

decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

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

Impedimento

Art. 23. — Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

Rechazo

Art. 24. — El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo con lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

Potestades ordinarias del Congreso

Art. 25. — Las disposiciones de esta ley y el curso de los procedimientos en ella establecidos no obstan al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso relativas a la derogación de normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo.

Publicación

Art. 26. — Las resoluciones de las Cámaras que aprueben o rechacen el decreto de que se trate en los supuestos previstos en esta ley, serán comunicadas por su presidente al Poder Ejecutivo para su inmediata publicación en el Boletín Oficial.

Art. 27. — La Comisión Bicameral de Seguimiento creada por el artículo 20 de la ley 25.561, sólo mantendrá la competencia prevista por el artículo 4º de la ley 25.790.

Art. 28. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

(Ley. 26.122)

Dada en la sala de sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, a los veinte días del mes de julio del año dos mil seis.

ALBERTO E. BALESTRINI

Enrique R. Hidalgo.

Secretario de la C. de DD.

JOSÉ J. B. PAMPUR

Juan H. Estrada

Secretario Parlamentario del Senado

2. DECLARACIONES

1

La Cámara de Diputados de la Nación

DECLARA:

De interés de esta Honorable Cámara de Diputados los festejos del 453º aniversario de la fundación de la ciudad de Santiago del Estero, a conmemorarse el próximo 25 de julio del corriente año.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, el día veinte de julio de dos mil seis.

ALBERTO E. BALESTRINI

Enrique R. Hidalgo.

Secretario de la C. de DD.

B. INSERCIONES

1

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA CARRIO

Fundamentos del rechazo de la señora diputada al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

Quiero exponer mi rechazo al proyecto en revisión proveniente del Senado, por el cual se formula una pretendida regulación de los decretos de necesidad y urgencia.

En cuanto a la regulación propuesta por mi bloque, me remito a los proyectos presentados en el dictamen de minoría. En nuestra propuesta han quedado saldadas las cuestiones de pronunciamiento expreso, silencio, plazo y sanciones por no tratamiento, que el dictamen de mayoría elude prever deliberadamente. Así, nosotros hablamos de 10 días que tiene la comisión bicameral permanente para, una vez recibido un decreto sometido a su consideración, despacharse acerca de su validez o invalidez y elevar su dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. Hablamos también de que en un plazo de 30 días, contados a partir del día siguiente al de la recepción o del vencimiento del plazo para la emisión, cada Cámara deberá expedirse expresamente sobre la validez del decreto. Y agregamos que vencido tal plazo de tratamiento hará que el decreto se considere como no ratificado e igual solución para la no aprobación por una o ambas Cámaras. La falta de regulación de estas cuestiones (que presenta el proyecto del Senado) tiene el firme propósito de blindar una vez más cualquier posibilidad de los bloques minoritarios y de la ciudadanía toda de ejercer el control debido sobre los actos de gobierno decididos por este tipo de decretos.

Quiero referirme particularmente a todas las oportunidades en las cuales fueron presentados proyectos sobre este tema. En varias de ellas, las mismas legisladoras y los mismos legisladores que hoy acompañan el proyecto de mayoría habían propuesto regulaciones similares a las que hoy adhiere el bloque ARI.

La propuesta de mi bloque es la que históricamente yo he sostenido a lo largo de todos mis períodos como diputada desde la Convención Constituyente. No ha cambiado según perteneciera a un partido que ejercía la Presidencia o a un bloque de oposición. En estos temas, como en tantos otros, debe mantenerse la coherencia, no como un mero acto de demostración de buena fe en las prácticas políticas sino como una verdadera herramienta de fortalecimiento de la República.

Es necesario, además, que esta regulación sea dictada observando lo que hasta hoy ha sucedido con este tipo de decretos en relación al partido político que ocupaba el Poder Ejecutivo y los bloques oficialistas y de oposición de turno. De otro modo, caeríamos en el mero voluntarismo de algunas y algunos legisladores.

Estamos perdiendo la oportunidad de dar a la cláusula constitucional su real dimensión e interpretación para que quien ostenta el poder no lo haga de forma abusiva. Porque no hay que olvidar que el artículo 99 de nuestra Carta Magna, en su inciso 3, lo que hace es sentar el principio prohibitivo general según el cual "el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo". Esta pauta debe ser la directriz, y no perderse nunca de vista. Impera en todo lo relativo a los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución. Quiero decir, la regla es la prohibición bajo nulidad absoluta e insanable. Los decretos de necesidad y urgencia son una excepción, y como tal, la interpretación de la norma, debe ser restrictiva. Ahora bien, si se da la excepción, y se está en presencia de un decreto de necesidad y urgencia, ha quedado sentado que la Constitución le atribuye al Congreso el control de los mismos. Lo que la Constitución no ha previsto es el trámite y los alcances de la intervención del Congreso, sino que lo ha dejado subordinado a una ley especial que deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Y en relación a esta ley, siempre debe seguirse el principio prohibitivo y restrictivo antes mencionado, y es lo que hice en todas mis intervenciones, no así quienes ejercen hoy el poder, que parecen obviar u olvidar que, aunque circunstancialmente parezca imposible, los pueblos no toleran los gobiernos totalitarios de manera indefinida. Y también olvidan que las mayorías y minorías son tan cambiantes como cualquier variable que dependa de la voluntad popular.

En los cambios de postura con respecto a la regulación de los decretos, la variable de ajuste siempre ha sido la misma: si se ejercía el poder tanto en el ámbito del Ejecutivo como del Legislativo, o si se trataba de un partido de oposición. Y aquí le cabe tanto al justicialismo, hoy devenido en Frente para la Victoria, como al radicalismo. Ambos partidos mo-

dificaron sus posturas según fuera su turno en el poder.

Durante 1996, mientras el Partido Justicialista ejercía el Poder Ejecutivo y constituía la mayoría parlamentaria, se emitió un dictamen que establecía un plazo de diez días contados a partir del dictamen de la comisión bicameral para el pronunciamiento de ambas Cámaras, pero convertía en convalidación o vigencia el silencio del Congreso. Es decir, el silencio tenía un significado concreto.

En esa oportunidad el radicalismo, que ocupaba el lugar de la oposición y en el cual yo me encontraba, postulaba que, vencido el plazo, el silencio implicaba la no ratificación.

Durante mi presidencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales (1999 hasta 2001), período en el cual gobernaba la Alianza, de la cual yo formaba parte, se emitieron un dictamen de mayoría y otros de minoría.

El dictamen de mayoría (O.D. N° 1.949, año 2001) fue suscripto por la hoy senadora Fernández de Kirchner y Adrián Menem, entre otros. Allí la actual senadora estaba de acuerdo con la imposición de plazo para el tratamiento por parte del Congreso en primer lugar (artículo 21 del proyecto). Y en segundo lugar, le daba expreso contenido al silencio del Poder Legislativo. El artículo 23 del proyecto proponía: "El rechazo o falta de aprobación por una o ambas Cámaras importará su nulidad absoluta, careciendo de efectos legales con retroactividad a la fecha de emisión". El artículo 24 en concordancia propugnaba: "Si cualquiera de las Cámaras no se expidiese en el plazo legal, se entenderá, sin admitirse interpretación en sentido contrario, que existe rechazo del decreto por inexistencia del estado de necesidad y urgencia".

Hoy, la senadora y los diputados de su partido consideran que la misma Constitución que ellos interpretaban como oposición no permite establecer plazo ni dotar de significado al silencio. Es obvio que la Constitución es la misma. Lo que cambió es que hoy son gobierno, y pretenden todo el poder sin ningún tipo de escrutinio público y constitucional.

El dictamen en minoría que yo suscribí en ese momento y que puede verificarse en el mismo Orden del Día N° 1.949 de las sesiones ordinarias del año 2001, establecía, al igual que el actual proyecto presentado por mi bloque, un plazo y regulaba el silencio de las Cámaras en el mismo sentido que lo hace hoy, es decir, silencio igual a no ratificación. Queda claro que, para mí, la Constitución es y será la misma, forme o no parte del bloque oficialista, ostente o no el poder.

La diferencia que tuvimos en ese momento con la entonces diputada Fernández de Kirchner es el plazo que le otorgábamos al Congreso para expedirse. Fernández de Kirchner imponía un plazo

mucho menor que el que yo en ese momento proponía. Pasó de poner un plazo en 2001 a no ponerlo en 2006. Los peligros que veía ante la inexistencia de un plazo caen cuando es gobierno.

La Alianza, de la cual formaba parte el radicalismo, en el año 2001, modificó lo que sostenía en 1996 y postulaba la validez del decreto ante el vencimiento del plazo y el silencio del Congreso. Es decir, cuando fue gobierno, cambió la posición coincidiendo por lo que en 1996 y hoy sostiene el oficialismo.

No haber acompañado este y otros proyectos similares a los que el actual gobierno ha presentado para acumular poder, me valió la ida del bloque de la Alianza y la acusación de traición. Lo único que he hecho y continuaré haciendo es proponer con responsabilidad, coherencia y pensando en la ciudadanía y no en los intereses de turno. Es el mandato constitucional, no otro.

Es más, hay un antecedente anterior: yo no voté el núcleo de coincidencias básicas en la Convención Constituyente, siendo convencional radical, ni voté el Reglamento porque me opuse a la delegación legislativa, dije en ese momento que por ahí iba a morir la República. Tampoco voté la convalidación de los decretos de necesidad y urgencia. Nuevamente, y para que no queden dudas, mi coherencia no es caprichosa, responde a una postura jurídico-constitucional razonada y fundamentada.

La regulación de los decretos de necesidad y urgencia nunca fue un tema menor o de mero interés de análisis de doctrinarios.

Previamente al año 2001, en el cual se emiten los dictámenes mencionados, hubo intentos de negociación por parte de la propia Alianza para lograr la aprobación del dictamen. En aquel momento, yo o el entonces secretario general de la Presidencia, que era Jorge de la Rúa, a pedir a la Comisión de Asuntos Constitucionales que yo fuera a negociar este tema con el entonces presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, Jorge Yoma. A ello me negué.

Un mes después se trataba el tema de los "coimas" en el Senado. Es decir que yo tenía la sospecha de que en realidad en el paquete de la reforma laboral iba incluida la negociación con el Senado sobre los decretos de necesidad y urgencia. Por eso en septiembre, cuando tuvimos una reunión de comisión, les dije: "Vieron, esto era algo que no tenía otra explicación, sino subalterna".

Al año siguiente se produjo un debate, en ese momento al oficialismo lo representaba Natale y decidimos aprobar un dictamen. El criterio del oficialismo, de la Alianza, fue el que hoy tiene la mayoría actual.

Y en 2001 definitivamente no se llegó al acuerdo, hubiéramos tenido mayoría para los 60 días porque parte de la Alianza más el PJ hubiéramos podido sacar el vencimiento que queríamos.

Es decir, a cinco años vista de aquellos hechos, nos encontramos con la misma lógica: la del poder absoluto e indefinido en manos del Poder Ejecutivo, aun respecto de los propios diputados oficialistas.

Para concluir, quiero compartir con ustedes esta sensación de profunda tristeza y pena que me causa el hecho de que existan diputados que hacen una lectura restrictiva sobre los decretos de necesidad y urgencia cuando son oposición, y una lectura sumamente permisiva cuando son poder. Significa que cuando son oposición sí logran vislumbrar el peligro que significa para el sistema republicano de división de poderes, y cuando son poder quieren romper con el sistema republicano de gobierno. Yo quedo con la conciencia tranquila, porque siendo oposición o siendo gobierno, mi lectura sobre la constitución no cambió, y mi defensa de la República siempre estuvo intacta, fundada en una firme y sostenida coherencia.

Por lo expuesto y lo vertido en el dictamen de minoría, expreso mi rechazo.

2

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA CESAR

Fundamentos del apoyo de la señora diputada al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

Para poder clarificar esta cuestión, luego de todo lo que se ha hablado, quisiera resaltar algunos puntos que nos ayudarán a comprender y valorar el proyecto de ley que aquí debatimos.

En honor a la brevedad no habré de reiterar aquí los antecedentes del reconocimiento constitucional de las facultades dadas al Poder Ejecutivo por la Reforma Constitucional de 1994. Simplemente diré que con ella se pretendió poner un coto al ejercicio que de hecho se hacía de estas facultades para casos de necesidad y urgencia o aun por delegación legislativa. Ello a través del reconocimiento de su carácter excepcional y el contralor legislativo ulterior establecido en la letra expresa de los artículos 99, inciso 3, y 76 de la Constitución Nacional.

En tal sentido, el inciso 3, del artículo 99, en su 4º párrafo, establece la necesidad de la sanción de una ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara que regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

Entonces, no tienen lugar ya las voces que argumentan que este Congreso está creando los decretos de necesidad y urgencia o que esto sería el otorgamiento

gamiento de facultades que el Ejecutivo hasta ahora desconocía. Muy al contrario, desde la reforma constitucional, se reconoce que es facultad del Ejecutivo dictar decretos de necesidad y urgencia, en uso de sus facultades discrecionales. Lo mismo se prevé respecto de la legislación delegada. Se fija su prohibición expresa y a renglón seguido se establecen las modalidades de excepción, siendo éstas la expresa limitación dada por el Congreso en el acto de delegación, el tiempo de vigencia de la misma y el control legislativo posterior.

Por último, y con relación a la promulgación parcial de las leyes, en el artículo 80 de la Carta Magna se sigue igual mecánica. Se sienta su carácter excepcional y con ello las condiciones de vigencia de la excepción, que son que conserve autonomía normativa y tal aprobación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.

Entonces, con todo ello debo concluir preliminarmente que las facultades legislativas de excepción reconocidas en cabeza del Poder Ejecutivo nacional son constitucionales a la luz de la Carta Magna.

