



Procuración del Tesoro de la Nación

3 4 2

BUENOS AIRES, 20 DIC 1999

SEÑOR SUBSECRETARIO LEGAL DE LA
SECRETARÍA DE COORDINACIÓN DEL
MINISTERIO DE ECONOMIA:

Vuelven las presentes actuaciones en las que la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación propicia el dictado de un decreto, por el que se dispondría la derogación de la Resolución N° 1221/97 del entonces Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, mediante la cual se interpretó que lo dispuesto por el artículo 1° del Decreto N° 2284/91, ratificado por la Ley N° 24.307, implicaba dejar sin efecto la restricción al dominio sobre los inmuebles en que funcionan salas teatrales prevista por el artículo 2° de la ley 14.800.

- I -

1. La reseña de los antecedentes de la cuestión en consulta fue efectuada en los anteriores asesoramientos de este Organismo Asesor obrantes a fojas 41/42 y 58/59, a los que me remito en mérito a la brevedad.

2. En su última intervención, esta Casa destacó que estando la cuestión consultada sometida a la decisión del Poder Judicial, por la acción de amparo promovida por el Dr. Beltrán Gambier contra el Estado Nacional -Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos- (v. copia fs. 63/67) a efectos de obtener la declaración de nulidad de la Resolución MEyOSP N° 1221/97, era inadecuado emitir un pronunciamiento (fs. 58/59).

3. Mediante Providencia D.G.A.J. N° 4149, la Dirección de Gestión y Control Judicial del citado Ministerio agregó las copias obrantes a fojas 63/102 correspondientes a los autos "GAMBIER, Beltrán c/ESTADO NACIONAL s/Amparo", de las que resulta que la acción amparo tuvo acogida favorable en primera instancia (v. fs. 75/78) y que, en segunda, se declaró desierto el recurso de apelación interpuesto por el demandado (v. fs. 83/84).

Contra tal pronunciamiento el Estado Nacional intentó la vía extraordinaria (v. fs. 85/94) y, en razón de su denegatoria (v. fs. 96), recurrió en queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (v. fs. 97/102) que resolvió desestimarla (v. fs. 112).

4. En este estado, la Dirección General de Asuntos Jurídicos aconsejó remitir los actuados a esta Procuración del Tesoro, lo cual fue conformado por la Subsecretaría Legal de esa Secretaría de Coordinación de ese Departamento de Estado (v. fs. 114/115).

5. Corresponde advertir que el proyecto de decreto que se remite a mi consideración difiere del que se remitiera en las dos oportunidades anteriores (obranste a fojas 20/21).

Entiendo que el nuevo texto recoge las observaciones formales formuladas por el Coordinador del Área Asuntos Legales de la Secretaría de Cultura de fojas 49.

- II -

1. El Decreto N° 2284/91, de necesidad y urgencia, dictado por el Poder Ejecutivo en el marco de las previsiones contenidas en la Ley N° 23.696 -ratificado por la Ley N° 24.307-, específicamente persiguió la



Procuración del Tesoro de la Nación

desregulación del comercio interior de bienes y servicios y del comercio exterior, mediante la eliminación de las restricciones a la oferta de bienes y servicios que pudiesen afectar o distorsionar la competitividad de los mercados.

Lo expuesto se desprende de su Considerando, entre cuyos párrafos puede leerse "Que es forzoso continuar el ejercicio del Poder de Policía para afianzar y profundizar la libertad económica y la Reforma del Estado con el objeto de consolidar la estabilidad económica, evitar distorsiones en el sistema de precios relativos y mejorar la asignación de recursos en la economía nacional, a fin de asegurar una más justa y equitativa distribución del ingreso". (1° párrafo).

"Que en tal sentido se torna imperioso instrumentar medidas y dejar sin efecto otras existentes, con el objeto de facilitar el comercio interno y externo, propendiendo a la desregulación de distintos mercados y a la simplificación del sistema tributario, que por su complejidad afecta directamente a los consumidores, a importantes sectores productivos y a los exportadores." (4° párrafo)

"Que la persistencia de restricciones que limitan la competencia en los mercados o que traban el desarrollo del comercio exterior contribuyen a distorsionar artificialmente los precios relativos entre el conjunto de bienes y servicios comercializados exclusivamente en el mercado interno y los bienes comercializados en mercados externos y que tales distorsiones afectan la competitividad externa de la economía nacional, poniendo en grave riesgo los logros alcanzados por el Gobierno Nacional en materia de estabilidad y crecimiento." (5° párrafo)

ln

"Que las medidas adoptadas por el presente permitirán profundizar el proceso de apertura económica y reactivación de la economía, contribuyendo decisivamente a la superación del estado de emergencia." (6° párrafo).

