



**Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires**

PROYECTO DE DECLARACIÓN

La Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires

DECLARA

Su profunda preocupación por el dictado de Decretos de Necesidad y Urgencia por parte del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, advirtiendo sobre el severo daño institucional que implica la utilización sistemática de esta práctica carente de sustento constitucional.



Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

FUNDAMENTOS

Con anterioridad a la sanción de la Constitución Nacional en 1983 el ejercicio del poder político tenía el formato institucional de una autocracia. Es decir, no existía división de poderes y los gobernadores de las provincias, en el marco de una sangrienta guerra civil, fueron asumiendo en sus manos la suma del poder público: la facultad de hacer la ley, ejecutarla y juzgar sus transgresiones recaían en una sola persona.

La sanción de la Constitución pretendió eliminar de manera tajante la concentración de poderes y estableció la figura de “infames traidores a la patria” para aquellos que dispusieran la delegación de facultades legislativas en manos del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, esta matriz autoritaria, si bien en contextos históricos muy diferentes, ha permanecido presente, con mayor o menor tenor, en los gobiernos constitucionales argentinos subsiguientes. Ya con el retorno de la democracia en 1983 y la vigencia plena la constitución en el plano formal, se ha ido configurando aquello que Guillermo O´ddonnel llamara “democracia delegativa”; es decir, un sistema de gobierno en el cual el componente representativo de la democracia cede terreno ante las reacciones delegativas impulsadas por contextos de crisis económica y social. El momento más álgido de esta serie de embates antirrepublicanos se da durante la Convención Constituyente de 1994 con la incorporación de la legislación delegada al texto constitucional

La Constitución Nacional es muy clara al respecto: *“El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”*. Sin embargo, la proliferación de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), tanto a nivel nacional como provincial, es un rasgo saliente de este fenómeno delegativo. Hasta 1989 la utilización de los DNU fue relativamente exigua, totalizando 39 decretos en el período 1953-1989. A partir de esta fecha, se detecta una preocupante inflación de DNU: más de 300 decretos dictados entre 1989 y 1999. El ex-presidente De la Rúa, en sus escasos 741 días de gobierno dictó 44 y Eduardo Duhalde, en un lapso todavía menor a éste, 147. El actual presidente Kirchner, lleva ya más de 150 DNU. Más allá de cualquier apreciación subjetiva, estos números demuestran que el poco apego a los procesos



Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

institucionales ordinarios se ha convertido es una característica distintiva del ejercicio del poder en la Argentina.

Como adelantamos en el párrafo anterior, la Provincia de Buenos Aires no constituye una excepción a esta regla y configura un caso que reviste una gravedad aún mayor a la detectada en el plano nacional, en tanto el dictado de Decretos de Necesidad y Urgencia no se encuentra contemplado en la Constitución provincial. Aún así, hemos detectado que en los últimos años esta práctica se ha ido generalizando de un modo que justifica la profunda preocupación expresada en el presente proyecto. Solo a título de ejemplo, podemos citar una serie de actos administrativos que configuran una clara ingerencia del Poder Ejecutivo en facultades eminentemente legislativas bajo la forma de DNU.

En 1993, el entonces Gobernador Eduardo Duhalde, dictó el Decreto 3714/93, en el cuál establecía exenciones impositivas basándose en la afirmación de que el dictado de este tipo de normas constituye "una hipótesis de excepción admitida por la jurisprudencia y doctrina nacionales". El artículo 1° disponía:

"Artículo 1°: Exímase del impuesto de sellos y tasa retributivas de servicios, a la constitución, cancelación e inscripción de hipotecas que garanticen prestamos otorgados mediante "Cédulas Hipotecarias Rurales", emitidas por el Banco de la Nación Argentina."

Resulta oportuno recordar que el establecimiento de disposiciones tributarias, según lo establecido en el Inciso 1, Artículo 103 de la Constitución provincial (Capítulo V, "Atribuciones del Poder Legislativo") concierne exclusivamente al Congreso de la Provincia.