Ahora bien, ya en la Norma Suprema, y como consecuencia del carácter excepcional de tales facultades, se establecen algunos lineamientos que debe seguir el Congreso a los efectos de controlar al Ejecutivo en cumplimiento del equilibrio de poderes propio de una República. Y nótese que digo "equilibrio" y no "división", porque ya se ha superado la concepción de la división estanca de poderes expuesta clásicamente en la obra de Montesquieu, reemplazada por el "sistema de pesos y contrapesos" que nuestra Constitución reformada profundiza, redistribuyendo poder entre órganos existentes y creando mecanismos nuevos de control recíproco o externo.

Aquí reside la importancia de este proyecto, el mismo viene a cumplir con un precepto constitucional aún pendiente, justamente por mora de este cuerpo en sancionar la debida norma que reglamente el funcionamiento de la comisión bicameral creada por el citado artículo 99, inciso 3, de la Norma Constitucional.

Este proyecto cumple con la misión del Legislativo de controlar al Ejecutivo en ejercicio de estas facultades excepcionales con las que cuenta. Y es un proyecto valioso porque establece un trámite parlamentario común a las tres especies, sin reiteraciones normativas innecesarias respecto de aquellos puntos claramente contemplados en la Constitución.

Avanzando sobre los requisitos constitucionales prevé que, ante la falta de elevación dentro del plazo constitucional y legal de 10 días del jefe de Gabinete de los decretos a la comisión bicameral, podrá ésta analizar de oficio los decretos y dictaminar para su elevación a las Cámaras.

Lo mismo sucede con relación a la falta de cumplimiento de la comisión bicameral de su obligación de dictaminar en el plazo de 10 días. Ello habilita a las Cámaras a analizar de oficio los citados decretos. Esto refleja el claro compromiso que como legisladores asumimos para el tratamiento y resolución a este respecto, en un contexto en el que justamente la inercia ha sido la dominante.

El proyecto es superador también respecto del estado de cosas actual, porque prevé que las Cámaras se pronunciarán a través de resoluciones que no podrán ser vetadas. Es de subrayarse que actualmente estamos en un estado de situación tal que para la derogación de un decreto de los mencionados, se debe recurrir al procedimiento de derogación de las leyes, con el consiguiente riesgo de que el Poder Ejecutivo las veto.

Por último, y con relación a la plena vigencia de los decretos dictados de conformidad con las normas constitucionales que facultan al Poder Ejecutivo para ello, debe subrayarse que la posición adoptada por el proyecto condice con el principio general del derecho receptado por el artículo 2° del Código Civil, que reza que las normas jurídicas tienen plena vigencia desde su publicación en el Boletín Oficial. Sostenen, por el contrario, una vigencia precaria o aun una deficiencia en la génesis de estos actos de gobierno sería atentatorio de la seguridad jurídica y con ello de los derechos de los particulares nacidos bajo su amparo.

Siendo entonces ésta la premisa conceptual principal sobre la que se erige el sistema de la normativa analizada, y vista ella a la luz de la manda constitucional dirigida a las Cámaras para que éstas se manifiesten de modo expreso (artículo 82). Sólo nos resta concluir que cada decreto que se dicte de conformidad con las normas constitucionales tendrá plena vigencia como norma perfecta y válida dentro del ordenamiento jurídico vigente, hasta tanto el rechazo expreso y fundado de ambas Cámaras decida lo contrario.

Con ello se salvaguardan la normalidad y seguridad jurídica a más de los derechos de los ciudadanos. Naturalmente esto respeta los valores immanentes al derecho constitucional y en este sentido podemos estar conformes con la labor desarrollada: estamos dando plena vigencia a la manda constitucional a través de un proyecto que es fruto de la intensa labor del Senado y del debate dado en la Comisión de Asuntos Constitucionales a la que pertenezco.

Este proyecto de ley cobra a su vez un sentido más trascendente si se lo mira desde al óptica de su inserción en toda una política que desde el gobierno tiende a restablecer la normalidad institucional luego de un periodo de laxitud de los pilares de la ética pública.

Por todas las razones antes expuestas señor presidente es que tengo para mí la más sincera convicción de estar aportando un instrumento de enor-

me valía que consolida las instituciones de la República, marcando un hito en la historia política argentina.

3

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA COMELLI

Fundamentos del rechazo de la señora diputada al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

Todos los gobiernos en estos diez años dijeron hallarse en “circunstancias excepcionales...” y con la colaboración y hasta sumisión de cada oficialismo de turno en el Congreso han obtenido el silencio ante sus decretos de necesidad y urgencia y, lo que es tanto o más preocupante, la emisión de “cheques en blanco” para que el presidente y sus ministros ejerzan atribuciones delegadas, como es el caso de la reciente aprobación de los superpoderes.

La situación no da para más y es preciso no sólo dictar la ley que la Constitución manda que sancionemos, sino que ésta rectifique de manera categórica el mandato originario del constituyente que a todas luces, no quiso precisamente favorecer el dictado de decretos de necesidad y urgencia ni tampoco que se delegaran graciosamente facultades del Congreso al Poder Ejecutivo. No olvidemos, lo repito, que uno de los postulados fundamentales de la última reforma constitucional de la que salieron estos engendros institucionales fue atenuar el hiperpresidencialismo.

En ese sentido apoyamos plenamente la ortodoxia del pensamiento del diputado Natale, a quien nadie le contó qué se quiso decir cuando se sancionaron estas cláusulas constitucionales sino que las vivió por ser convencional. Creemos con él que la República ganaría en salud y los argentinos todos en seguridad y derechos si disponemos que si la comisión bicameral que contempla el proyecto (que creemos adecuada en un número de diputados y senadores) no se pronuncia en diez días corridos, el decreto será nulo, lo mismo que si en otros no definen las Cámaras.

Debemos darnos cuenta de que se trata de revertir una mala costumbre, una inercia conductual a contrario de la voluntad de la misma Constitución que se ha reiterado de manera constante desde hace diez años (o más, porque no debemos olvidar que antes de la reforma de 1994 tanto los presidentes constitucionales Menem como Alfonsín dictaron sus decretos de necesidad y urgencia). Debemos operar con determinación y reglamentar la Constitución de acuerdo a su espíritu y no tengo la menor duda de que su espíritu siempre nos ha dicho

que si el Congreso no ratifica un decreto de necesidad y urgencia dentro de un plazo muy corto éste caduca en su vigencia. Otra cosa es considerar los casos de derechos adquiridos a su amparo, que pueden perfectamente ser discernidos sin apartarnos de aquella idea, desterrando para siempre el supuesto de sanción ficta o de perdurabilidad *sine die* de vigencia de los decretos por el silencio del Congreso. Debemos animarnos a cambiar esta mala tradición que le ha impuesto a la democracia el Poder Ejecutivo. Decreto no ratificado expresamente dentro de un breve plazo nunca ha regido porque fue dictado por fuera de la previsión constitucional que autoriza su dictado.

Si no encaramos nuestra responsabilidad legislativa y seguimos mirando para otro lado dejando que el Poder Ejecutivo se convierta cada vez más en legislador, bajo el pretexto de una sempiterna emergencia, no sólo seguiremos padeciendo las desastrosas consecuencias que hemos vivido (las últimas crisis económicas, no lo olvidemos, fueron manejadas por los ministros de turno con facultades delegadas y mediante decretos de necesidad y urgencia) sino que veremos día a día envilecerse a la democracia y a su dilecta hija, la República.

Como nos dice magistralmente el doctor Alejandro Pérez Hualde fustigando como pocos el engaño de la “emergencia permanente” y, por ende, del sustento de la mayoría de los decretos de necesidad y urgencia: “...Esta es –quizás– nuestra mayor fuente de síntomas que nos acercan a la conclusión compartida por tantos autores del derecho público en el sentido de mostrar una emergencia de naturaleza permanente o ‘perpetua’, en palabras de Agustín Gordillo, quien afirma que ‘esta emergencia es perpetua porque desde ahora vemos y seguiremos viendo la realidad. Entró en emergencia final la fantasía de los argentinos. La realidad está tan mala como siempre’. Nos enseña este autor que: ‘...Antes de la Reforma Constitucional de 1994 los mecanismos constitucionales para enfrentar una crisis jurídico-política eran muy limitados: intervención federal y estado de sitio. Esto llevó a la elaboración jurisprudencial de una teoría de soporte del empleo de los decretos de necesidad y urgencia, no previstos –antes bien, prohibidos– por la Constitución Nacional. La Corte Suprema, en ‘Peralta’, impuso los requerimientos de validez del decreto de necesidad y urgencia: 1. que exista una situación de grave emergencia; 2. que el empleo de los mecanismos ordinarios de elaboración y sanción de las leyes no sea posible; 3. que el Congreso en uso de sus facultades constitucionales no resuelva lo contrario o algo distinto sobre el mismo punto. La reforma constitucional de 1994 trajo dos nuevos mecanismos; hoy la Constitución tiene previsto además del estado de sitio (artículos 23 y 75, inciso 29, de la Constitución Nacional) y la intervención federal (artículo 75, inciso 31, de la Constitución Nacional), la

delegación legislativa en materias de emergencia pública (artículo 76 de la Constitución Nacional) y el dictado de decretos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional). Para los segundos previó una ley especial de reglamentación y para ambos una comisión bicameral permanente de primer control legislativo.”

Concluye este autor que “...no ha sido posible un empleo adecuado de estos mecanismos jurídicos por distintas causas de tipo general y por otras de índole particular de cada uno de los institutos. Son causas de naturaleza general la falta de dictado de la ley especial de procedimiento de aprobación de los decretos de necesidad y urgencia y la omisión de la creación de la comisión bicameral permanente prevista por el ordenamiento jurídico para el control legislativo del empleo de estas facultades extraordinarias (artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional). Esta actitud omisa del Poder Legislativo pone en evidencia el descontrol total del accionar del Poder Ejecutivo desde el Congreso de la Nación. Es más, la causa más profunda es la clara evidencia de la falta de voluntad política del órgano legislativo para ejercer el control encomendado por la Constitución...”

En cuanto a la delegación de facultades (otra hija dilecta de la emergencia y de la voraz necesidad del Poder Ejecutivo de tener más y más poder), el autor que cito nos enseña que: “...A través del dictado de la ley 25.344, en noviembre de 2000, luego de la ley 25.414 (artículo 1º), en marzo de 2001 y –finalmente– en la ley 25.561 (artículo 10) de enero de 2002 (prorrogada a través de la ley 25.820) el Congreso Nacional hace delegación de sus facultades constitucionales en tres oportunidades dentro de un lapso de catorce meses, excediendo en cada una de ellas notoriamente el marco del artículo 76 de la Constitución Nacional. Lo hace con alguna limitación en el primer caso pero con gran amplitud en el segundo –recordemos aquello de los 11 superpoderes para Cavallo– y mayor aún en el tercero... En ninguna de las cuatro oportunidades pudo el Congreso introducir la comisión bicameral permanente que la Constitución ha previsto. Lo que es lo mismo: en ninguna de las cuatro oportunidades tuvo voluntad de controlar el empleo de las facultades que delegaba...”

A guisa de colofón, nos efectúa el autor este sombrero diagnóstico sobre lo que él piadosamente llama las “anomalías” en el empleo de los decretos de necesidad y urgencia: a) No se ha dictado aún la ley especial que previó el texto constitucional para su reglamentación, por lo que hoy es imposible el empleo correcto de este instrumento; por esta razón la Corte Suprema ha descalificado algún decreto de necesidad y urgencia, como ocurrió en “Verrocchi”, pero en otros casos ha desdénado esta ausencia como causal de nulidad del decreto de necesidad y urgencia, como fue en “Rodríguez”; b) Han sido

usados en un número que excede los casos críticos donde efectivamente se haya producido una imposibilidad del empleo de los mecanismos de elaboración y sanción de las leyes; ha llamado la atención la Corte Suprema en “Provincia de San Luis” cómo debe evitarse la “colegislación” de ambos órganos, Ejecutivo y Legislativo; c) Se ha superpuesto el empleo de estos instrumentos en el marco de leyes que declararon la emergencia para habilitar la delegación de facultades; esto fue descalificado por la Corte Suprema en el ya mencionado fallo “Provincia de San Luis”; también se intentó este empleo *contra legem* en el decreto 120/2003 para habilitar el aumento de tarifas en contra del artículo 8º de la ley 25.561; d) Se ha utilizado esta facultad en combinación con la promulgación parcial de leyes (artículo 80 de la Constitución Nacional) para legislar en contra de lo que el Congreso decidía sobre determinadas materias; tal es el caso del decreto 214/2002, en colisión con la ley 25.561, y con veto parcial de los artículos 15, 16, 17 y 18 de la ley 25.563; e) Se ha ordenarizado de la facultad extraordinaria de su dictado.

Todo lo reseñado demuestra, una vez más lo digo, la enorme deuda que tenemos para con la República y la necesidad de salvarla cuanto antes y de la mejor manera.

Más allá de las circunstancias de cada crisis de las tantas que ha experimentado nuestro sufrido país, fuera económica, financiera, política, etcétera, se advierte una característica fundamental en el comportamiento de la clase política. Como dice María Angélica Gelli: o bien no se emplean los instrumentos que la Constitución prevé para enfrentar la emergencia, o bien se los utiliza en forma defectuosa y contraria a las previsiones constitucionales.

En otros términos, no se dicta el estado de sitio aun cuando se han producido situaciones de conmoción interior (no voy a nombrar las provincias porque todos las conocemos), no se usan los decretos de necesidad y urgencia en el marco normativo de su ley especial porque ella no se dicta, no se respetan los requisitos de la delegación legislativa, no se crea la comisión bicameral permanente que prevé la Constitución para controlar la legislación producida por el Poder Ejecutivo.

