



REPUBLICA ARGENTINA

DIARIO DE SESIONES

CAMARA DE SENADORES DE LA NACION

24^a REUNION – 6^a SESION ORDINARIA

3 DE MAYO DE 2001

Presidencia del señor presidente provisional del Honorable Senado,
doctor MARIO A. LOSADA, del señor presidente de la Comisión de Legislación
General del Honorable Senado, doctor RICARDO BRANDA y del señor presidente
de la Comisión de Interior y Justicia del Honorable Senado,
doctor JOSE M. GARCIA ARECHA

Secretarios:

Señor JUAN C. OYARZUN, señor JOSE D. CANATA y señor MIGUEL J. MAMY

Prosecretarios:

Señor JUAN J. CANALS, doctor MIGUELA. FERNANDEZ ALIAS y señor RODOLFO BERNARDINI

LAS REUNIONES 19^a, 20^a, 21^a, 22^a Y 23^a, PERTENECEN A SESIONES EN TRIBUNAL



PRESENTES:

AGÚNDEZ, Jorge A.
 ALASINO, Augusto
 ALTUNA, Juan C.
 BAUM, Daniel
 BAUZÁ, Eduardo
 BRANDA, Ricardo A.
 CABANA, Fernando V.
 CAFIERO, Antonio F.
 CANTARERO, Emilio Marcelo
 CARBONELL, José Francisco
 CORACH, Carlos Vladimiro
 COSTANZO, Remo J.
 DE LA ROSA, Carlos L.
 FUNES, Carlos D.
 GAGLIARDI, Edgardo
 GALVÁN, Raúl A.
 GARCÍA ARECHA, José M.
 GIOJA, José L.
 LEÓN, Luis A.
 LOSADA, Mario A.
 LOZA, Juan Carlos
 MARTINEZ PELÁEZ, Nélida Susana
 MASSAT, Jorge
 MAYA, Héctor M.
 MENEGHINI, Javier R.
 MENEM, Eduardo
 MIKKELSEN-LÖTH, Jorge F.
 MOREAU, Leopoldo R. G.
 NEGRE de ALONSO, Liliana Teresita
 PALACIOS, Gerardo L.
 PRUYAS, Tomás R.
 RAIJER, Beatriz I.
 RODRÍGUEZ, Manuel A.
 ROMERO, Marcelo J.
 ROMERO FERIS, José A.
 ROSTAN, Néstor D.
 SÁEZ, José María
 SALA, Osvaldo R.

SALUM, Humberto E.
 SAN MILLÁN, Julio A.
 SAPAG, Silvia E.
 TELL, Alberto Máximo
 TORINO, Héctor Omar
 ULLOA, Roberto Augusto
 USANDIZAGA, Horacio Daniel
 VAQUIR, Omar M.
 VARIZAT, Daniel A.
 VERNA, Carlos Alberto
 VILLARROEL, Pedro G.
 VILLAVERDE, Jorge A.
 ZALAZAR, Horacio Aníbal

AUSENTES CON AVISO:

BRAVO, Leopoldo
 MOLINARI ROMERO, Luis A. R.

AUSENTES:

ANGELOZ, Eduardo C.
 ARNOLD, Eduardo A.
 DEL PIERO, Pedro
 GENOUD, José
 HUMADA, Julio C.
 LÓPEZ, Alcides H.
 MARTINEZ ALMUDEVAR, Enrique J. M.
 MASSACCESI, Horacio
 ORTEGA, Ramón B.
 OUDIN, Ernesto
 PARDO, Ángel F.
 PRETO, Ruggero
 SAGER, Hugo Abel
 SAPAG, Felipe R.
 YOMA, Jorge R.

CON LICENCIA:

MAGLIETTI, Alberto R.

