

16a. Sesión ORDINARIA

20/07/2006

RÉGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y DE PROMULGACIÓN PARCIAL DE LEYES

ORDEN DEL DÍA 567

SR. PEREZ, ADRIAN.- Señora presidenta: en lo personal llego a la sesión de hoy con una sensación de enorme frustración, que se basa en que después de doce años de debate respecto de cuál debía ser la reglamentación del artículo 99 de la Constitución Nacional, llegamos al texto que estamos tratando, que no me cabe ninguna duda de que es la peor reglamentación que podríamos dar. El señor diputado Urtubey señalaba recién la discusión que se dio en nuestro país antes de 1994 respecto de la validez o constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, la cual efectivamente quedó saldada con aquella reforma constitucional.

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

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

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

También se estableció como obligación del Parlamento nacional realizar el control sobre esos decretos de necesidad y urgencia, porque en definitiva el acto queda consumado una vez que el Parlamento le otorga legalidad, una vez que el Congreso -que es el órgano con atribuciones y facultades para legislar- realiza el control sobre el decreto de necesidad y urgencia, y se pronuncia respecto de si existe verdaderamente imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes.

Luego, en el caso de emergencia o de urgencia, se debe verificar si la medida tomada por el Poder Ejecutivo es razonable para afrontar la emergencia.

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

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

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

gatopardismo, es decir, legislar para que nada cambie.

Hasta hoy lo que sucedió es que el Poder Ejecutivo emite los decretos de necesidad y urgencia, que vienen a esta Cámara. Como no tiene obligación de pronunciamiento o, mejor dicho, como el no pronunciamiento de la Cámara implica la convalidación o la vigencia del DNU este mecanismo ha producido que el Poder Ejecutivo emita DNU sin control, siendo el silencio un mecanismo convalidador de las acciones del Poder Ejecutivo. En lo que llevo de mi mandato este Parlamento trató con seriedad un solo decreto de necesidad y urgencia, que fue el referido a AySA; es decir, la creación de la sociedad anónima para la prestación del servicio de agua.

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

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

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

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

Así lo establece la Constitución: requiere el expreso control que otorga legalidad al decreto por parte del Congreso de la Nación. De modo tal que la única interpretación que cabe es que si no hay un expreso tratamiento y pronunciamiento ratificatorio por parte del Congreso, el silencio después de un determinado plazo debe considerarse como la no ratificación y por lo tanto la caída de los DNU.

Esto lo sostenemos ahora, como lo hemos sostenido siempre y como lo ha expresado la mayoría de la doctrina, por lo menos, la más prestigiosa. Podemos citar al doctor Quiroga Lavié y también al doctor Bidart Campos. Así mismo quiero citar, porque vale la pena, lo que decía una senadora en aquel momento por la provincia de Santa Cruz el 14 de marzo del año 2002. Concretamente expresaba lo siguiente: "...saben que en materia de contralor y seguimiento de estos decretos de necesidad y urgencia el principal problema radica en el silencio, que es lo que no ha permitido que fuera reglamentada la comisión desde 1994 a la fecha..." ¿Qué hacemos con el silencio?

"...respuesta que hemos dado en el despacho de comisión de Asuntos Constitucionales porque dimos al silencio el valor que la Constitución le asigna frente a los decretos de necesidad y urgencia, que no puede ser otro que su caída." Repito: "...que no puede ser otro que su caída."

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

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

No hace mucho tiempo este oficialismo que ahora nos dice que conceptualmente el silencio no

puede tener ningún valor aprobaba la prórroga de la ley 25.720. Estoy hablando de esta misma Cámara y de estos mismos diputados. La ley de emergencia económica, entre otras cosas, establecía la facultad del Poder Ejecutivo para renegociar los contratos con las empresas privatizadas.

El artículo 4° de dicha ley determinaba que si en el plazo de sesenta días, una vez que el Ejecutivo enviaba al Parlamento el acuerdo con las empresas privatizadas, éste no se pronunciaba, debía entenderse como aprobado el decreto de necesidad y urgencia. Esto ocurrió hace ocho meses; hace ocho meses conceptualmente pensaban otra cosa. La señora diputada América González planteaba que, según el artículo 82 de la Constitución Nacional, la norma era abiertamente inconstitucional; pero no dijeron eso, es más, aprobaron la prórroga de la ley 25.720.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esta no es una cuestión menor. Realmente uno ve con vergüenza cómo algunos dirigentes políticos defienden las instituciones y la vigencia de la vida republicana y del Parlamento siempre y cuando

estén en la oposición, pero cuando llegan al gobierno les ataca una gula de poder que solamente les permite emitir iniciativas que tienden a una concentración cada vez más fuerte.

Por otra parte, he escuchado algunos argumentos que me parecen absolutamente mentirosos. Se ha dicho que algunos de los decretos de necesidad y urgencia emitidos durante esta gestión eran buenos, y es cierto que nosotros no hubiésemos tenido ningún problema en aprobarlos; pero lo que también es cierto es que no había necesidad ni urgencia ni imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes. El fin no justifica los medios. Lo que debía haber hecho el Poder Ejecutivo era enviar esos proyectos al Parlamento para que fueran tratados.

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

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

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

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

También podemos mencionar el decreto 565, mediante el cual se realizaron tres cárceles en la Argentina. Esto se hizo por decreto. En realidad, se asignó un presupuesto absolutamente sobrevaluado: 50, 60 y 75 por ciento de sobreprecio para cada una de esas cárceles. Esto lo denunciamos ante la Justicia y el Ejecutivo decidió detener el proceso licitatorio. Pero la verdad es que tendría que haber habido control parlamentario, y tampoco lo habrá porque existirá una norma que dirá que el silencio del Parlamento implica convalidación. Esto es lo que sucederá: el silencio del Parlamento va a significar convalidación y vigencia del decreto. Entonces, la reglamentación que propone el Poder Ejecutivo es mentirosa, porque nos dicen que reglamentan. Pero reglamentan y reglamentan para que todo siga igual y nada cambie.

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

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

¿Sin que pase por el Parlamento? Sí, creo que de veinte aprobamos una sola, la de EDELAP. La otra fue la de Aguas Argentinas o, mejor dicho, la provisoria de Aguas Argentinas. El oficialismo nos había dicho en una oportunidad que había que prorrogar el contrato de Aguas Argentinas, pero

a los pocos meses expresó que eso era una barbaridad porque esa empresa era la principal incumplidora. Esto lo habíamos dicho nosotros mucho tiempo antes.

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

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

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

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

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

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

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