En suma, y citando nuevamente al doctor Pérez Hualde: “...Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que el mecanismo constitucional para enfrentar las emergencias se halla absolutamente en crisis. Se ha transformado en un sistema inoperante porque o no funciona o lo hace mal... ¿cuál es la diferencia entre aquellas emergencias y ésta que nos aqueja desde hace casi dos décadas? La diferencia radica en que en aquellos casos el sistema jurídico brindaba su respuesta, no siempre unánime, pero se aplicaba una solución normativa que permitía encerrar la emergencia sin crisis del sistema jurídico político. Hoy, por el contrario, no se encuentra la

respuesta para enfrentar la emergencia. Desde 1985 hasta 1994 se aplicaron decretos de necesidad y urgencia sin control alguno, avalados por la Corte Suprema, fuera del régimen constitucional, en contra de él. Desde 1994 se aplicaron los decretos de necesidad y urgencia pero sin cumplir los requisitos constitucionales y sincerar los mecanismos apropiados”.

Si no damos el paso de reglamentar la delegación de facultades y el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, seguiremos dando pie a que la Corte Suprema, bajo resguardo de su facultad de interpretar la Constitución y las leyes, siga diciendo que el silencio del Poder Legislativo no tiene por qué obstar el ejercicio de la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo.

La historia nos muestra cómo ante el silencio del Congreso la Corte ha hecho su interpretación del problema, sugestivamente, coincidiendo o siendo proclive a pensar “como” el Poder Ejecutivo.

Si no, veamos cómo ha venido la historia. El Poder Ejecutivo, en el año 1997, mediante los decretos 375 del 24 de abril y 500 del 2 de junio, llevó a cabo la concesión de los aeropuertos nacionales e internacionales invocando facultades propias reglamento autónomo, reglamento ejecutivo— (artículo 99, incisos 1 y 2, de la Constitución Nacional). En contra de tales decretos un grupo de legisladores plantearon la inconstitucionalidad de los mismos mediante una acción de amparo interpuesta ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 10.

Dicha acción resultó procedente en primera y segunda instancia; debido a ello, el Poder Ejecutivo nacional interpuso contra la resolución de Cámara recurso extraordinario federal y resolvió ratificar esos decretos, esta vez, mediante un decreto de necesidad y urgencia dictado con fundamento en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y envió el mismo al Congreso para su consideración, tal como lo exige dicha norma.

Ante lo ocurrido, los mismos legisladores plantearon una acción cautelar autónoma contra el decreto de necesidad y urgencia. La jueza actuante citó al Defensor del Pueblo —quien adhirió a la acción de los legisladores—, hizo lugar a la medida y ordenó la suspensión de los efectos del decreto. Seguidamente los legisladores interpusieron demanda ordinaria de nulidad contra la norma en discusión.

Frente a todo esto, el jefe de Gabinete de Ministros —en aquel entonces el ingeniero Jorge Rodríguez— se presentó directamente ante la Corte Suprema y planteó la incompetencia de los jueces intervinientes para resolver una cuestión atribuida —en su opinión— exclusivamente al Poder Legislativo (cuestión política no judicial); junto a este planteo el jefe de Gabinete interpuso recurso extraordinario federal por salto de instancia ante el tribunal

en mérito a la gravedad institucional que se habría suscitado como consecuencia de la suspensión de los efectos del decreto ordenado por el Poder Ejecutivo.

Los legisladores cuestionaron la presentación del jefe de Gabinete, sosteniendo que carecía de legitimación para defender la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia pues el dictado de esas normas constituyen una atribución exclusiva del presidente de la Nación y el jefe de Gabinete no había invocado la representación de aquél. La Corte rechazó la impugnación sosteniendo que no había comparecido ante los tribunales en defensa de la validez del decreto sino planteando la falta de jurisdicción que había suscitado un conflicto de poderes.

Con la reforma de 1994 la Corte se expidió, en el llamado caso “Verrocchi”, por un lado respecto del alcance del artículo 99, inciso 3 (decretos de necesidad y urgencia), que se había incorporado y por otro sobre el control de constitucionalidad que debía realizar el Poder Judicial sobre estos decretos.

Tras el análisis de los fallos “Rodríguez” y “Verrocchi” pueden observarse criterios diferentes para analizar el control o intervención del Poder Judicial sobre los decretos de necesidad y urgencia.

La Corte sostuvo en el caso Rodríguez que la decisión de la jueza había sido tomada con ausencia de jurisdicción, o sea, había decidido un conflicto por naturaleza ajena a la resolución judicial que traduciría la invasión de la zona de reserva de otro poder. En este mismo fallo la Corte resolvió, basándose en la falta de agravio concreto, no realizar un control de constitucionalidad del decreto en cuestión, sosteniendo que es al Congreso, órgano depositario de la soberanía popular, a quien la Constitución atribuye una excluyente intervención en el control de los decretos de necesidad y urgencia, entendiéndose que tal función no puede ser interferida en el modo de su ejercicio por el Poder Judicial. De interferirse esta función estaríamos frente a una grave afectación de la división de poderes. Allí la Corte Suprema afirma que el Congreso tiene una atribución excluyente en el control de los decretos de necesidad y urgencia, pero reconoce al tribunal facultades para ejercer el control —aunque no deja muy en claro el alcance del mismo— ante agravio concreto en el que la norma cuestionada se considerase en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Constitución. En este fallo el alto tribunal sostuvo que se trataba de una cuestión política no judicializable y que en caso de inmiscuirse en la oportunidad y conveniencia del dictado del decreto se corría el riesgo de que la decisión política del gobierno sea sustituida por un acto judicial que, aunque revestido jurídico-constitucionalmente, es en el fondo un acto político de personas que no tienen ningún mandato democrático para llevar a cabo esta función.

Este fallo fue, en su tiempo, denostado con vehemencia por nuestro más ilustre constitucionalista, el ya fallecido Germán Bidart Campos, quien lo consideró una de las sentencias "más retrogradadas en materia de control de constitucionalidad". Llama la atención sobre el hecho de que "con el artificial ropaje de un conflicto de poderes entre el Poder Ejecutivo, el Congreso y el Poder Judicial, dio curso libre al voluntarismo discrecional del primero cuando, en clara violación de la Constitución, dicta decretos de necesidad y urgencia. En una asombrosa prestidigitación jurídica, explotó la competencia que la ley le asigna a la Corte para dirimir conflictos entre tribunales judiciales que no tienen un superior común, al caso de autos, totalmente ajeno a ese supuesto". "L.L.", 1997-E, p. 884. Ver en "L.L.", 1998 B, p. 287.

El "caso Verrocchi" difiere en muchos aspectos del caso "Rodríguez", por otro lado, en el primero hay un derecho de un un particular concretamente lesionado por los decretos dictados (derecho a percibir asignaciones familiares); esto fue lo que justificó que la Corte, mediante el control de constitucionalidad, los invalide. En este caso, la Corte sostuvo que se trataba de una cuestión judicializable. En "Rodríguez" el tribunal verificó simplemente que el decreto cumpliera con los requisitos formales y sostuvo que cumplimentados los mismos la norma sólo podía considerarse sometida al pertinente contralor del Poder Legislativo, a quien corresponde pronunciarse acerca de la concurrencia de los extremos que habilitan el ejercicio de la facultad excepcional del Poder Ejecutivo, así como de la oportunidad, mérito y conveniencia de su contenido.

En el caso "Verrocchi", en cambio, la Corte admitió el control de constitucionalidad por parte del Poder Judicial sobre las condiciones bajo las cuales se admite la facultad excepcional de dictar decretos de necesidad y urgencia. En este fallo, además, se señaló que es atribución del tribunal evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia, no limitándose el control ejercido por el Poder Judicial a meras cuestiones de forma. La Corte, en este caso, efectúa un control amplio e intenso; en cambio, en el caso "Rodríguez" el tribunal reduce el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia hasta casi hacerlo desaparecer.

Tanto en el caso "Rodríguez" como en "Verrocchi" la Corte coincide en que la falta de sanción de la ley especial contemplada por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y el hecho de que no se encontraba en vigencia la comisión bicameral permanente no podía impedirle al Poder Ejecutivo el dictado de los reglamentos de necesidad y urgencia.

Como vemos, no podemos seguir siendo cómplices de los delicados ballets que bailan los otros dos poderes guardando un cómplice silencio ante la voz de la Constitución.

4

INTERVENCION SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO DE BERNARDI

Fundamentos del voto favorable del señor diputado al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

Voy a intentar, en pocas líneas, esgrimir cuáles son mis fundamentos al voto favorable para extender la atribución al Ejecutivo nacional a dictar decretos de necesidad y urgencia (DNU).

Esta atribución que hoy votamos cuenta con todas las reglas constitucionales que la reglamentan y la convierten en una disposición provista, desde el ángulo que se mire, de legalidad absoluta.

Es imprescindible dejar en claro la legalidad y jerarquía constitucional de los cuestionados DNU dictados por el Ejecutivo, desde el momento de la asunción del presidente Kirchner, ya que muchos de ellos fueron dictados para posibilitar la realización de obras en las provincias.

Con el tratado de este proyecto de ley, que reglamenta el uso de los decretos de necesidad y urgencia, está claro que no se incurre en el avallamiento de un poder sobre el otro.

Señores, aquí nadie pide dar vía libre al Ejecutivo para hacer y deshacer a su antojo y complacencia, nosotros estamos aquí para votar un proyecto de ley que reglamenta el control parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia (DNU). Es por ello que me pregunto, en qué se basan los detractores de este proyecto para afirmar que nos encontramos frente a un retroceso institucional.

Yo pretendo, señor presidente, que en esta ocasión debatamos de manera consciente sobre la reglamentación del uso y atribuciones de los decretos de necesidad y urgencia, y no se convierta este espacio en una dura pulseada entre el kirchnerismo y la oposición; breguemos de manera consciente por el bienestar general de la Nación.

Cómo permitir que se hable de manera cercana a la malintención, dejando un manto de sospecha sobre los intereses de esta medida; si con este proyecto se intenta establecer el proceso por el cual el Congreso deba analizar cada decreto de necesidad y urgencia para ratificarlo o, eventualmente, derogar, al cual lo establece el inciso 3, del artículo 99 de la Constitución Nacional.

A pesar de las quejas de los principales referentes de la oposición, quiero manifestar que desde 1994, año en el que se estableció el mandato constitucional de reglamentar el control de los decretos de necesidad y urgencia, ningún gobierno constituyó la comisión que se dedique al control propia-

mente dicho. Por otra parte, cabe destacar que los decretos de necesidad y urgencia no son una invención del presidente Kirchner, ya que quienes gobernaron desde el año 1983 hicieron uso de este tipo de medidas.

Parece ser que algunos creen que la seguridad jurídica empezó a peligrar a partir de 1983; pero les traigo la mala noticia de que hubo épocas mucho más inseguras.

Les recuerdo a los integrantes de la oposición que en el gobierno de la Alianza se recortaron salarios públicos y jubilaciones, además de desregularse las obras sociales por un decreto de necesidad y urgencia.

Señor presidente, considero oportuno remarcar que con la sanción de esta ley se podrá derogar un DNU con mayoría simple, cuando actualmente hacen falta los dos tercios para lograr derogarlo; por lo que con este proyecto se adquiere un avance en las atribuciones del Congreso para controlar esta herramienta presidencial.

Para sumar un dato más de tranquilidad a mis pares de la oposición, les recuerdo que se excluye en este proyecto que tratamos la sanción ficta de los decretos de necesidad y urgencia, es decir la ratificación de los decretos por el mero silencio del Congreso.

Por todo lo expuesto es que reitero a usted, señor presidente, mi voto afirmativo a la sanción del proyecto que tratamos.

5

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO DIAZ BANCALARI

Fundamentos del apoyo del señor diputado al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

La premisa del análisis que se vuelca aquí conlleva la intención por demostrar que el proyecto con media sanción del Senado, venido en revisión, encaja perfectamente en nuestro medio, se ajusta a la dinámica del poder que describe nuestra forma de ser e idiosincrasia, mejora el actual estado de las cosas institucionalmente hablando, y se ajusta a su vez, dentro del marco normativo descrito en la Ley Suprema.

Recurro para ello a argumentos múltiples, de variada naturaleza. Todos los cuales me persuaden sobre el valor de lo afirmado previamente.

Paso a considerarlos:

a) La lectura de la realidad en contraste con las normas.

1. Abordando la cuestión bajo la óptica del “realismo jurídico”, concepción moderna que obliga a considerar las normas en su conjunción con la realidad, la iniciativa en análisis es la mejor a que podía llegarse a la hora de considerar el logro de una adecuada amalgama de ambos elementos: derecho y realidad.

No hay que perder de vista que se trata de regulación normativa concerniente al ejercicio del “poder del Estado”. Esto es la reglamentación del derecho constitucional del poder, en la terminología acuñada por el maestro Germán Bidart Campos.

La tendencia universal general del constitucionalismo durante el siglo XX y hasta nuestros días, los antecedentes históricos tanto del derecho patrio como del comparado, pero también —y como la explicación más cabal del fenómeno— razones de eficiencia y buen gobierno, han conducido hacia una realidad en que el rol cada vez más activo en materia legislativa que cumple el Poder Ejecutivo no tiene por qué mover al oprobio y a la condena, siempre y cuando se verifiquen las consignas constitucionalmente predisuestas al efecto. Lo peor que podemos hacer es cerrar los ojos a la realidad circundante.

César Enrique Romero ya en el siglo pasado —durante la década del setenta— afirmaba: “El Poder Ejecutivo es hoy la casi totalidad de los estados, el gobierno. A la vuelta de casi dos siglos, la despersonalización del poder que fue postulado en los inicios del constitucionalismo, se ha esfumado, y en nuestro tiempo —instante de cambio— se requiere de gobiernos que gobiernen. En ese sentido, pese a estos años, la visión de nuestros constituyentes sigue exacta. Crearon ejecutivos fuertes siguiendo el consejo alberdiano” (*Derecho Constitucional*, T. II, Editorial Zavalla, Buenos Aires, 1976).