SUMARIO

1. Manifestaciones en minoría. (Pág. 1566.)
2. Izamiento de la bandera nacional en el mástil del recinto. (Pág. 1566.)
3. Consideración sobre tablas del proyecto de declaración del señor senador Maya y otros señores senadores por el que se adhiere a la conmemoración del 50º aniversario de la muerte de Homero Manzi (S.-429/01). Se aprueba. (Página 1566.)
4. Homenaje al pueblo y gobierno de Polonia por su independencia. (Pág. 1567.)
5. Postergación del homenaje a Osvaldo Gasparini. (Pág. 1567.)
6. Homenaje a los caídos por el hundimiento del crucero "General Belgrano". (Pág. 1567.)
7. Consideración sobre tablas del proyecto de declaración de los señores senadores Cafiero y Maya por el que el Honorable Senado expresa su profundo pesar por el fallecimiento de Atilio Jorge Castelpoggi, ocurrido el pasado 28 de abril (S.-436/01). Se aprueba. (Pág. 1567.)
8. Consideración sobre tablas del proyecto de resolución del señor senador Gioja y otros señores senadores por el que se rinde homenaje a los fallecidos el 28 de abril pasado en un accidente aéreo en la localidad de Roque Pérez, provincia de Buenos Aires (S.-438/01). Se aprueba. (Pág. 1568.)
9. Consideración sobre tablas del proyecto de declaración de la señora senadora Negre de Alonso y otros señores senadores por el que se rinde homenaje al doctor Humberto A. Podetti (S.-226/01). Se aprueba. (Pág. 1569.)
10. Consideración sobre tablas del proyecto de declaración del señor senador Romero Feris por

70. **Consideración de la preferencia votada con anterioridad para el tratamiento del proyecto de ley en revisión por el que se sustituyen diversos artículos de la ley 24.390, régimen de prisión preventiva (C.D.-10/01).** Se aprueba. (Página 1736.)
71. **Consideración sobre tablas del dictamen de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Minería en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica la Ley de Inversiones Mineras (C.D.-4/01).** Se aprueba. (Pág. 1738.)
72. **Moción de postergación formulada por el señor senador Verna, para que el proyecto de ley en revisión sobre la modificación de la ley 25.401 sea tratado en la próxima sesión.** Se aprueba. (Pág. 1744.)
73. **Consideración sobre tablas del pedido de licencia solicitado por el señor senador Maglietti (S.-372/01).** Se aprueba. (Pág. 1745.)
74. **Consideración sobre tablas el expediente Oficiales Varios por el que la vicepresidencia del Parlatino, delegación Argentina, solicita la incorporación en el Diario de Sesiones del informe sobre lo actuado en el año 2000 (O.V.-93/01).** Se aprueba. (Pág. 1745.)
75. **Consideración sobre tablas el proyecto de resolución del señor senador León, por el que el Honorable Senado se solidariza con los productores chaqueños afectados por inundaciones, frente a la coacción de organismos tributarios (S.-415/01).** (Pág. 1746.)
76. **Manifestaciones realizadas por los señores senadores Agúndez y Gioja, sobre el informe del señor jefe de Gabinete de Ministros.** (Pág. 1746.)
77. **Continuación de la consideración del tema al que hace referencia el punto 75 de este sumario.** (Pág. 1747.)
78. **Manifestaciones en minoría.** (Pág. 1747.)
79. **Apéndice:**
1. **Sanciones del Honorable Senado.** (Pág. 1748.)
 2. **Inserciones.** (Pág. 1766.)

—En Buenos Aires, a las 17 y 19 del jueves 3 de mayo de 2001:

1

MANIFESTACIONES EN MINORIA

Sr. Salazar. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Branda). — Tiene la palabra el señor senador por el Chaco.

Sr. Salazar. — Señor presidente: solicito que se pase lista.

Sr. Presidente (Branda). — Se va a llamar durante diez minutos más y luego se pasará lista. Pido a los señores presidentes de bloque que hagan gestiones para lograr el quórum necesario.

—Así se hace.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Comisión de Interior y Justicia, senador José M. García Arecha.

—A las 17 y 28:

Sr. Presidente (García Arecha). — Como ha transcurrido el tiempo establecido, por Secretaría se procederá a pasar lista.

—Se pasa lista.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente provisional del Honorable Senado, senador Mario A. Losada.

—A las 17 y 30:

Sr. Presidente (Losada). — Habiendo quórum reglamentario, queda abierta la sesión.

2

IZAMIENTO DE LA BANDERA NACIONAL

Sr. Presidente (Losada). — Invito al señor senador por Formosa, ingeniero Manuel Augusto Rodríguez, a izar la bandera y a los presentes a ponerse de pie.

—Puestos de pie los presentes, el señor senador Rodríguez procede a izar la bandera nacional en el mástil del recinto. *(Aplausos.)*

3

HOMENAJE A HOMERO MANZI

Sr. Presidente (Losada). — En la reunión de labor parlamentaria se acordó considerar el proyecto de declaración del señor senador Maya y otros señores senadores por el que se adhiere a la conmemoración del 50º aniversario de la muerte de Homero Manzi.