Otro caso paradigmático es el Decreto N° 1960/01, dictado el 12 de julio de 2001 en vísperas de la tremenda crisis política, social y económica que terminaría con el gobierno de De la Rúa, el cual dispone la declaración de emergencia económica y financiera del Estado bonaerense. Dicha norma contiene (i) disposiciones excepcionales en materia de rescisión y renegociación de contratos; (ii) posterga la ejecución de sentencias contra el Estado; (iii) modifica la normativa sobre el pago con bonos a empleados y proveedores; (iv) toma medidas en materia de abono de salarios a los empleados públicos bonaerenses; (v) detalla la moratoria impositiva y (vi) modifica disposiciones relativas a la relación entre el Estado provincial y los municipios.



Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

La Suprema Corte de la Provincia se ha expedido al respecto emitiendo una Resolución en la cual establece *"la invalidez del Decreto 1960/01 por resultar incompatible con la legislación de la Provincia"*.

Si bien sería desacertado desconocer el contexto agobiante de crisis económica que vivía entonces el país y que repercutía seriamente en la provincia, es necesario recordar que la Doctrina, elaborada con anterior a la reforma Constitucional de 1994 (cuando aún los DNU no figuraban explícitamente en la CN) establece dos circunstancias extraordinarias muy concretas a la hora de contemplar el dictado de Decretos de sustancia legislativa: 1) que el Congreso se encuentre en imposibilidad material de reunirse; y 2) que se encuentren en juego disposiciones tales que la publicidad anterior a su entrada en vigencia, redundaría inevitablemente en una desvirtuación de la norma.¹ La existencia de tales situaciones no puede ser verificada en el contexto de sanción de esta norma ni de ningún otro decreto de necesidad y urgencia. La propia doctrina, fuente del derecho a la cual el PE bonaerense ha apelado de manera indiscriminada a la hora de justificar los DNU, permite sostener nuestro argumento acerca de la nulidad e improcedencia de los decretos.

Durante la gestión del actual Gobernador Felipe Solá, se dictó el Decreto 1.372/02, mediante el cual se autorizó la instalación de máquinas tragamonedas en las salas de Bingo de la provincia. Este decreto inaugura una novedosa interpretación de la Doctrina y la Jurisprudencia al afirmar que la falta de habilitación de *"máquinas electrónicas de juegos de azar en las salas de bingo"* (Art. 1) constituye una situación de necesidad y urgencia.

Sumado a ello, luego de la masacre ocurrida en el local "República Cromagnon", en que la desidia y complicidad del Estado le costo la vida a 191 personas, el Gobernador dictó el Decreto 12/05, donde establece *"requisitos en materia de seguridad para establecimientos que funcionen como confiterías bailables, discotecas, clubes, bares"*, etc. Ciertamente, la necesidad de una adecuada legislación de seguridad antisiniestral era innegable en aquel entonces. Sin embargo, cabe señalar que una ley podría haber subsanado perfectamente los defectos normativos en la materia, sin necesidad de un DNU, y que una detección temprana del problema hubiese

¹ Esta segunda circunstancia puede incluso relativizarse, en tanto el Congreso podría sancionar las leyes necesarias en el marco de sesiones secretas



Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

permitido un debate serio y una mejor normativa, convirtiendo en previsión y estrategia, lo que luego, en medio del duelo, tomó la forma de necesidad y urgencia.

Finalmente, la **Seguridad Pública** constituye el área de gobierno en la cual más se ha apelado a esta herramienta. Los posibles avances que se han realizado en materia de reforma policial, así como los puntos oscuros de la gestión del Ministro Arsalanián que hemos denunciado tanto en la Justicia como en este honorable recinto, no son objeto del presente Proyecto de Declaración. No pretendemos realizar un balance de la política de Seguridad Pública, sino que intentamos poner de manifiesto una cuestión central para la salud institucional de la república; de modo tal que no entraremos en este tipo de apreciaciones y nos limitaremos exclusivamente al análisis y enumeración de los DNU emitidos en el área de Seguridad.

En octubre de 2002, el Gobernador Solá decretó la **emergencia de las Comisarías** de la Provincia de Buenos Aires, acuciadas por el crecimiento exponencial de los detenidos luego de las reformas implantadas por la Ley Ruckauf. A pesar de ello, la situación de los detenidos en las comisarías de la provincia no ha experimentado una mejoría sustancial.