Así las cosas, tres décadas más tarde, a la luz de las experiencias vividas, de las recurrentes crisis que supimos conseguir, difícilmente alguien pueda discurrir en sentido diverso, pretendiendo desconocer ese dato de la realidad —ya no tan solamente nacional— que nos viene a enseñar que la vida política gira alrededor del Poder Ejecutivo definido como el verdadero “poder activo” en el Estado. No debemos ser ingenuos ni rasgarnos las vestiduras, sino ser realistas.

Eso no simplifica en materia de reinterpretación constitucional consagradas por el máximo tribunal, a más del principio axial de eficacia constitucional, coadyuvan en idéntico sentido.

Dicho esto, señor presidente, señalo cómo aquellas pautas que anticipaba predicán:

a) La interpretación práctica de la Constitución: por la cual “...La Constitución debe ser interpretada con un criterio amplio, liberal y práctico. Nunca estrecho, limitado y técnico; de manera que, en la aplicación práctica de sus disposiciones, se cum-

plan cabalmente los fines que la informan". De acuerdo con la doctrina de "Fallos" (171:87), "entre las reglas de interpretación que han establecido la doctrina y decisiones de la Corte, aún la norteamericana, se encuentra la de que la Constitución debe recibir una interpretación práctica. No debe darse a sus limitaciones y prohibiciones una extensión que destruya los poderes necesarios de los Estados o trabe su ejercicio eficaz". En "Fallos" (214:436), la Corte dijo que "la Constitución ha de ser interpretada de modo que sus limitaciones no traben el eficaz y justo desempeño de los poderes atribuidos al Estado a los efectos del cumplimiento de sus fines de modo más beneficioso para la comunidad".

b) La interpretación dinámica de la Constitución: por la cual la Constitución debe ser interpretada teniendo en cuenta no sólo las condiciones y necesidades existentes al momento de su sanción, sino también las condiciones sociales, económicas y políticas que existen al tiempo de su interpretación, dado que la Constitución es y debe ser un instrumento de gobierno permanente, cuya flexibilidad y generalidad habrá de permitirle adaptarse a todos los tiempos y circunstancias. Tiene expresado la Corte ("Fallos", 172:29) que es preciso "adaptar el texto, liberal y humanamente, a las realidades y exigencias de la vida moderna".

Por su parte, y vinculado con ello, el principio axial de "funcionalidad, eficacia y eficiencia" denota que el ejercicio de las funciones estatales, así como el despliegue interpretativo aplicativo de la Constitución íntegramente deben arrojar un resultado exitoso, acorde con el proyecto que la Constitución contiene.

Ello, porque "funcionar bien" equivale a conseguir que la dinámica del proceso político constitucional vaya alcanzando, sucesiva y progresivamente, del mejor modo posible, los fines que la Constitución diseña, propone y propugna obligatoriamente.

Creemos en definitiva, que el proyecto con media sanción en análisis compatibiliza exactamente con todas esas premisas: permite conducir a resultados prácticos; promueve el dinamismo necesario para acompañar los nuevos tiempos; y alimenta la esperanza de la obtención de los mejores, o a los menos satisfactorios, resultados.

Nada impide tal y como está concebida, por otra parte, que se verifiquen los adecuados controles por parte del Congreso y la Justicia.

Presidente, quiero hacer algunas precisiones técnicas a algunos planteos políticos que se han hecho:

1. ¿Por qué conviene no ser casuísticos o taxativos en la descripción de las circunstancias excepcionales a las que pueda recurrir el Poder Ejecutivo para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia?

Para desestimar la postura de aquellos que señalan que la ley reglamentaria debería establecer una

casuística acerca de qué circunstancias pueden calificarse de "circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes", para el caso de los decretos de necesidad y urgencia, ligadas con la necesidad y urgencia que refiere la norma constitucional (artículo 99, inciso 3°), bastaría con señalar lo siguiente:

a) Se trata en definitiva de una atribución -el dictado del decreto de necesidad y urgencia- arrogada por el Poder Ejecutivo, y ya señalamos -sobre el punto que la Corte tiene dicho que "...cada uno de los tres altos poderes que forman el Gobierno de la Nación aplica e interpreta la Constitución por sí mismo cuando ejerce las facultades que ella les confiere respectivamente" ("Fallos", 53:520).

b) El artículo 10 de la iniciativa aprobada en el Senado prevé en su segundo párrafo el control por parte de cada Cámara de la adecuación formal y sustancial del decreto con las premisas constitucionales:

c) Por último, el proyecto no enerva tampoco el control judicial.

d) ¿Por qué la ausencia de plazos para expedirse sobre el decreto de necesidad y urgencia en el plenario de cada Cámara es un expediente legítimo y conveniente?

e) ¿Por qué se justifica mantener la validez y vigencia del decreto de necesidad y urgencia en tanto no recaiga la resolución del rechazo?

f) Anticipemos para hallar la respuesta a la primera de las preguntas dos verdades que emergen de la propia Constitución Nacional. A saber:

a) La Ley Suprema no fuerza a fijar uno expreso; lo que sí estaría prohibido es la aceptación del silencio como aprobación tácita, y de hecho la ley no lo hace.

b) El plazo para que cada Cámara se expida está fijado "indirectamente" en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional, pues en su cuarto párrafo se aclara que "...la Comisión elevará su despacho en un plazo de 10 días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras..."

Señor presidente: O sea que no es cierto -tal como se viene sosteniendo. Que el decreto pueda quedar *sine die* (indefinidamente en el tiempo) vigente por falta de consideración dentro de las Cámaras, pues éstas deben realizar ese tratamiento expreso "de inmediato". En todo caso, aceptemos de antemano: la vigencia de la norma responderá a la necesidad de preservar otros principios y valores, los que abordaré posteriormente.

De lo que se tratará es de interpretar dentro del seno del propio Congreso dicha manda constitucional, a cuyo respecto lo lógico, lo razonable, es que las Cámaras adecuen su comportamiento al texto y al espíritu que surgen palmariamente explicitados en la Ley Suprema. Esto es dar tratamiento inmediato.

Si se aprueba el proyecto, se estaría avanzando en este punto, porque la existencia del despacho elevado por parte de la comisión bicameral no ofrece atajos a las Cámaras para evadir dicho tratamiento.

Confío en que cada Cámara sabrá entender el sentido de la inmediata consideración ligada al "expreso tratamiento" al que alude la Constitución y actuando de conformidad con dichas pautas y cumplir la misión que la Constitución les tiene asignada. Es demasiado el compromiso con la Nación como para pensar en evadir responsabilidades.

Desde ya, no es un expediente saludable para la institución Congreso sustraerse a su obligación. Mucho menos lo será para la propia República.

Por otro lado, convengamos en que la morosidad o inercia sobre dicho tratamiento no lo será del Ejecutivo, sino del Congreso, y no pareciera natural concebir que el Parlamento se quiera exponer al oprobio general, hacerse cargo de tamaña irresponsabilidad, y dar pie para reeditar con ello la vieja proclama popular del "que se vayan todos". No creo que los legisladores sean tan inconscientes como para querer extenderles el acta de defunción al órgano que integran.

Pero además, convengamos por razones prácticas de buen gobierno que de seguro intervendrá en plazos razonables para cada caso —de ahí la inconveniencia de atarse en su cometido a plazos específicos que podrían no ser los más ajustados a la materia y complejidad del asunto al que refiera el decreto de necesidad y urgencia— porque su inacción abriría también cause al reproche judicial —al consabido activismo de los jueces—, amén del político, hipótesis cualquiera de éstas que claramente no sería la deseable para nadie, y menos para los legisladores.

En síntesis:

1. Naturalmente, si se lo compara con el pasado, la situación mejora porque:

a) Se crea la comisión bicameral respetando las pautas de la ley, y si o si emitirá ella un dictamen en los plazos que la misma establece y elevará el despacho al plenario de cada Cámara;

b) El Congreso no podrá excusarse de considerar su despacho en plazos razonables sin correr serios riesgos él mismo, por su inacción y la responsabilidad ínsita en tal circunstancia; y el decreto mismo, que se hace blanco fácil de reproche ante la justicia;

Convengamos que siempre, y en todo momento puede recibir una embestida ante la Justicia, pero más aún si el Congreso no cumple con su misión en un tiempo razonable con ajuste a la inmediatez que consagra la Ley Suprema.

Por lo demás, y ligado esto con cuanto dijera al principio, la necesidad y urgencia, o bien la emergencia económico-social que en forma endémica ha tenido presencia en nuestro país, obligan en los

tiempos que corren a tener una visión superadora de los viejos y rígidos cartabones, y a abrir los ojos frente a la realidad circundante.

El mismo realismo jurídico-político que derivó en la consagración en el nivel constitucional de los decretos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3) y de los delegados (artículo 76), con límites claros y expresos, pero a la vez con pautas de amplitud y flexibilidad, persuaden en el sentido de que los distintos actores sabrán hacer una lectura fiel de tales instrumentos, antes que una determinada por la mera conveniencia y que persiga fines extraños a la propia Constitución.

Hay que superar el prejuicio. Se trata ni más ni menos de instrumentos que, aún antes de que la reforma introdujera la propia dinámica constitucional a nuestro régimen político (recordar si no el viejo caso "Delfino" de 1997 en materia de delegación y "Peralta" ya en los primeros noventa sobre decretos de necesidad y urgencia; cuyo único control posible resultaba el judicial).

Podrá haber en el futuro decretos de necesidad y urgencia y delegados violatorios de la Constitución o no, y el Poder Legislativo ahora, además del Judicial, dirá en cada caso si representan oposición o deformación respecto de la Constitución, o bien si se ubican en una zona donde la permisión o la interpretación dejan margen para considerarlos compatibles con ella. Lo importante es, entonces, no presumir a priori que toda mutación es lesiva de la Constitución.

2. Para justificar la validez y vigencia del decreto de necesidad y urgencia, hasta que haya un pronunciamiento sobre el particular, digo:

Que el decreto de necesidad y urgencia y los decretos delegados son ley en sentido material. Es decir, tienen valor de ley, rigen como tal, obtienen vigencia, resultando obligatorios, de conformidad con lo que establece el artículo 2º del Código Civil, por más que el órgano que intervenga en su dictado sea el Ejecutivo.

Que entonces se aplican, haciendo nacer derechos y/u obligaciones, creando, modificando o extinguiendo relaciones jurídicas.

A partir de ello, señor presidente, el nacimiento de cualquier derecho, particularmente cuando obtenga el rango de "derecho adquirido" al amparo de la Constitución, está forzando en principio a tener que ser más cuidadosos a la hora de evaluar si se mantiene la vigencia del decreto o no se la mantiene. Máxime a la luz del principio consagrado por nuestro máximo tribunal en el sentido de que los actos públicos se presumen constitucionales en la medida en que, mediante una interpretación razonable de la Constitución, puedan ser armonizados con ésta. En otras palabras: se trata de una presunción *iuris tantum* de constitucionalidad que acompaña a todos los actos de gobierno, cualquiera sea su sustancia.

Así lo ha dicho, en concreto la Corte de acuerdo con la doctrina de "Fallos": 207:249, entre otros; como también ha dicho que "la declaración de inconstitucionalidad de una ley es un acto de suma gravedad institucional y debe ser considerada como una última ratio del orden jurídico ("Fallos", 200:180 y otros).

Entonces, tenemos que:

- Si el acto debe reputarse en principio válido y constitucional;

- Si al amparo del mismo nacen derechos;

- Si está abierto el terreno a un control político (por parte del Congreso) y otro judicial (por parte de todos los jueces de la Nación), allende el escrutinio de la opinión pública, la prensa y el electorado;

La conclusión más favorable es la de aceptar como válido y constitucional el instrumento (me refiero especialmente a los decretos de necesidad y urgencia) al amparo de esos principios, y en definitiva en salvaguarda de la seguridad jurídica, antes que aferrarnos a un plazo estricto, que inclusive pueda ser exiguo para el análisis y la conclusión de un caso puntual.

3. Recapitulando:

- Una nueva vuelta de tuerca sobre la potestad reglamentaria autónoma por parte del Congreso de la ley especial contemplada por el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional y la conveniencia de estar a favor de la validez y vigencia del decreto de necesidad y urgencia en tanto no recaiga un pronunciamiento sobre el particular;

Dijimos que el decreto de necesidad y urgencia rige del mismo modo que una ley formal siguiendo las pautas que para su entrada en vigor establece el artículo 2º del Código Civil, sea creando, sea modificando o extinguiendo derechos y/o relaciones jurídicas, tal como podría hacerlo, y de suyo lo hace, la norma cuando es dictada por el Congreso.

Y tenemos que una vez dictado el decreto de necesidad y urgencia y considerado por la Comisión Bicameral, es elevado al plenario de cada Cámara "para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras".

Advirtamos lo siguiente, señor presidente:

- No nos está hablando la Constitución en su artículo 99, inciso 3, de aprobación ni de rechazo, de ratificación ni desestimación, esto por una parte.

- Por la otra, tampoco nos remite a las normas que regulan el procedimiento "de la elaboración y sanción de las leyes" estatuido bajo el capítulo quinto de la sección primera (del Poder Legislativo) del título de la segunda parte de la Constitución. Por el contrario, en tanto facultad establecida en el artículo 99, inciso 3, relativa al Poder Ejecutivo, puntualmente expresa lo que concierne al "trámite y los alcances de la intervención del Congreso" que ello queda deferido a "una ley especial sancionada con

la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara". De todo ello, derivase o quiere significarse lo siguiente:

- a) Que no es dable aceptar, sin más, que si "ese trámite" y "los alcances de la intervención del Congreso" sea lo que éste último establezca "en dicha ley especial", sin más aditamento, el Congreso debe estar entonces atado a normas a las que no solamente no remite, sino que inclusive metodológicamente tienen una ubicación diferente en la estructura constitucional y claramente están dispuestas para regular una hipótesis diversa: la sanción por vía ordinaria de la ley.

