

no escapa a esa realidad trágica. Pero ocurre que se trata de un tema que por su misma índole es sistemáticamente ocultado.

Aunque no existen estadísticas rigurosas, se estima que uno de cada cinco niños ha padecido en algún momento distintos tipos de abuso sexual, desde insinuaciones y manoseos hasta violaciones.

Es especial la cuestión ocupa las páginas de los diarios cuando se descubre alguna red de prostitución infantil y se desbaratan bandas que raptan niños o se alude a los numerosos avisos pornográficos con niños que aparecen en Internet. Pero el problema es mucho más grave ya que miles de niños sufren abusos sexuales dentro de su propia familia o por parte de allegados a la misma. Y esos son los casos donde, por vergüenza y por culpa, la negación del tema es mayor.

Por lo expuesto solicito la aprobación del presente proyecto.

Horacio G. Viqueira. — Nilda C. Garré. —
Mary Sánchez. — Irma F. Parentella. —
— Darío P. Alessandro. — Héctor T. Polino. —
Marcelo E. Vensentini. — Marcela A. Bordenave.

—A las comisiones de Legislación Penal, de Familia, Mujer y Minoridad y de Educación.

21

Proyecto de declaración

La Cámara de Diputados de la Nación

DECLARA:

Su beneplácito y adhesión al llamamiento efectuado por el Vaticano al Fondo Monetario Internacional en el sentido de que los organismos multilaterales de crédito y las naciones ricas apliquen reducciones a la deuda externa de los países en desarrollo.

Floreal E. Gorini. — Juan P. Cafiero. —
Héctor A. Gatti. — Héctor T. Polino. —
Alfredo H. Villalba.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El pensamiento humanista mundial ha venido sosteniendo, durante los últimos veinte años, que la deuda externa constituye un yugo que hunde a millones de seres humanos en la miseria y la ausencia de futuro.

La deuda externa ha operado como un perverso mecanismo de sujeción al poder económico mundial.

El papa Juan Pablo II, ha sido uno de quienes con énfasis han denunciado los crímenes perpetrados en imponiendo políticas de fundamentalismo de mercado, desregulación y privatizaciones cuyos efectos son soporíferos de un orden esencialmente injusto.

El papa Juan Pablo II ha sido uno de quienes con énfasis ha denunciado los crímenes perpetrados en nombre de la rentabilidad del capital; y lo ha hecho claramente, en especial, en su encíclica *Mientras se aproxima el tercer milenio*.

Allí, señala la necesidad de dar respuesta a la crisis generada por un orden social injusto y por una deuda externa que sojuzga a los pueblos sometiéndolos a intolerables sacrificios.

Cuando avizoramos las consecuencias de veinte años de políticas neoliberales y sus secuelas de pobreza y angustia, cobran mayor valor las palabras del Papa, cuyo contenido compartimos plenamente: "...los cristianos deberán hacerse voz de todos los pobres del mundo, proponiendo el Jubileo como un tiempo oportuno para pensar entre otras cosas en una notable reducción, si no de una total condonación, de la deuda internacional, que grava sobre el destino de muchas naciones".

Intérprete de estos reclamos, en estos últimos días se ha pronunciado el cardenal Roger Etchegaray, director del Concilio Pontificio para la Justicia y la Paz del Vaticano acerca de la necesidad de aplicar reducciones en la deuda externa afirmando que: "Los organismos financieros internacionales reconocen cada vez más que las excesivas deudas de los países más pobres impiden su crecimiento económico y tienen consecuencias sociales desastrosas. Reconocida la urgencia de este problema, es tiempo de disminuir esta presión en el mayor número posible de países".

Estas declaraciones fueron formuladas en coincidencia con la realización de la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en Hong Kong. Rescatamos la posición sostenida por la Iglesia, y expresamos el llamamiento a articular los esfuerzos de quienes nos oponemos a un mundo sin futuro para inducir un cambio esencial en la relación entre los seres humanos y los pueblos.

Por lo expuesto, solicitamos la aprobación de esta iniciativa.