Dos años después, en octubre de 2004, durante los comienzos de la gestión del Ministro Arslanián, el PE emitió el Decreto de Necesidad y Urgencia 3291/04 por el cual se aprobaba el "*Estatuto para el Personal de la Policía Buenos Aires II*". En septiembre de 2005 dictó el Decreto 1766/05 aprobando el "*Estatuto del Personal de Apoyo a las Policías de la Provincia de Buenos Aires, de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías y del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires*", modificado luego por otro DNU, el Nro. 2197/05, en el cual afirmaba que "*resulta necesario continuar en forma ininterrumpida el proceso de reforma de las Policías de la Provincia a través del dictado de normas de necesidad y urgencia.*"

Finalmente, el Gobernador Solá emitió el Decreto de Necesidad y Urgencia 1647/05 (publicado 1/8/05 - B.O. N° 25218), por el cuál autorizaba al Ministro de Seguridad a ejercer las atribuciones previstas en la Ley 13188. Según el ejecutivo bonaerense, el proceso de reforma del sistema policial necesitaba de la vigencia de las normas de emergencia durante un tiempo mayor al establecido por las sucesivas normas sancionadas por esta Legislatura. Dicha prórroga se veía dificultada, al entender del Gobernador, por el reflejo en el ámbito legislativo de la disputa política que se estaba



Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

desarrollando al interior del partido de gobierno. Los considerandos del decreto resultan verdaderamente elocuentes:

Que mediante la Ley 13.188, publicada en el Boletín Oficial de fecha 11 de mayo de 2004, se declaró el estado de emergencia de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, por el término de seis (6) meses;(...)

“Que la situación que motivara la declaración del estado de emergencia no ha sido aún superada, por lo que en la instancia deviene oportuno y conveniente continuar ejerciendo las referidas atribuciones;

“Que el Poder Ejecutivo ha remitido a la Honorable Legislatura Mensaje Nº 1372 de fecha 6 de mayo de 2005 (expediente A 12/05-06) mediante el cual se postula una nueva prórroga del estado de emergencia de las Policías de la Provincia por el término de seis meses;

“Que dicho proyecto fue aprobado por la Honorable Cámara de Senadores (...)

“Que en esa oportunidad fue comunicado a la Honorable Cámara de Diputados, acompañando las respectivas actuaciones, sin que haya sido sancionado a la fecha; (...)”

Como respuesta a la negativa del cuerpo parlamentario a tratar el proyecto remitido por el PE, el Gobernador sanciona un DNU, estableciendo él mismo aquello que los legisladores habían decidido no sancionar.

Dicho acto, motivó una presentación judicial realizada por mí ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, solicitando la derogación del Decreto. (*Nro causa 68.330, ante Secretaría de Demandas Originarias de la SCJP. Cinquerrui, Sebastián y otros c/ Provincia Buenos Aires s/inconstitucionalidad decreto Nro. 1647/05*) Asimismo, se presentó ante esta Legislatura un Proyecto de Ley derogando la misma norma.

En suma, los casos reseñados demuestran claramente que lejos de constituir un instituto excepcional, los DNU se han convertido en una práctica habitual de la política bonaerense. A diferencia de lo establecido en la CN pos-reforma 1994, la Carta Magna provincial no contempla el dictado de Decretos de Necesidad y Urgencia. Por tanto, consideramos que su utilización implica una violación del artículo 3 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, el cual establece que:



**Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires**

“...la arrogación ilegítima de funciones de un poder en desmedro de otro, será nula de nulidad absoluta y los actos que de ellos se deriven quedarán sujetos a revisión ulterior”.

La violación constante de uno de los preceptos constitucionales más caros al correcto funcionamiento de la República no puede pasar desapercibida. Los legisladores tenemos el deber republicano de advertir sobre esta cuestión con todos los elementos que tengamos a nuestro alcance.

Por lo expuesto, solicito a los miembros de este honorable cuerpo que acompañen el presente Proyecto de Declaración con su voto positivo.