El intérprete, en este caso, cada legislador –y todos ellos– a la hora de reglamentar el estatuto debe recordar que el constituyente habla por sus palabras pero también por sus silencios. Que no omite por mera omisión, sino adrede.

De allí que entendemos que el texto proyectado guarda congruencia con el mandato constitucional. Y el Congreso dispone conforme a la amplitud que le ha dado la propia Constitución.

b) Deseo destacar:

- La seguridad jurídica en tanto bien y valor jurídico emparentada con "lo predecible de las conductas de las autoridades estatales", se ajusta y compadrece en mayor medida con el mantenimiento de una situación jurídica dada, más que con su abandono o modificación, siendo incompatibles con ella los cambios que tengan por solo basamento al silencio para contrarrestar su validez y vigencia.

Es más, señor presidente: muchas veces advertimos en la realidad que nos toca vivir, que el contenido del DNU resulta superador respecto de la situación precedente carente de normatividad, o bien aún del ordenamiento jurídico anteriormente vigente que reemplaza. A un punto tal que mantener su vigencia prolongada pueda resultar un expediente necesario o conveniente.

Si ello fuera así, convengamos que el mero prurito de que el órgano legisferante ha sido el Poder Ejecutivo, y no el Congreso, sería mal consejo –hipócrita podría decirse– a la hora de atacar la norma introducida por aquel. ¿Por qué y para qué hacer un juicio de valor "a priori"?

Si el Poder Ejecutivo ha ajustado su comportamiento al procedimiento y contenido que emergen de la Constitución; si la norma concebida y dictada por aquél rige adecuadamente las situaciones futuras caídas bajo su encuadre, como podría hacerlo la ley concebida y dictada por el Congreso mismo: ¿a título de qué fustigarla y sustraerle vigencia?; ¿a título solamente de no haber sido puesta en tela de juicio por parte del Congreso?; ¿por qué el solo silencio del Legislativo debería entenderse como un reproche, y de ello derivar efectos nulificantes para la norma originada en el decreto de necesidad y urgencia?

— Por lo demás, y vinculado directamente con lo anterior, convengamos que particularmente en lo que atañe al contenido patrimonial de los derechos —pero no tan sólo circunscribiéndonos a tal contenido— merced a un decreto de necesidad y urgencia como fuente bien puede cualquier habitante incorporar derechos que titulariza bajo el rótulo de “derechos adquiridos”, o bien “derechos amparados por garantías constitucionales” en la expresión del artículo 3º del Código Civil.

Someter tales derechos a la “nebulosa” o “zona gris de indefinición” que supone no considerarlos derecho vigente pretextando que el silencio sumado al paso del tiempo operen sobre el decreto de necesidad y urgencia, restándole valor y efecto, genera una incertidumbre incompatible con el estado de seguridad jurídica deseable dentro de una comunidad organizada, esa misma seguridad jurídica que nos exige por principio respetar el contenido de la Constitución muy particularmente en cuanto a los derechos personales que ella reconoce. Sobre todo, cuando esa seguridad y ese respeto a los derechos se identifican con la finalidad de promoción del bienestar general o común que como norte de la acción política consigna el Preámbulo de la Constitución Nacional.

Por lo demás, cabe recordar que el acto debe reputarse válido y constitucional, se presume tal, en tanto no se lo invalide. Suponer por hipótesis invalidaciones “tácitas” por efecto del sólo paso del tiempo sin que se verifique un pronunciamiento legislativo expreso sobre el particular, conlleva por cierto mayores problemas e inconvenientes que desventajas. Sin que a la vez, claro está, la solución propiciada se dé de bruces con las normas y principios que ordenan nuestro sistema jurídico constitucional. Si bien con un esquema distinto, pues en el caso nacionales, silencio no comportará aceptación y no se consigna un término expreso para el tratamiento, en los efectos prácticos, la solución propuesta compatibiliza con lo que tiene dispuesto el derecho público provincial mayoritariamente, en el que la falta de pronunciamiento en los plazos señalados por las respectivas Constituciones para el tratamiento legislativo comporta aprobación del decreto de necesidad y urgencia (Ver Río Negro, 181, inciso 6; Salta, 145; San Juan, 157; La Rioja, 12, inciso 6). Un temperamento, consagrado en ellas que tiene fundamento en cuanto viene siendo expuesto.

De allí que, a más de una mucho más realista, se esté ofreciendo mediante la iniciativa legislativa que nos ocupa una solución que no tiene en cuenta el mero juego del poder en sus distintos órganos, sino y especialmente, por sobre el mismo, las necesidades y ventajas de la población, las ella, toda y las de cada uno de los miembros.

No perdamos de vista, que los órganos del poder deben oficiar como instrumentos que promuevan y garanticen los derechos y garantías que consagra la Constitución Nacional.

Abandonemos la puja estrictamente retórica que nos haga perder de vista los valores eminentes de la sociedad.

En este sentido, los proyectos los abarca y contiene a todos ellos, pero sin exorbitar los principios sobre que se asienta la República.

4. Una última ventaja instrumental:

Como una última ventaja práctica señalo cómo, hoy por hoy, sin la ley reglamentaria, si el Congreso quisiera dejar sin efecto un decreto de necesidad y urgencia necesitaría de un proyecto legislativo derogatorio aprobado por sendas Cámaras.

En cambio, dándose aprobación al proyecto venido a revisión, el hecho de que producto del legislativo puedan ser, simple resoluciones, enerva de suyo la posibilidad de veto por parte del Ejecutivo. Es decir, el Congreso tiene la última palabra.

De todas maneras, cuando se legisla, y muy especialmente cuando se lo hace sobre institutos constitucionales tan sensibles, es un sobreentendido que la ley debe contener cuanto menos lo posible, no lo utópico; lo bueno, aunque no sea lo mejor; y lo justo, aún cuando no lo perfecto. La perfección no es, por otra parte, una virtud de los hombres.

Por lo demás aceptemos que este proyecto:

a) Mejora lo que hoy por hoy tenemos;

b) Pone un compromiso concreto en cabeza del Congreso, cuando hasta hoy estaba muy cómodo sin más que mostrar por toda actividad la elevación de meras críticas desde el terreno de la política intrascendente, y no siempre dentro de su ámbito propio;

c) Comporta mucho más que simples declamaciones y proclamas políticas.

En suma, significa un avance sustancial.

No perdamos la oportunidad de dar un paso adelante.

En lo demás, de todos nosotros dependerá.

No escudémonos, si faltamos a nuestro compromiso, en las normas dictadas, en presuntas fallas de las mismas, porque responsablemente estas sirven, como ocurre en el caso en análisis, en que cumplamos cabalmente con el cometido constitucional.

Por eso señor presidente, acompaño la iniciativa.

6

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO JEREZ

Fundamentos del voto negativo del señor diputado al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

Nos encontramos ante uno de los puntos más controvertidos del proceso de reforma constitucio-

nal del año 1994, la regulación de los decretos de necesidad y urgencia, los decretos delegados y los de promulgación parcial de leyes.

El artículo 99 de la Constitución Nacional, en su tercer inciso establece el principio general sobre el tema que estamos debatiendo: "El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable emitir disposiciones de carácter legislativo", por lo tanto, esta norma prohíbe al Ejecutivo dictar disposiciones legislativas.

Seguidamente, dicho artículo, establece la excepción a la regla, autorizando al Poder Ejecutivo a dictar decretos de necesidad y urgencia, "solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos".

El Congreso Nacional debe realizar una tarea de control sobre esta facultad excepcionalísima del Poder Ejecutivo, a través de la llamada Comisión Bicameral Permanente.

Y precisamente, al Poder Legislativo le corresponde reglamentar el procedimiento de control, mediante una ley especial que deberá regular el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

Señor presidente, estamos ante un mandato constitucional, que deberá ejercerse razonablemente, no podemos desvirtuar dicha facultad mediante su reglamentación, por lo tanto, debemos ajustarnos al artículo 28 de la Constitución Nacional del cual surge el principio de razonabilidad, fijando los límites de la competencia reglamentaria del Congreso, y que según la regla de Corte Suprema de la Nación exige la proporcionalidad o adecuación entre los medios dispuestos y los fines que se pretenden lograr.

A tal efecto, y con el objeto de culminar con la mora en el cumplimiento de la obligación constitucional de regular estas facultades excepcionales del Poder Ejecutivo, incorporadas en la reforma del año 1994, el día 19 de agosto del año 2004, presenté un proyecto de ley sobre la reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente, cuyas pautas fundamentales consisten en su integración con un número reducido de diputados y senadores para posibilitar su actuación con la agilidad necesaria, en donde sus miembros sean elegidos por cada Cámara a fin de mantener la igualdad y representatividad, y asegurar la participación de los bloques minoritarios, el carácter permanente de la comisión, en virtud del cual sigue funcionando durante el receso del Congreso, la obligación del jefe de Gabinete de someter la medida a consideración de la comisión, personalmente y en el plazo de diez días hábiles desde la emisión del decreto y la habilitación del tratamiento de oficio por la comisión, ante el incumplimiento de dicha obligación, con respecto al dictamen de la co-

misión, ésta deberá elevarlo al plenario de cada Cámara en el plazo de diez días hábiles, y si ello no ocurre el Congreso debe proceder a su tratamiento de oficio.

Además, creo que debemos abordar en profundidad, un tema fundamental para que el control sea efectivo que es la determinación de un plazo para que el Congreso se expida, ya que en caso contrario significaría un retroceso institucional, por ello, en mi iniciativa (expediente 5.171-D.-04), se establece un plazo breve para que las Cámaras aprueben o rechacen el decreto en cuestión.

Lamentablemente, el dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales, no contempla el plazo, lo que trae como consecuencia que ante el silencio de las Cámaras, el decreto continúe vigente, y de este modo se desvirtúa el fin de la reglamentación de esta facultad, que es justamente el necesario control parlamentario.

Por último, me quiero referir al caso de que una de las Cámaras del Congreso no se expida, ya que, como surge de mi proyecto, considero que el silencio de una de las Cámaras debe entenderse como rechazo de la norma en cuestión, en concordancia con el artículo 82 de la Constitución Nacional que prohíbe la sanción ficta o tácita, ésta disposición constitucional exige que la voluntad del legislador, siempre se manifieste de manera expresa.

Para tener una cabal idea de la gravedad del asunto en debate, debemos ser conscientes de que para que una ley se apruebe es necesario que las dos Cámaras del Parlamento, sesión mediante, previo tratamiento en sus respectivas comisiones, aprueben con la mayoría necesaria la propuesta legislativa, con todo el andamiaje que ello significa. Pero resulta que con las facultades legislativas delegadas y los decretos de necesidad y urgencia, el señor presidente de la Nación, *motu proprio*, sin ninguna interferencia más que la de la voz de su conciencia, puede legislar y encima si las Cámaras por equis razones no se reúnen, o simplemente "cajoncan" el expediente del decreto presidencial, este pasa a tener plena operatividad y vigencia, aplicándose en consecuencia a la vida, propiedad y bienes en general de todos los ciudadanos del país, con lo cual, ninguna duda cabe, que desde el Congreso de la Nación se está verdaderamente otorgando prácticamente la suma del poder público en manos del presidente de la Nación, en tanto representante de uno y sólo uno de los poderes del Estado.

Este razonamiento resulta totalmente veraz, ya que estas facultades indebidamente delegadas, unidas a las conferidas mediante la Ley de Emergencia Económica, a las de la ley de presupuesto y a las modificaciones que se pretenden incluir en la Ley de Administración Financiera en su artículo 37, resultan un "combo" que si no es utilizado con la medida y prudencia que sólo la dan el control recíproco de las instituciones constitucionalmente

constituidas, pasan a ser las mismas que en su momento se confirieron a Juan Manuel de Rosas, que para algunos pasó a ser en la historia de nuestra patria el "Restaurador" de las leyes, mientras que para muchos otros el ejemplo también histórico de la más descarnada y decadente tiranía.

Finalmente, hay otro punto del dictamen que hoy estamos tratando con el que no coincide y es la necesidad del rechazo de las dos Cámaras del Congreso para que el decreto sea derogado, ya que, desde mi punto de vista, creo que el rechazo de una sola de las Cámaras trae como consecuencia la derogación del decreto en cuestión porque en ese caso no existiría voluntad convalidatoria del Congreso nacional.

En definitiva, señor presidente, estoy convencido de que si queremos reglamentar el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional, respetando el principio de razonabilidad y lograr el objetivo que tuvieron los constituyentes del 94 al incorporar esta disposición, que fue justamente, limitar al Poder Ejecutivo en salvaguarda del principio de división de poderes y evitar, de esta forma, que se cometan abusos en el ejercicio de esta facultad, debemos establecer, en primer lugar, un plazo breve y perentorio para que el Congreso se expida sobre la validez o no del decreto en cuestión, en segundo lugar, considerar que el silencio de las Cámaras juega en contra del decreto, es decir que éste perdería vigencia y finalmente, resaltar la necesidad de que el rechazo de una sola de las Cámaras haga caer el decreto.

Por ello, adelanto mi voto negativo.

7

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA MONTENEGRO

Fundamentos del rechazo de la señora diputada al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

Creo que es este un momento crucial para la patria.

Quienes estamos representando al pueblo, quienes al asumir juramos por la Constitución, juramos también defender la división de poderes, quienes nos sentimos demócratas, cívicos y republicanos, debemos decidir con nuestro voto si deseamos iluminar con la luz de nuestras convicciones democráticas a la república o si con las presiones a las que nos somete el devenir político, oscurecemos las claras bases que nos sostienen.