Floreal E. Gorini. — Juan P. Cafiero. —
Héctor A. Gatti. — Héctor T. Polino. —
Alfredo H. Villalba.

—A las comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y de Economía.

22

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

COMISION BICAMERAL,
DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA,
DELEGACION LEGISLATIVA
Y PROMULGACION PARCIAL DE LEYES

CAPÍTULO I

De la Comisión Bicameral Permanente

Artículo 1º — La Comisión Bicameral Permanente estará integrada por doce diputados y doce senadores, respetando la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara.

Art. 2º — Los integrantes de la comisión durarán dos años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelectos por una sola vez. Se elegirá un suplente por cada miembro titular para cubrir las ausencias perma-

nentes o transitorias. La renovación de los miembros de la comisión coincidirá con la renovación parcial de la Cámara de Diputados.

Art. 3º — La comisión será presidida por un legislador de la primera oposición. Será elegido por los integrantes de la comisión de entre sus miembros. El presidente tendrá mandato por dos años y podrá ser reelecto por una sola vez.

Art. 4º — La comisión tendrá competencia para pronunciarse sobre los decretos de necesidad y urgencia, los decretos delegados y los decretos de promulgación parcial de leyes.

Art. 5º — El despacho producido por la Comisión Bicameral Permanente deberá ser tratado de forma inmediata por las Cámaras del Congreso.

Art. 6º — La comisión deberá cumplir sus funciones aun en caso de receso del Congreso. En ningún caso podrá girar el asunto a otras comisiones. A través de su presidente podrá convocar al jefe de Gabinete de Ministros para que comparezca personalmente a fin de brindar los informes que se consideren pertinentes. Su concurrencia será obligatoria. En caso de considerarlo conveniente, la comisión podrá disponer que el informe se realice por escrito.

Art. 7º — La comisión será convocada por el presidente o por, al menos, seis de sus miembros.

Art. 8º — La comisión dictará su propio reglamento interno, aplicándose en forma supletoria el reglamento de la Cámara de Diputados.

CAPÍTULO II

De los decretos de necesidad y urgencia

Art. 9º — El presidente de la Nación, en acuerdo general de ministros y con el refrendo del jefe de Gabinete, podrá dictar decretos de naturaleza legislativa sólo en casos excepcionales de necesidad y urgencia y siempre que no fuera posible seguir los procedimientos constitucionales ordinarios. En ningún caso podrá reglar a través de tales normas materias penales, tributarias, electorales, partidos políticos o aquellas reservadas exclusivamente al legislador. En sesión especial las Cámaras deberán considerar expresamente el decreto en cuestión.

Art. 10. — El jefe de Gabinete elevará personalmente el decreto a la Comisión Bicameral Permanente, dentro de los diez días de dictado. Esta deberá expedirse expresamente y elevar su dictamen en igual término, contado a partir del día siguiente al de su recepción.

Art. 11. — El jefe de Gabinete, en igual término, elevará el decreto a los presidentes de las Cámaras, quienes deberán convocarlas de inmediato si el Congreso estuviere en receso.

Art. 12. — Si el jefe de Gabinete no elevase en término el decreto, el presidente de la Comisión Bicameral Permanente deberá de oficio iniciar el trámite correspondiente.

Art. 13. — La Comisión Bicameral Permanente se expedirá sobre la validez o invalidez del decreto. En

caso de vencimiento del plazo sin que la comisión se hubiere expedido, o cuando habiéndose pronunciado no elevara el dictamen, se entenderá que existe rechazo de la validez del decreto.

Art. 14. — En el plazo de treinta días, contados a partir del día siguiente al de la recepción del despacho por el presidente de la Cámara o del vencimiento del plazo para emitir despacho, cada Cámara deberá expedirse expresamente sobre la validez del decreto. Previamente, el jefe de Gabinete será citado a las sesiones de las Cámaras, que se realizarán en diferentes días.