"Que la existencia de intervenciones injustificadas en los mercados, tanto internos como externo, no permite el afianzamiento de la estabilidad, perpetuando la existencia de precios de bienes o servicios notoriamente superiores a los que resultarían del mercado libre y competitivo." (párrafo 19).

2. En línea con los postulados reseñados, su artículo 1° dispuso: "Dejánse sin efecto las restricciones a la oferta de bienes y servicios en todo el territorio nacional, las limitaciones a la información de los consumidores o usuarios de servicios sobre precios, calidades técnicas o comerciales y otros aspectos relevantes relativos a bienes o servicios que se comercialicen, y todas las otras restricciones que distorsionen los precios de mercado evitando la interacción espontánea de la oferta y de la demanda."

Y, por el artículo 116, primera parte, se estableció que "El MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS será la autoridad de aplicación y dictará las normas reglamentarias y de interpretación del presente Decreto, quedando expresamente facultado para determinar en cada caso el alcance de las normas aprobadas por el presente."

3. Haciendo uso de las facultades otorgadas por esta última disposición, el entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos dictó la cuestionada Resolución



Procuración del Tesoro de la Nación

MEyOSP N° 1221/97, por la cual interpretó "(...)que lo dispuesto por el artículo 1° del Decreto N° 2284 del 31 de octubre de 1991, ratificado por Ley N° 24.307 implica que ha quedado sin efecto la restricción al dominio establecida en el Artículo 2° de la Ley N° 14.800."

- III -

1. La Ley N° 14.800 declaró de interés nacional la actividad teatral en todas sus formas (artículo 1°), y estableció que "En los casos de demolición de salas teatrales el propietario de la finca tendrá la obligación de construir en el nuevo edificio un ambiente teatral de características semejantes a la sala demolida". (artículo 2°).

Este último artículo no constituye una norma de "regulación económica" que en el contexto tenido en cuenta por el Decreto N° 2284/91 pueda ser eliminada. Se trata de una restricción al dominio fundada en la necesidad de preservar el patrimonio cultural nacional.

Ello se corrobora con el debate parlamentario que precedió a la sanción de esta ley donde se dijo: "Entendemos que ese proyecto implica, evidentemente, una limitación al dominio que, en el caso particular, encuentra su amparo constitucional en la necesidad de defender la cultura nacional como expresión de interés público y su fundamento jurídico en el artículo 67, inciso 16, de la Constitución Nacional que establece expresamente como facultad del Congreso 'proveer' lo conducente a la prosperidad del país al adelanto y bienestar de todas las

[Firma]

provincias y al progreso de la ilustración'." (Diario de Sesiones de la H. Cámara De Diputados de la Nación, 1958, pág. 7078).

En consecuencia, las normas reglamentarias o interpretativas que el entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos estaba facultado para dictar, debían respetar el espíritu del Decreto N° 2284/91, no pudiendo apartarse del ámbito de aplicación de este último.

En tal sentido debe tenerse en cuenta que:

a) Si con la Resolución cuestionada se pretendió ejercer la potestad reglamentaria, ésta no podía avanzar sobre las disposiciones de la normativa que se reglamentaba (conf. Dictámenes 191:131 bis; en igual sentido Fallos 249:501; 267:215, entre otros), puesto que la facultad de reglamentación de las leyes o, como en la especie, de un decreto de sustancia legislativa, encuentra su límite en el principio contenido en el artículo 99, inciso 2°, de la Constitución que impide por ese medio alterar su espíritu.

Al respecto, esta Casa ha reconocido el principio, aplicable al caso, de que la facultad reglamentaria "(...) no se ejerce para perfeccionar la ley ni para corregir sus fallas -salvo las gramaticales o de terminología-, ni colmar las lagunas de la ley, esa es función legislativa." (Dictámenes 114:200).

b) Si, como en el caso, la Resolución MEyOSP N° 1221/97 no tuvo naturaleza reglamentaria sino de interpretación y destinada a aclarar el alcance del Decreto N° 2284/91, su ámbito de aplicación era aún más reducido.

En efecto, en materia de medidas aclaratorias, este Organismo Asesor ha dicho que una norma jurídica es "aclaratoria" de otra dictada con anterioridad cuando no



Procuración del Tesoro de la Nación

contenga una alteración de la voluntad declarada en el precepto que se pretende aclarar -puesto que ello ya constituiría derecho nuevo- sino que, sobre un punto donde la regla de derecho es incierta o controvertida, solo se limita a escoger, normándola, a una de entre dos o más interpretaciones posibles que el precepto que se aclara permite razonablemente efectuar (v. Dictámenes 153:115 y sus citas doctrinarias).