Y hablar de política, políticos y "lo político" en estos tiempos y desde hace tiempo, es como referirse a cuestiones vergonzantes, corruptas, casi a cuestiones non sanctas.

La pregunta es por qué se ha tergiversado la significación de estos conceptos. ¿Tienen la culpa las instituciones o las personas que las conforman?

¿Son políticos los que ocupan cargos o políticos somos todos?

Evidentemente, la respuesta es: políticos somos todos pero con actitudes y con hechos como el que hoy se quiere consumir, la política se ve monopolizada, casi diría, secuestrada por un grupo que con la arrogancia que le da su mayoría, decide, da órdenes, aunque estas vayan configurando un alejamiento de lo democráticamente esperado.

La gente que opina, la gente que educa, la gente que trabaja, la gente que cura, que ayuda, que critica, que vota, que orienta a sus fieles, que cria a sus hijos, es también política porque está ayudando desde su perspectiva a construir el futuro, un mundo mejor.

Pero esa misma gente que opina, cria a sus hijos, vota y educa, y que no sabe de decretos de necesidad y urgencia está con su futuro y su mundo puestos en esta decisión que debemos tomar.

Y aquí entran en juego los valores políticos. Entran en juego las normas éticas que nos rigen y por ello, esa decisión no es cuestión dubitativa. La decisión ya está tomada, es por sí o por no como antipodas irreconciliables y posturas irreductibles.

La ética está en las manos de cada legislador, en este caso. La moralidad es siempre una reflexión sobre la propia libertad, no mañana o en el próximo periodo legislativo, "es en el aquí y en el ahora", como dice el filósofo Fernando Savater.

Sé que las palabras, los argumentos, y las fogosas defensas de cada una de esas posturas no van a hacer mella en esa decisión tomada. Sin embargo creo que otorgarle poderes exagerados a un gobierno, no le hace bien al gobierno ni a los gobernados. No le hace bien a la democracia a quien comienza a carcomerla. No le hace bien a la república a la que resiente sus bases... Y lentamente, con sutiles acciones y no tanto con acciones que violentan a la Constitución vamos entrando en el farrago del camino de los dictadores.

Esta palabra, indudablemente, puede parecer exagerada. Pero todo acto sospechado de demagógico, autoritario o irreverente, debe ponernos en alerta. Y no porque teóricamente lo sepamos. Hemos sufrido en carne propia los argentinos, los pesares de las dictaduras, los bochornos de la demagogias, los dolores interminables de los golpes de Estado.

Por ello hasta resulta una actitud trágica la que asume a sabiendas el oficialismo. Trágica porque las venturas que hoy los colman. Cada día, casi a cada instante se opacan, empaqueñecen y en poco tiempo, otras alternativas mostrarán la transparencia, la participación y el incommensurable respecto a la Constitución y al pueblo, ocuparán los lugares de quienes convencidos de la necesidad de que se van

a perpetuar en el manejo discrecional de los fondos públicos, hoy no miden la inconmensurable dimensión que adquiere esta cesión de funciones de la Legislatura en plena democracia, en plena vigencia de la Constitución, en plena división de poderes.

8

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR
DIPUTADO ROSSI

Fundamentos del apoyo del señor diputado al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

Introducción

Los decretos de necesidad y urgencia (en adelante DNU) existieron desde el origen del Estado argentino más allá de la denominación utilizada.

Desde 1853 hasta 1989 su utilización fue escasa. No así los decretos delegados que fueron utilizados asiduamente antes y después de la reforma constitucional de 1994.

A partir de 1989 la utilización de los DNU se hizo habitual más allá de no encontrarse regulados en la Constitución Nacional hasta 1994.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) los convalidó en el conocido caso "Peralta" de 1990 (CSJN 313:1513).

Reforma constitucional de 1994

En 1994 se llevó a cabo una cuestionada reforma constitucional.

Si bien tuvo aspectos altamente positivos que pueden ser valorados con el paso del tiempo, el Pacto de Olivos engendró el núcleo de coincidencias básicas que fueron cláusulas que no pudieron ser debatidas en el seno de la Convención Constituyente ya que vinieron pactadas de antemano.

El Pacto de Olivos y la gran parte de la reforma fueron fruto del intercambio de favores entre el doctor Carlos Menem y el doctor Raúl Alfonsín.

El doctor Menem necesitaba la reforma para incluir la reelección y el doctor Alfonsín necesitaba el pacto para intentar consolidar el bipartidismo ya que su partido se encontraba muy debilitado.

El doctor Alfonsín justificó el pacto y la reforma en el intento de atenuar el presidencialismo.

La letra de la reforma no expresa ese enunciado deseo.

El presidencialismo argentino no sólo no disminuyó sino que se agudizó.

Esto no describe una valoración axiológica sino fáctica.

La figura del jefe de Gabinete no atenuó el presidencialismo y los organismos de control creados no satisficieron las expectativas.

La incorporación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo

Los tres poderes del Estado cuentan con facultades que son naturales a su función y con otras que en principio son naturales de los otros poderes.

El Poder Ejecutivo debe ejecutar, el Poder Legislativo debe legislar y el Poder Judicial debe juzgar por naturaleza, pero además debe cumplir con las otras facultades que se les regula en consecuencia.

Así desde siempre el Poder Ejecutivo tuvo facultades legislativas reguladas por la Constitución.

El Poder Ejecutivo nacional siempre estuvo facultado a vetar las leyes sancionadas por el Congreso además de tener iniciativa legislativa y de promulgar y hacer publicar las leyes.

La reforma amplió estas facultades pactadas en Olivos.

Se facultó al Poder Ejecutivo nacional a dictar decretos delegados, decretos de necesidad y urgencia y a vetar parcialmente las leyes (artículo 2°, punto g) de la ley 24.309 de la necesidad de la reforma).

La técnica legislativa utilizada

Las dos cláusulas que facultan al Poder Ejecutivo nacional a legislar comienzan con una prohibición que parece terminante pero que dado el régimen de las excepciones lo terminante termina por configurarse casi en una regla. Veamos:

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

Artículo 99, inciso 3: "... El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros".

El constituyente, entonces, prohíbe pero faculta lo cual podría considerarse como una mala técnica legislativa.

En el caso de los DNU es aún más gravosa la técnica legislativa utilizada ya que no resuelve claramente cómo se realizará el control parlamentario posterior al dictado del DNU por parte del Poder Ejecutivo nacional.

En realidad, más que una cuestión técnica fue una cuestión política dado que no se reguló de otra manera porque no se pusieron de acuerdo, en el Pacto, en cómo hacerlo. Veamos:

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

Entonces, nos encontramos con una cláusula constitucional abierta que debe ser llenada por el Congreso.

Tenemos la regulación sobre el dictado de los DNU pero falta saber cómo realizará su función de control el Congreso, porque el constituyente así lo decidió.

Comisión bicameral permanente

La comisión bicameral permanente creada por la reforma de 1994 tiene como función controlar los siguientes decretos que dicta el Poder Ejecutivo nacional:

a) decretos de promulgación parcial de leyes (artículo 80);

b) decretos delegados (artículo 76 y artículo 100 inciso 12);

c) decretos de necesidad y urgencia (artículo 99 inciso 3 y artículo 100, inciso 13).

A casi doce años de la sanción de la reforma de 1994 todavía esta comisión no se conformó ni se reguló su funcionamiento.

Si bien existieron muchos proyectos para reglamentar el tema, lo cierto es que los gobiernos anteriores no tuvieron la voluntad política de concretarlo.

Los oficialismos anteriores con sus mayorías parlamentarias se sentían más cómodos dictando DNU sin control de la Comisión Bicameral Permanente (CBP).

La no conformación de la CBP fue objeto de discusiones doctrinarias y jurisprudenciales.

Había quienes sostenían que si no se conformaba la CBP no se podía dictar DNU y otros que expresaban que esto no podía ser una limitante dado que la omisión de un poder no puede afectar los derechos de otro.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en diversos fallos posteriores a la reforma de 1994 sostuvo que el Poder Ejecutivo nacional puede dictar DNU aunque no esté conformada la CBP.

Por primera vez, el Poder Ejecutivo nacional y los representantes del oficialismo en el Parlamento están dispuestos a dar un paso adelante y conformar y regular la CBP para que pueda controlar eficazmente los DNU que dicta el presidente en ejercicio de las facultades constitucionales.

Proyecto de reglamentación de la CBP

El proyecto aprobado por el Senado y que ahora debe tratar la Cámara de Diputados es la mejor síntesis de todas las posturas existentes en la materia.

La diversidad de proyectos con regulaciones totalmente distintas llevó a que la regulación final sea de muy difícil confección y que algunos representantes no coincidan con la misma.

Lo importante es que existe la decisión política de poner fin a la demora de 12 años que lleva esta omisión legislativa.

El resultado del proyecto es altamente positivo, está en un todo de acuerdo a lo regulado por la Constitución Nacional e implica un mejoramiento notable de la calidad institucional argentina.

Hasta ahora, para derogar un DNU se necesitaban mayorías muy gravosas.

Una vez dictado el DNU el Congreso para dejarlo sin efecto necesitaba presentar un proyecto de ley y sancionarlo. Esta ley podía ser vetada por el Poder Ejecutivo nacional y el Congreso para insistir con la derogación del DNU necesitaba de los 2/3 de cada Cámara para que el Poder Ejecutivo nacional no lo pueda volver a vetar.

Con la regulación de la CBP el Congreso podrá dejar sin efecto el DNU con mayoría absoluta de votos de cada Cámara.

Además, el Congreso al emitir una resolución evita que pueda ser vetado por el Poder Ejecutivo nacional al no tratarse de una ley ni de su proceso de sanción.

El proyecto intenta por todos los medios que el pleno de la Cámara resuelva sobre el DNU por ello, si el jefe de Gabinete no remite el DNU al Congreso o la CBP no dictamina, el pleno de cada Cámara puede de oficio tratar el DNU de manera inmediata y en forma expresa.

No nos detendremos a analizar los puntos en los que todos coinciden sino que fundamentaremos los escasos puntos que merecieron opiniones divergentes.

Falta de plazo

Algunos señalan que es negativo no haber puesto un plazo breve y expreso para que el pleno de cada Cámara se expida.

Pareciera que algunos no tienen en cuenta que el Congreso no se lleva muy bien con los tiempos. Veamos:

-Recién hoy cumplimos con una deuda de 12 años.

-Los decretos delegados anteriores al 94 los seguimos prorrogando.

-Se tardó muchos años en reglamentar muchos institutos creados en el 94.

-Todavía existen importantes institutos sin reglamentar (ejemplo: coparticipación, amparo).

Asimismo, es pacífico en la doctrina que cuando el constituyente quiso poner plazos los puso. Y puso muy pocos plazos, por cierto. Los imprescindibles.

Por otra parte le delegó al Congreso la composición y reglamentación de la CBP pero no le delegó poner plazos. Nada dice de plazos. Solo dice: "...el que de inmediato considerarán las Cámaras, para su expreso tratamiento..."

Solo puso el plazo de:

-10 días para que el jefe de Gabinete remita el DNU al Congreso.

-10 días para que la CBP dictamine.

Ningún otro plazo. Por lo tanto, la obligación de las Cámaras es tratarlo de inmediato y de manera expresa.

Aprobación tácita o ficta

El tema del plazo lo relacionan con la aprobación tácita o ficta.

Algunos pretenden que si el Congreso no lo trata en un determinado plazo el DNU debe perder vigencia. Esto implica una derogación tácita o ficta.

No estamos de acuerdo ni con la derogación tácita ni con la aprobación tácita.

La aprobación tácita está prohibida por el artículo 82 de la Constitución Nacional.

"Artículo 82: La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta".

Aunque algunos consideren que la aprobación tácita no está prohibida para estos casos por tratarse de un procedimiento que está por fuera del de formación y sanción de leyes, igualmente nosotros entendemos que es aplicable ya que la Constitución marca que los DNU deben tratarse de manera expresa.

Por eso decimos que aunque las Cámaras se manifiesten por resolución, esa manifestación debe existir indefectiblemente.

¿Qué sucede si las Cámaras no lo tratan?

Lógicamente que el DNU permanecerá vigente por razones de seguridad jurídica hasta que haya manifestación expresa de ambas Cámaras.

Si ambas lo rechazan entonces el DNU perderá vigencia a partir de ese momento sin violentar los derechos adquiridos hasta ese momento.

La obligación de las Cámaras es de expedirse, por lo tanto, si no lo tratan, cargarán con las responsabilidades políticas del caso.

El derecho público provincial, con excepción de la provincia de Chubut, y el derecho comparado, en muchos casos, receptan la postura de la sanción tácita o ficta que nosotros descartamos para este caso. (ver cuadros).

Insistimos, que el constituyente no haya puesto plazos no significa que el Congreso pueda avalar con el silencio. Debe expedirse expresamente y de manera inmediata.

Silencio

¿Qué valor se le debe asignar al silencio?

Esta claro que si rechazamos tanto la aprobación como la derogación ficta el DNU debe permanecer vigente hasta tanto el Congreso se expida expresamente.

Esto es lógico por razones de seguridad jurídica dado que el DNU no puede perder vigencia por la inacción del Congreso.

Esta solución es perfectamente constitucional dado que el constituyente quiso que sea el legislador el que defina el alcance del silencio y el legislador determina en este caso que no exista ni aprobación ni derogación ficta del DNU.

Recordamos que si bien el artículo 82 no permite la aprobación ficta, el artículo 80 del texto constitucional dispone que se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles (promulgación ficta). En igual sentido, en caso de enjuiciamiento de magistrados, el artículo 115 dispone que corresponderá archivar las actuaciones sobre la acusación al juez si transcurrieren ciento ochenta días contados desde la decisión de abrir el procedimiento de remoción, sin que haya sido dictado el fallo (absolución ficta).