Art. 15. — El presidente de la Cámara, en la sesión en que se tratara el decreto en cuestión, cederá el uso de la palabra en el siguiente orden:

- a) El jefe de Gabinete expondrá por el término de una hora;
- b) El miembro informante del dictamen de mayoría de la Comisión Bicameral por el mismo término;
- c) El miembro informante del dictamen de minoría de la Comisión Bicameral, si lo hubiere, por igual término;
- d) Los presidentes de los bloques políticos, por treinta minutos.

Art. 16. — Los demás legisladores podrán solicitar la palabra a los fines de realizar al jefe de Gabinete las preguntas que consideren pertinentes. No podrán exceder los cinco minutos en el uso de la palabra. El jefe de Gabinete deberá contestar las preguntas de cada legislador de manera inmediata, disponiendo para ello de igual término.

Art. 17. — Por resolución de la Cámara, los plazos mencionados en los artículos 15 y 16 de la presente ley podrán prorogarse por única vez y por los mismos términos.

Art. 18. — Cada Cámara podrá declarar la validez o invalidez del decreto. En este último caso es imprescindible que se expresen las causas que podrán consistir en:

- a) La inexistencia del estado de necesidad y urgencia que motivó el dictado del decreto; la incursión en las materias vedadas al Ejecutivo por la Constitución; o la falta de refrendo;
- b) La disconformidad con el texto del decreto.

En el primer caso la declaración de invalidez tendrá efecto retroactivos. En el otro, sólo tendrá efectos hacia el futuro.

Art. 19. — Si cualquiera de las Cámaras rechazase el decreto en base a las causales previstas en el inciso a) del artículo anterior, se lo tendrá por rechazado por esa causal aun cuando la otra Cámara lo declarase válido o inválido por disconformidad con el texto del decreto.

Art. 20. — Si cualquiera de las Cámaras no se expresare en el plazo legal, se entenderá, sin admitirse interpretación en sentido contrario, que existe rechazo del decreto por las causales previstas en el inciso a) del artículo 18.

De la delegación legislativa

Art. 21. — La delegación legislativa prevista en el artículo 76 de la Constitución Nacional deberá ser expresa. Sólo podrán delegarse facultades en materias de administración o de emergencia pública.

Art. 22. — Para que la delegación tenga validez deberá indicar específicamente la materia delegada, las bases a las cuales deberá sujetarse el delegatario y el tiempo durante el cual éste podrá ejercer dicha atribución. Vencido el plazo conferido al delegatario no podrá implementar la delegación; y cualquier acto que en tal sentido realice carecerá de todo valor. En ningún caso, el plazo otorgado podrá exceder la fecha de la próxima renovación que se deba producir en las Cámaras del Congreso de la Nación y deberá ser computado desde la promulgación de la respectiva ley.

Art. 23. — Las bases de la delegación deberán indicar con precisión:

- a) El objetivo que deberá cumplir el delegatario, los principios que debe respetar y el ámbito de aplicación;
- b) La indicación precisa de las materias o conductas prohibidas que no pueden ser objeto del decreto delegado;
- c) De ser posible, la indicación de límites máximos y mínimos dentro de los cuales deberá desenvolver su actividad legislativa el delegatario;
- d) La expresa indicación de que está prohibida la revisión por parte del delegatario del decreto legislativo luego de la publicación de éste, salvo que medie nueva delegación de facultades.

Las bases legislativas que dicte el Congreso de la Nación no podrán ser objeto de reglamentación por el delegatario.

Art. 24. — Dictado el decreto delegado, el Poder Ejecutivo, a través del jefe de gabinete, lo pondrá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente. Se aplicarán las previsiones de los artículos 10 a 17 de la presente ley.

Art. 25. — Son absolutamente indelegables las competencias del Congreso conferidas como reserva absoluta de la ley por la Constitución Nacional, en los términos del inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional. También son indelegables todas las potestades de control del poder público que han sido conferidas al Congreso de la Nación por la Constitución.

Art. 26. — El rechazo por parte del Congreso de los decretos delegados dispuestos por el presidente, sea éste expreso o no, implicará la declaración de invalidez y producirá efectos retroactivos, sin que en caso alguno puedan quedar afectados los derechos adquiridos por los particulares como consecuencia de su aplicación.