3. Parece claro entonces que la Resolución MEyOSP N° 1221/97, en tanto pretendió extender el alcance del Decreto N° 2284/91 (conocido como de "Desregulación Económica") a una disposición ajena a su ámbito de aplicación, fue dictada excediendo el marco de facultades que se le otorgaran al titular de esa Cartera de Estado a través del artículo 116 del Decreto N° 2284/91.

Tal circunstancia obliga a considerar la Resolución MEyOSP N° 1221/97 como un acto nulo de nulidad absoluta, por contener un vicio grave de incompetencia en razón de la materia (artículo 14, inciso b, de la Ley 19.549).

4. Debo destacar que si bien la Ley N° 24.800 efectivamente regula la actividad teatral, no se advierte contradicción entre ella y la restricción dominial dispuesta por el artículo 2° de la Ley N° 14.800, menos aún en tanto aquélla no hace referencia alguna a ésta y sus textos son plenamente compatibles.

Por lo demás la derogación genérica contenida en el artículo 34 de la Ley N° 24.800, tampoco tiene entidad suficiente para considerar derogada la disposición en cuestión puesto que la circunstancia de no haberse

individualizado las normas jurídicas que se dejan sin efecto, impone recordar el criterio de esta Procuración del Tesoro, según el cual, "(...)para quitar fuerza legal a una norma del mismo rango, es menester otra que expresamente lo disponga o, en su defecto, la existencia de un antagonismo manifiesto entre la norma anterior y la actual. La doctrina y la jurisprudencia admiten la forma tácita de derogación de las normas jurídicas, pero la circunscriben a aquellos casos en que haya contradicción o incompatibilidad manifiesta entre normas sucesivas." (v. dictámenes 133:403).

Por ello, a mi juicio, ninguna incidencia cabe reconocer a la Ley N° 24.800 con relación a la vigencia de la Ley N° 14.800.

- IV -

1. La medida proyectada propicia la derogación de la Resolución MEyOSP N° 1221/97, sobre la base de los siguientes fundamentos:

a) "Que la CONSTITUCIÓN NACIONAL, en su artículo 75, incisos 18 y 19, prevé que corresponde al Congreso 'proveer lo conducente... al progreso de la ilustración' y 'dictar leyes que protejan los espacios culturales.'" (3° párrafo).

b) "Que tales principios de protección y promoción de la actividad teatral, así como los objetivos que en la materia se ha trazado el PODER EJECUTIVO, aconsejan dejar sin efecto la referida resolución ministerial." (4° párrafo).



Procuración del Tesoro de la Nación

De lo expuesto se desprende que el proyecto en examen propone la derogación de la resolución en crisis por razones de "oportunidad, mérito y conveniencia".

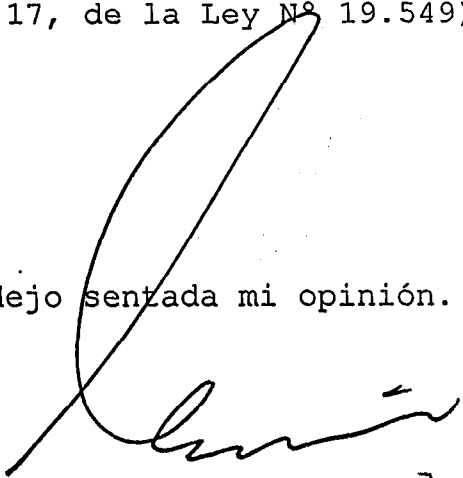
2. Sin perjuicio de que -conforme reiterada doctrina- no resulta de la competencia de la Procuración del Tesoro expedirse sobre cuestiones que no sean estrictamente jurídicas, tales como las que se refieren a la equidad o inequidad de las fórmulas contractuales, así como también a los aspectos técnicos y a razones de oportunidad, mérito y conveniencia (conf. Dictámenes 163:3; 170:69; 204:90 y 159), la conclusión expuesta en el capítulo que antecede, a mi entender, impone que la revocación de la Resolución N° 1221/97 se sustente en su irregularidad.

Ello así, puesto que la Administración Pública, de acuerdo con expresas disposiciones legales, se encuentra obligada a disponer la revocación de los actos administrativos nulos, aún en sede administrativa, por razones de ilegitimidad (artículo 17, de la Ley N° 19.549).

- V -

En el sentido expuesto dejo sentada mi opinión.

DICTAMEN N° 223


MARTIN LUIS SABORZAIN
Director Nacional de Dictámenes
en ejercicio de las funciones del
Procurador del Tesoro de la Nación
Anexo II, punto 6 del Decreto N° 1330/98