Entonces, debe acordarse por razones de seguridad jurídica que el DNU tenga validez hasta que el Congreso se expida expresamente. El silencio en este caso no es convalidante ni denegatorio, es inocuo.

Vigencia

Como toda norma jurídica de carácter general que no tiene una cláusula de vigencia especial, los DNU tienen vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Si son dictados por expresa autorización constitucional y rigen hasta tanto no exista derogación expresa.

Claro está que de existir derogación del DNU por cualquier razón, entre otras, el rechazo del Congreso, debe tener vigencia esta derogación hacia el futuro y no tener efectos retroactivos que violen derechos adquiridos.

Los derechos adquiridos están amparados por este proyecto siguiendo la doctrina ampliamente mayoritaria en este sentido.

Rechazo de una Cámara

Algunos entienden que basta el rechazo de una Cámara para que el DNU pierda vigencia.

Esto no es correcto.

El Congreso, sea que se expida por resolución o por ley, necesita la voluntad concurrente de dos Cámaras.

Los constituyentes de 1994 no establecieron que con el rechazo de una Cámara el DNU debía perder vigencia, lo dejaron librado al legislador.

Así, algunos proyectos establecían una postura y otros otra.

El proyecto 1.336-D.-01 (O.D. N° 1.949/01) presentado por Stolbitzer, Iparraguirre, Giustiniani y otros, establecía que el rechazo debía darse por las dos Cámaras para derogar un DNU.

Ahora no piensan lo mismo.

La Constitución establece que sólo requiere la voluntad de una Cámara cuando la Constitución lo prescribe expresamente. Por ejemplo, cuando la Cámara de Senadores da acuerdo al nombramiento de jueces o embajadores. También cuando autoriza al Ejecutivo a declarar el Estado de sitio.

Para derogar una ley o un DNU que no es ley pero tiene jerarquía de ley necesita la voluntad concurrente de ambas Cámaras al igual que para ratificarlo.

No es lógico pensar que para ratificarlo se necesite la voluntad de las dos Cámaras y que para que pierda vigencia alcance con la voluntad de una sola Cámara.

Tenemos un sistema bicameral y el constituyente quiere que exista acuerdo conjunto para introducir, modificar y derogar normas que integran el sistema jurídico ya sean normas formales o materiales.

Coherentes con la postura de la vigencia de los DNU hasta que el Congreso los rechace se requiere de un acto jurídico complejo del Congreso para derogar un DNU lo mismo que para cualquier otra ley.

Decimos esto de acuerdo a lo regulado por el Capítulo Quinto de la Constitución Nacional "De la Formación y Sanción de Leyes".

Falta de limitación a la facultad de dictar DNU (Cantidad de decretos)

Algunos intentan confundir a la población con que no se está limitando el dictado de estos decretos.

Esto es absurdo.

La Constitución Nacional de 1994 habilitó al Poder Ejecutivo nacional a dictar DNU dentro de un marco de limitaciones.

Las limitaciones las impone la Constitución Nacional, y el Congreso no puede ampliar las limitaciones.

Cualquier limitación que realice el Congreso será reputada constitucional.

Si el constituyente hubiera querido más limitaciones las tendría que haber establecido claramente.

Si queremos limitar más el dictado de DNU o eliminar la facultad hay que reformar la Constitución Nacional.

El Congreso sólo puede constituir la CBP y regular su funcionamiento de acuerdo a lo que establece la Constitución Nacional.

También confunden cantidad con calidad.

Cuentan la cantidad de DNU que dictaron los distintos Ejecutivos como si fuese sólo una cuestión numérica.

Lo cierto es que hay DNU y DNU.

Es una herramienta. Y como cualquier medio importan los fines.

Se pueden dictar DNU para el bien de la sociedad o para limitar o aniquilar los derechos de los ciudadanos.

Los gobiernos anteriores los usaron para lo segundo y este gobierno los utiliza para el bienestar general.

Palabras finales

Hoy es un día histórico. Hoy el Congreso argentino salda una deuda de 12 años que mantenía con la Constitución y la calidad institucional.

Gobiernos anteriores no quisieron o no pudieron reglamentar la comisión bicameral permanente que debe controlar los DNU, los decretos delegados y los vetos parciales que dicta el Poder Ejecutivo nacional.

Queda claro que el Poder Legislativo debe mejorar su rol de contralor que la Constitución y los ciudadanos le exigen.

Estamos convencidos de que estamos dando pasos adelante continuamente en este sentido en este último tiempo.

El Congreso intenta fortalecer la institución y ponerse cada vez más cerca de la gente.

Por eso, no aceptamos que algunos malintencionados quieran confundir a la sociedad y sembrar oscuridad donde brilla el sol.

La falta de voluntad política para transformar la realidad que se vivió en el pasado hoy pretende volver justificando su parquedad.

Hoy votaremos un proyecto que significa un salto enorme en calidad institucional.

Por todo lo expuesto, solicitamos a los compañeros diputados que acompañen con su voto el presente proyecto.

INSERCIÓN SOLICITADA
POR EL SEÑOR DIPUTADO SOLANAS

**Fundamentos del apoyo del señor diputado
al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos
Constitucionales en el proyecto de ley en revisión
sobre régimen legal de los decretos
de necesidad y urgencia, de delegación legislativa
y de promulgación parcial de leyes**

El proyecto de ley tiende a darle un marco jurídico a los decretos de necesidad y urgencia que son dictados en uso de facultades constitucionales por el Poder Ejecutivo.

El proyecto también trata lo relativo a los decretos por delegación legislativa y a la promulgación parcial de leyes.

Primero debemos decir que esto se enmarca en normas constitucionales que establecen el mecanismo de los mencionados decretos de necesidad y urgencia.

Concretamente, el artículo 100 de la Constitución Nacional en su inciso 12 establece que le compete al jefe de Gabinete refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la comisión bicameral. El inciso 13 dice que debe refrendar juntamente con el resto de los ministros los decretos aludidos y los que promulgan parcialmente leyes. Esta norma además dice que se someterán personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la comisión bicameral permanente.

En concreto, el proyecto de ley no hace más que darle un marco jurídico a normas constitucionales que deben tener una adecuada implementación vía la ley que se está tratando. Vale decir que nuestra Carta Magna como ley suprema establece formas en las cuales deberán implementarse los DNU y luego mediante el dictado de una ley especial se regula lo relativo a la forma y modo en que dichos decretos se deberán aprobar por ambas Cámaras.

Es así que en consonancia absoluta con la Constitución Nacional, el proyecto crea una comisión bicameral que está integrada por 8 diputados y 8 senadores, funcionando en la práctica como una comisión legislativa que trata los proyectos de ley. Vale decir, el decreto de necesidad y urgencia es elevado para su tratamiento por la comisión dentro de un plazo de diez días de su dictado. Esta los recibe los trata y luego emite un dictamen por mayoría (previéndose la mayoría simple), el cual es elevado a la Cámara pertinente (ya sea Diputados o Senadores), quienes le darán un tratamiento como si fuera una ley común, vale decir aprobará y desechará el

decreto.

Lo que expresamente se prevé es que el DNU no puede ser modificado por la Cámara en cuanto a lo que el mismo establece, debiendo la misma darle aprobación o rechazarlo tal cual viene del Ejecutivo.

Mientras se tramita la aprobación del mismo el DNU tiene plenos efectos jurídicos como si fuera una ley dictada por el Congreso, y ello es así porque de acuerdo a las normas constitucionales expresamente este tipo de normas tienen plena vigencia legal, ya que se habilita su dictado en un todo de acuerdo a lo que nuestra Carta Magna establece.

En igual sentido y tratamiento que el descrito anterior tiene los decretos de delegación legislativa y los de promulgación parcial de leyes.

Cabe mencionar asimismo que la norma que estamos tratando, tiene su correlato fiel en lo que establece claramente el artículo 99 inciso 3, de la Constitución Nacional, donde se prevé el tratamiento que tendrán los DNU, la forma en que se eleva y el plazo a la comisión bicameral creada al efecto, y su posterior tratamiento por parte del Congreso.

Específicamente la última parte de esta norma establece que "una ley especial sancionada con mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso".

Justamente esta norma especial prevista por la Carta Magna es lo que actualmente estamos tratando, por lo tanto la misma, tanto desde el punto de vista jurídico como político es impecable, no hace más que reafirmar los preceptos de nuestra Constitución, no agregando ni quitando absolutamente nada, por lo que si no estamos de acuerdo con la presente, tampoco deberíamos estar de acuerdo con nuestra Constitución que establece la forma y el marco de estos DNU, que por otro lado debemos advertir que se encuentran limitados a ciertas y determinadas materias, ya que los mismos no pueden versar sobre cuestiones tales como normas que regulen materias penal, tributaria, electoral o de partidos políticos, por tal razón en lo demás existe una clara delegación de facultades hacia el Poder Ejecutivo de emitir estos DNU, siempre y cuando razones de urgencia ameriten su dictado.

En lo demás, ahora mediante esta norma, los mismos son sometidos mediante un procedimiento rápido y ágil al control parlamentario, a través de la comisión bicameral, la cual decidirá con un dictamen previo si los aprueba o rechaza.

Políticamente y jurídicamente la ley es impecable no hay reproche para hacerle, y está en plena y total consonancia con nuestra Constitución Argentina.

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA
DIPUTADA TATE

**Fundamentos del rechazo de la señora diputada
al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos
Constitucionales en el proyecto de ley en revisión
sobre régimen legal de los decretos
de necesidad y urgencia, de delegación legislativa
y de promulgación parcial de leyes**

La reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia nos sitúa en el terreno de discusión de la institucionalidad republicana argentina y su calidad, dado que el uso y abuso de los mismos por parte de los diferentes gobiernos de los últimos 11 años configuran un cuadro de avances sistemáticos del Poder Ejecutivo en tareas propias de este Congreso.

A lo largo de los siglos, todos los países democráticos del planeta fueron avanzando en diseños institucionales republicanos sustentados y edificados sobre la base de la separación de tres poderes independientes que garantizaran acotar los desbor-des autoritarios y lograr un ejercicio equilibrado y reciprocamente controlado del gobierno.

En estos diseños institucionales, cada uno de los poderes tiene injerencia expresa en la órbita de los otros dos, operando en la práctica como un sistema de frenos y contrapesos, lo cual constituye una condición indispensable para la organización de un gobierno constitucional republicano y la construcción de un marco que asegure el respeto y cumplimiento de las garantías constitucionales. En nuestro caso particular, esto se consagra en el texto constitucional de 1853 y se mantuvo a través de todas las reformas al mismo.

En ese marco, el pleno funcionamiento de este Poder Legislativo tiene como objetivo que nosotros, los representantes directos de los ciudadanos en las Cámaras, tengamos el mayor involucramiento posible en el diseño de los marcos legales que regulan la vida en sociedad y la aplicación de las políticas públicas, pero también una amplia participación en el control del Ejecutivo.

Si bien los DNU ya existían previamente, fueron incorporados al artículo 99 de nuestra Carta Magna mediante la reforma constitucional de 1994, pero autorizando su utilización sólo "cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución" para el dictado de leyes. Porque cuando dicta un DNU, el presidente asume facultades que son propias del Congreso: modifica o deroga leyes, o dicta normas con rango de ley.

La utilización de los DNU sólo se permite entonces ante razones de fuerza mayor o condiciones de crisis extrema, pero ninguna de estas condiciones

es pasible de encontrar en esta gestión, bendecida por la bonanza económica y con mayoría absoluta en el Parlamento. ¿Por qué entonces evitar al Congreso? Simplemente porque este presidente entiende al debate democrático y la participación de las minorías en los asuntos de gobierno como una pérdida de tiempo que debe ser evitada. Se trata entonces de una concepción verticalista que desprecia los mecanismos formadores de consensos, intolerante frente al disenso y que trata de concentrar todo el poder en el Ejecutivo. Sólo así resultan comprensibles los intentos de vaciar el Congreso, porque éste es el ámbito por excelencia para el debate plural en el sistema político democrático.

Frente a esta concepción intolerante, cumplo en recordarle a mis pares que no hay democracia consolidada en el mundo que se haya construido y consolidado vaciando al Poder Legislativo, negando el diálogo y siendo hostil ante el disenso.

Como señalábamos anteriormente, los DNU existían anteriormente a la reforma constitucional de 1994, y lo que se intentó establecer a través de la misma fue un estricto control sobre ellos. Durante el gobierno del presidente Alfonsín se habían dictado 10 DNU, pero a la fecha de la asamblea reformadora, el presidente Menem ya ostentaba un uso abusivo de los mismos.

En sus 10 años de gobierno, Carlos Menem estableció un récord de 545 decretos, un promedio de 54,5 DNU por año. En sus tres años de gestión, el presidente Kirchner quebró ese triste récord con el dictado de 201 decretos, un promedio de 67 DNU por año. Aunque pretendan ocultarlo, su parecido a la hora de gestionar, vulnerando la división de poderes y asumiendo la suma del poder público, es absolutamente indiscutible.

Quiero recordar nuevamente que la Constitución de 1994 es taxativa cuando señala que el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Sólo podrá hacerlo cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes, y siempre que no se trate de normas que regulen las materias penal, tributaria, electoral, o el régimen de los partidos políticos.

La propia Corte Suprema de Justicia ya sentó un valioso precedente en ese sentido. "El ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país, especialmente desde 1989", señaló en un fallo de agosto de 1999, donde confirmó la inconstitucionalidad de dos DNU que recortaban las asignaciones familiares de un trabajador aduanero. En esa ocasión, cinco de los jueces señalaron que el dicta-

do de esas normas está limitado a "los casos excepcionales que establecen la ley y la Constitución".