Art. 27. — El Poder Legislativo podrá revocar en cualquier momento la delegación de atribuciones al Poder Ejecutivo.

De la promulgación parcial de una ley

Art. 28. — El jefe de Gabinete informará personalmente a la Comisión Bicameral Permanente la promulgación parcial de una ley, producida de acuerdo con lo previsto por el artículo 80 de la Constitución Nacional, dentro de los diez días de haber sido dispuesta. A los efectos de su consideración por las Cámaras, deberá seguirse el trámite previsto en los artículos 10 a 17 de la presente ley.

Art. 29. — El rechazo por parte del Congreso, expreso o no, implicará la declaración de invalidez y producirá efectos retroactivos sin que, en ningún caso, puedan afectarse derechos adquiridos por los particulares como consecuencia de la promulgación parcial.

CAPÍTULO V

Disposiciones comunes

Art. 30. — El tratamiento de los decretos delegados o de promulgación parcial de las leyes se realizará en la primera sesión ordinaria. Si el Congreso se encontrare en receso se convocará a sesiones extraordinarias para dentro de los 15 días siguientes.

Art. 31. — Si cualquiera de las Cámaras no se expresare en el plazo legal, se entenderá, sin admitirse interpretación en sentido contrario, que existe rechazo del decreto.

Art. 32. — El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso vetar las declaraciones del Congreso sobre invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, delegados y promulgaciones parciales.

Art. 33. — En todos los casos de incumplimiento de la presente ley por parte del Poder Ejecutivo, procederá la declaración de nulidad absoluta en sede jurisdiccional del correspondiente decreto, quedando expedida a tal efecto la vía del amparo. Los legisladores están legitimados procesalmente a tal efecto.

Art. 34. — La declaración de cada Cámara, en los supuestos previstos en la presente ley, será comunicada por su presidente al Poder Ejecutivo para su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 35. — La Comisión Bicameral Permanente se pronunciará de oficio sobre la validez de los decretos de necesidad y urgencia y decretos delegados que hayan sido dictados con anterioridad a la sanción de esta ley y aún mantuvieron su vigencia.

Art. 36. — A partir de la promulgación de la presente ley, los decretos de necesidad y urgencia y los decretos delegados que dicte el Poder Ejecutivo deberán ser registrados y numerados en forma independiente del resto de los decretos.

Art. 37. — El incumplimiento por parte del jefe de Gabinete de Ministros de las obligaciones impuestas por la Constitución y esta ley, lo hace incurrir en responsabilidad política pasible de la sanción de censura de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 101 de la Constitución Nacional.

Art. 38. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Mario R. Negri. — Horacio F. Viqueira. —
Elisa M. Carrío. — Nilda C. Garré. —
Melchor R. Cruchaga. — Héctor T. Polino. —

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La concentración excesiva de funciones en el presidente de la República fue una de las disfuncionalidades más notorias de nuestro sistema institucional. Ciertamente es que la Constitución antes de la reforma de 1994 sólo permitía que el Poder Ejecutivo dictase decretos de ejecución, pero la práctica constitucional permitió el dictado de decretos delegados, e incluso de decretos de necesidad y urgencia. O sea que en nuestra Constitución material el presidente podía dictar normas de competencia exclusiva del legislador con o sin autorización previa de éste.

Respecto de los decretos de necesidad y urgencia, la jurisprudencia de la Corte en los autos "Peralta" vino a establecer su validez con el requisito de que se cumplieran dos condiciones: a) Que existiese una situación de emergencia que no pudiese ser superada por otros medios, y b) Que el Congreso no se expidiese en sentido contrario al decreto en cuestión. Aceptó así la Corte la ratificación presunta de los decretos de necesidad y urgencia.

La reforma de 1994 introdujo en nuestra Constitución elementos propios de los sistemas semiparlamentarios que vienen a reponer el equilibrio entre los poderes del Estado. Concretamente la reforma puso límites claros a la potestad legislativa del presidente (artículos 76, 82 y 99 inciso 3).

Especialmente el artículo 99 inciso 3 establece el principio de prohibición para el Poder Ejecutivo de dictar normas de carácter legislativo. Dispone, sin embargo, que en circunstancias excepcionales, siempre que fuese imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución para sanción de las leyes, el presidente podrá dictar decretos sobre materia legislativa por razones de necesidad y urgencia. Estos decretos serán dictados en acuerdo general de ministros y refrendados por el jefe de Gabinete. En cuanto al contenido, la letra de la Constitución es clara al indicar que no se podrán dictar estos decretos sobre materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos.

Sobre el dictado de esos decretos la Constitución ha establecido dos tipos de control. Uno amplio, político, que se ejerce a través de la responsabilidad del jefe de Gabinete frente al Congreso que podrá removerlo por el voto de una moción de censura, y otro específico a partir de la intervención de la Comisión Bicameral y luego de cada una de las Cámaras a efectos de tratar los decretos en cuestión.

Queda claro entonces que la Constitución establece un sistema excepcional, que no debe entenderse como atribución ordinaria por parte de un poder, en este caso el Ejecutivo, de facultades propias de otro, el Legislativo. Es éste el espíritu que informa el presente proyecto.

La Comisión Bicameral será presidida por un legislador de la primera oposición a efectos de asegurar el debido resguardo de las competencias que ejerce en materia de control de las facultades legislativas o colegislativas del presidente.

La ley establece un criterio restrictivo respecto de la validez de los decretos de necesidad y urgencia, y esto obedece a la necesidad de afirmar la excepcionalidad del ejercicio de competencias legislativas por parte del presidente de la República. Los decretos de necesidad y urgencia sólo se considerarán válidos en el caso de que las dos Cámaras del Congreso se expidan expresamente en ese sentido en un plazo de treinta días.

El rechazo por parte de las Cámaras puede fundarse en las siguientes razones: a) Inexistencia del estado de necesidad y urgencia, violación de las materias prohibidas, o falta de refrendo del jefe de Gabinete, o b) Disconformidad con el contenido del decreto. De acuerdo a cuál sea el tipo de rechazo habrán de ser los efectos del mismo. Cuando una de las Cámaras rechace un decreto por inconstitucional, estaremos ante un decreto inválido desde su nacimiento, mientras que si el rechazo de ambas Cámaras obedece a un criterio de oportunidad el decreto será válido hasta dicho rechazo.

En conclusión los decretos de necesidad y urgencia solamente serán válidos cuando ambas Cámaras así lo consideren expresamente en un plazo de treinta días.

Con el establecimiento de este mecanismo se obliga al Poder Ejecutivo a una actitud reflexiva respecto a la utilización de los decretos de necesidad y urgencia, se afirma el criterio constitucional de excepcionalidad y se obliga a la búsqueda del consenso.

Debe destacarse por último que la norma dictada por el Congreso aprobando un decreto de necesidad y urgencia no debe ser considerada a todos sus efectos como una ley por cuanto en estos decretos estamos ante un acto complejo en el que intervienen distintos órganos del Estado. Téngase presente que si se lo considerase a todos los efectos como una ley se sanearían los posibles vicios de los que pudiese adolecer el decreto, e incluso el Ejecutivo podría sostener la legitimidad de la potestad de vetar total o parcialmente la ley sobre aprobación de decreto de necesidad y urgencia.

El presente proyecto también reglamenta la potestad de delegación del Congreso en el Poder Ejecutivo y el dictado de los decretos delegados con idéntico criterio restrictivo, de modo tal de salvaguardar el sentido de la Constitución Nacional.

Señor presidente, la Constitución ha previsto mecanismos excepcionales, que deben ser utilizados con excesiva prudencia, que han venido a limitar los excesos originados en una interpretación laxa del texto constitucional anterior.

Por las razones expuestas solicitamos la aprobación del presente proyecto de ley.

Mario R. Negri. — Horacio G. Viqueira.

A la Comisión de Asuntos Constitucionales.