Más allá de lo claro y taxativo del texto constitucional, lo cierto es que desde hace 12 años que este Congreso no sanciona la ley reglamentaria destinada a regular el trámite y los alcances de nuestra intervención en la materia. Sin duda alguna, las mayorías legislativas de cada momento, así como las conveniencias del gobierno de turno, tuvieron su cuota de responsabilidad en que así sucediera. Pero también es cierto es que ningún Ejecutivo a la fecha se había atrevido a avanzar en un proyecto de reglamentación tan laxo en los controles de los DNU como el actual proyecto que impulsa el Ejecutivo.

Con el patético papel de seguidismo acrítico de los bloques parlamentarios oficialistas, estamos ante la posibilidad de crear una comisión bicameral que, en la práctica, tiene más posibilidades de funcionar como una instancia de ratificación automática —o convalidación por omisión— de los DNU, en lugar de ser una herramienta de control, tal como lo estipula nuestra Carta Magna.

Con referencia a los plazos de expedición, tanto en el espíritu de los convencionales constituyentes del '94 como en la propia letra constitucional establecen una rigurosidad muy fuerte. Es más, se establecen plazos absolutamente perentorios de diez días y requiere que el Parlamento se expida expresamente, por lo que queda claro que se pretende que los DNU sean absolutamente excepcionales, y no una herramienta de utilización cotidiana.

Estamos frente a un proyecto que promueve la sanción ficta, porque... ¿cómo debe entonces ser interpretado el hecho que el DNU siga vigente ante el silencio y la no expedición de las Cámaras? El silencio no debe ser interpretado de ninguna manera como convalidación, pero además existe una obligación constitucionalmente establecida que obliga al Parlamento a pronunciarse e impide la sanción ficta. Eso es lo establecido claramente en el artículo 82 de nuestra Constitución introducido en el '94: "La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta". Por todo esto, en el dictamen de minoría propuesto por el radicalismo proponemos que la ley expresamente diga que las Cámaras deben expedirse por "resolución" aprobatoria o derogatoria total del decreto, para evitar que, si se hace por vía de "ley", el Ejecutivo se sienta tentado a vetarla.

Lo que pretende con el actual proyecto dejar en cabeza del Poder Ejecutivo cuestiones que son propias del ejercicio de representación, y en este sentido me permito citar textualmente la intervención de un legislador en oportunidad de discutirse el tema en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado en el año 2002. "Nosotros no tenemos derecho a hacer lo que queremos, tenemos obliga-

ciones. La representación no es solamente un derecho del legislador es también una obligación: la de representar los derechos y garantías de la parte dogmática de la Constitución que los ciudadanos nos han conferido en su custodia. [...] si nosotros no tuviéramos esta interpretación, sería más fácil legislar desde el Poder Ejecutivo que desde el Poder Legislativo", porque "el Poder Ejecutivo no requeriría de mayorías para legislar".

Esto lo decía en aquella reunión del Senado, la por la entonces senadora por Santa Cruz —y hoy por Buenos Aires— Cristina Fernández de Kirchner. Hacia hace algo más de tres años, la legisladora sostiene que si pasaran treinta días sin que los plenarios de las dos Cámaras del Congreso se pronunciasen en favor o en contra —desde la fecha del dictamen de la Comisión Bicameral—, el decreto perdería vigencia y sus disposiciones no tendrían efectos de ninguna naturaleza. El proyecto que la misma senadora ahora defiende no fija un plazo perentorio y breve para que los dos cuerpos parlamentarios se expidan y garantiza así la vigencia indefinida de los decretos mientras éstos no sean rechazados. ¿Qué es lo que cambió en estos tres años? Que ahora la senadora es socia conyugal del presidente.

El intento por ocultar la indefendible contradicción expresada entre lo defendido desde el llano y lo defendido ahora desde el poder, quedó claramente expresado la semana pasada en el recinto del Senado, donde la senadora Fernández de Kirchner dedicó dos horas a agredir a la oposición y la prensa sin aportar un solo argumento que justificara su inescrupuloso cambio de posición.

Si intentamos una comparación con algún personaje cinematográfico, paralelismos a los que suele ser afectada la legisladora, quizás el personaje que mejor la caracterizaría sería Zelig, aquel camaleón humano genialmente creado por Woody Allen que, en su desesperación por formar parte de un grupo, cambiaba fisiológica, física y hasta psicológicamente su aspecto. Al igual que Leonard Zelig, la senadora parece haberse transformado en un personaje en constante evolución cuya neurótica inseguridad la fuerza a imitar a quien está con ella, defendiendo el proyecto actual con la misma vehemencia con que tres años atrás defendía el proyecto exactamente contrario.

Me pregunto, señor presidente... ¿Hubo en los últimos tres años, doscientas situaciones de extrema emergencia, de extrema urgencia, de tanta necesidad que obligaron al presidente a dejar en la puerta las convenciones democráticas y terminar con el penoso récord de haber promulgado más decretos que leyes?

Obviamente que no. Por eso, llegamos a la conclusión de que se trata de alcanzar un estatus despojado en un marco de democracia formal, en el cual la legitimidad fáctica recaiga pura y exclusivamente

en las manos del presidente en ejercicio, resumiendo el componente patológico que gobierna las pasiones de la pareja soberana y expresando también las tremendas inseguridades que dominan sus pasiones. Se trata, a través de esta reglamentación, de habilitar el manejo de los cuantiosos recursos estatales de manera discrecional y arbitraria, tal como lo demuestra la cuantiosa cantidad de DNU dictados para cambiar el destino de las partidas presupuestarias.

Frente a esta situación, me permito preguntarles a mis pares: ¿vamos nosotros a sancionar una ley reglamentaria que habilita la sanción ficta? ¿Vamos a resignar nuestra potestad legislativa y de control?

En un sistema democrático, gobernabilidad y respeto por la norma, señor presidente, no pueden ni deben caminar por sendas divergentes. Queremos preservar la institucionalidad republicana, favoreciendo la estabilidad democrática y la gobernabilidad, pero sobre la base de promover mayor transparencia, de acotar los márgenes de discrecionalidad, fortaleciendo la independencia a los diferentes poderes, generando e implementando los mecanismos de control mutuo y equilibrio entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Ese es nuestro desafío y por eso nos encontramos en este recinto votando en contra del proyecto oficial.

Y lo hacemos por responsabilidad institucional, y a pesar de los agravios y de las diatribas cargadas de soberbia e intolerancia del presidente de la Nación y algunos de sus cortesanos. Nos oponemos a la sanción de este proyecto por el bien de los ciudadanos y las instituciones de este país, y le agradeceríamos al presidente Kirchner que deje de lado los agravios y se comporte como un verdadero estadista, con grandeza, con prudencia, con mesura, con tolerancia, con respeto, con visión estratégica, con sabiduría, con responsabilidad. En definitiva, señor presidente, con esas cualidades que hasta el momento ha demostrado claramente no poseer.

11

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ZOTTOS

Fundamentos del voto negativo del señor diputado al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

Los objetivos de la reforma constitucional de 1994 fueron entre otros la consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático; para generar un nuevo equilibrio en el funcionamiento de los tres órganos clásicos del poder del Estado: Legislativo,

Ejecutivo y Judicial (y lograr) la atenuación del sistema presidencialista; el fortalecimiento del rol del Congreso, y la mayor independencia del Poder Judicial.

Sin embargo, la incorporación a la Constitución Argentina de los decretos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3), de la promulgación parcial de leyes (artículo 80) y de la delegación de facultades legislativas (artículo 76) pone en cuestión aquellos fines reformistas. Fundamentalmente, por una de las características que asumió la reforma: la de delegar en las llamadas leyes de desarrollo constitucional o institucional, dictadas por el Congreso, la reglamentación y puesta en caja de aquellas atribuciones presidenciales, que aún no se han podido sancionar.

La base fundamental de la reforma ha sido justamente la atenuación del sistema presidencialista y el equilibrio de poderes, que es un pilar fundamental del sistema democrático. La función primordial del Congreso, aparte de su tarea legisferante, es el control de las actividades del Poder Ejecutivo.

Debemos señalar que la ley especial a la que hace referencia la Constitución, debe contener un trámite común para efectuar el control sobre los decretos de necesidad y urgencia, la promulgación parcial de leyes y la delegación legislativa. Ello es así, pues el artículo 80 de la Constitución Nacional, sobre la promulgación parcial, remite directamente al procedimiento referido a los decretos, sin agregar ninguna particularidad.

La doctora María Gelli entiende que "tal como quedó trazada la norma constitucional surge que: a) rige el principio general que impide al Ejecutivo ejercer atribuciones legislativas —bajo pena de nulidad absoluta e insanable— salvo cuando circunstancias excepcionales hicieran posible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes; b) se establece el principio particular en virtud del cual aquellas circunstancias no autorizan al presidente a dictar decretos en materia penal, tributaria, electoral y el régimen de partidos políticos; c) se fijan los requisitos sustantivos de procedencia de los decretos de necesidad y urgencia los cuales, de mantenerse la doctrina el caso "Peralta" deberían emitirse; c') ante una emergencia que implicara un grave riesgo social, constituido por hechos públicos y notorios; c'') no derivar, la emergencia, de la imposibilidad política para obtener quórum o mayorías propias; d) se disponen los requisitos formales de orden general tales como: d') el decreto debe dictarse en acuerdo general de ministros y del jefe de Gabinete, con el refrendo de todos ellos; d'') el jefe de Gabinete personalmente, y dentro de los diez días de dictado el decreto, someterá la medida a la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara; d''') la Comisión Bicameral elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada

Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras y, e) se delega en el Poder Legislativo la reglamentación mediante una mayoría calificada de la totalidad absoluta de los miembros de cada Cámara del procedimiento de las etapas posteriores a la emisión del decreto”.

Como se advierte, la regulación constitucional de los decretos de necesidad y urgencia plantea varios problemas de interpretación jurídica acerca de la intervención del Congreso en ejercicio de sus atribuciones de control y actualiza una cuestión sustantiva al sistema político argentino referida al desplazamiento del poder material.

En efecto, la decisión constituyente de diferir la regulación de los pormenores del procedimiento de controlar en cabeza del Congreso, ha generado una serie de interrogantes aún no resueltos legislativamente.

No obstante, es posible formular una interpretación de los textos constitucionales, a partir de los objetivos declarados de la reforma constitucional y de los principios enunciados en las normas.

Ahora bien, ¿qué recaudos debería cumplir la ley del Congreso reglamentaria del control legislativo sobre los decretos de urgencia?

En primer lugar, cabe señalar que la ley especial a dictarse por el Congreso, debe contener un trámite común para efectuar el control sobre los decretos de urgencia y la promulgación parcial de leyes. Ello así, pues el artículo 80 de la Constitución Nacional, sobre la promulgación parcial, remite directamente al procedimiento referido a los decretos, sin agregar ninguna particularidad.

En los hechos, y como se sabe, el Poder Ejecutivo ha seguido emitiendo decretos de necesidad y urgencia, luego de la reforma de la Constitución.

Realizando todas las interpretaciones posibles no podemos interpretar el silencio del Congreso, y si lo pudiéramos hacer como excepción, las excepciones tienen las características de ser restrictivas, es decir que nunca podríamos hacerlo de manera tal que admitiéramos la sanción ficta.

Germán Bidart Campos en el *Manual de la Constitución reformada* (tomo III, página 160) afirma respecto del nuevo artículo 82 de la Constitución Nacional: “...Esta nueva norma exige, mediante la prohibición que consigna, que la sanción de cada Cámara sea expresa [...] La prohibición de la sanción tácita se nos hace de suma trascendencia institucional en el trámite que el Congreso debe imprimir a los decretos de necesidad y urgencia [...] Cuando el decreto llega al Congreso, es absolutamente imposible que el silencio de sus Cámaras sig-

nifique aprobación y, por ende, mantenimiento de su vigencia; por ende, la ley reglamentaria a dictarse no puede establecer para este caso específico una aprobación tácita, porque de hacerlo violaría ostensiblemente el artículo 82...”

“...A la inversa, como lo vedado es la aprobación tácita, estamos seguros que el rechazo tácito se ha de considerar implícito y válido, por manera que si el decreto de necesidad y urgencia no recibe sanción expresa, debe reputarse desechado...”

Nuestro bloque se ha enrolado en este sentido y hemos presentado un proyecto en este sentido, porque entendemos que este remedio excepcional, los DNU, no pueden ser una constante en nuestra democracia, pues no podemos vivir en emergencia y nuestros gobiernos utilizar instituciones fundamentales para la vida democrática como si fueran una constante.

El proyecto que viene en revisión del Honorable Senado no prevé ninguna solución para los casos de ausencia de tratamiento por parte de las Cámaras, nosotros vamos a mantener nuestro criterio, no lo vamos a cambiar como han hecho otros legisladores, que hoy se rasgan las vestiduras haciendo una férrea oposición, pero que cuando eran oficialistas defendían la sanción ficta contrariando la propia Constitución que hoy defienden.

Señor presidente quiero resaltar la predisposición de este cuerpo para terminar con la mora de más de diez años sin reglamentación del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pero debemos dejar en claro que no es cierto que la buena disposición del bloque oficialista implique necesariamente una mejora en la calidad institucional, pues no se han debatido los temas.

El tema puede debatirse de muchas formas pero no vamos a ser hipócritas, el constituyente de 1994 no tenía en miras una ley como la que se está por aprobar hoy. La República está basada en un sistema de frenos y contrapesos que el constituyente sabio supo separar, y en el caso de los DNU ha sido claro al otorgar una facultad legisferante al Poder Ejecutivo siempre que se den ciertos requisitos, dejando en claro que es el titular de ese poder, es decir el Poder Legislativo, quien tiene, cargo el control de lo que se desprende que es imposible, siendo los DNU una facultad extraordinaria, que pueden ser aprobados sin el control del titular de ese poder.

De lo expuesto surge con claridad que no podemos aceptar este proyecto, porque no respeta la lógica constitucional y otorga demasiado poder al Ejecutivo. Por lo expuesto es que adelanto mi voto negativo la presente proyecto de ley.