En consideración el tratamiento sobre tablas.

—La votación resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Losada). — Por secretaría se dará lectura.

nías por llamadas interurbanas e internacionales, como requisito previo al control de su efectivo cumplimiento por parte de las telefónicas. Este registro deberá ser difundido o puesto a disposición de toda la población por diferentes medios, a fin de que los usuarios posean elementos que les permitan comparar entre planes y adoptar el más conveniente, prescindiendo de la publicidad o promoción telefónica que se hace de estos planes y que muchas veces resulta engañosa y poco clara.

Finalmente, y dado que uno de los temas más difíciles para los usuarios es definir cuál es el plan, de los vigentes, que más conveniente resulta para su perfil de usuario (es decir a qué destinos sus llamadas son más frecuentes), para lo cual existen técnicas que permiten determinar el más conveniente para cada perfil, solicitamos la acción de la Secretaría de Comunicaciones para adaptar estas técnicas y ponerlas a disposición de toda la población.

Por lo expuesto, y dado que la problemática que este proyecto trata debe ser resuelta a la máxima brevedad posible, es que solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto.

José L. Gioja.

Sr. Presidente (Losada). – En consideración en general.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

–La votación resulta afirmativa.

–En particular es igualmente afirmativa.

Sr. Presidente (Losada). – Queda aprobada la comunicación. Se procederá en consecuencia.

70

MODIFICACION DEL REGIMEN DE PRISION PREVENTIVA

Sr. Presidente (Losada). – Corresponde considerar la preferencia votada con anterioridad, con dictamen de comisión o sin él, para el proyecto de ley en revisión por el que se sustituyen diversos artículos de la ley 24.390, de régimen de prisión preventiva. (C.D. 10/01.)

Por Secretaría se dará lectura.

Sr. Secretario (Oyarzún). – (Lee)

Buenos Aires, 14 de marzo de 2001.

Al señor presidente del Honorable Senado.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, comunicándole que esta Honorable Cámara ha sancionado, en sesión de la fecha, el siguiente proyecto de ley que paso en revisión al Honorable Senado.

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º – Sustitúyase el artículo 1º de la ley 24.390, por el siguiente:

Artículo 1º: La prisión preventiva no podrá ser superior a dos años, sin que se haya dictado sentencia. No obstante, cuando la cantidad de los delitos atribuidos al procesado o la evidente complejidad de la causa hayan impedido el dictado de la misma en el plazo indicado, éste podrá prorrogarse por un año más, por resolución fundada, que deberá comunicarse de inmediato al tribunal superior que correspondiere, para su debido contralor.

Art. 2º – Sustitúyese el artículo 2º de la ley 24.390, por el siguiente:

Artículo 2º: Los plazos previstos en el artículo precedente no se computarán a los efectos de esta ley, cuando los mismos se cumplieren después de haberse dictado sentencia condenatoria, aunque la misma no se encontrare firme.

Art. 3º – Sustitúyese el artículo 3º de la ley 24.390, por el siguiente:

Artículo 3º: El Ministerio Público podrá oponerse a la libertad del imputado por la especial gravedad del delito que le fuere atribuido, o cuando entendiera que concurre alguna de las circunstancias previstas en el artículo 319 del Código Procesal Penal de la Nación, o que existieron articulaciones manifiestamente dilatorias de parte de la defensa.

Art. 4º – Sustitúyese el artículo 4º de la ley 24.390, por el siguiente:

Artículo 4º: Si la oposición fundada en la última circunstancia mencionada en el artículo anterior fuere aceptada, las demoras causadas por las articulaciones objetadas no serán computadas.

No mediando oposición alguna o cuando éstas fueren rechazadas, el tribunal podrá poner en libertad al procesado, bajo la caución que considere adecuada.

La cuestión deberá ser resuelta en el plazo de cinco días y los recursos que se interpongan contra la resolución que acuerde la libertad al detenido, por aplicación de la presente ley, tendrán efecto suspensivo.

Art. 5º – Deróganse los artículos 7º y 8º de la ley 24.390.

Art. 6º – Sustitúyese el artículo 9º de la ley 24.390 por el siguiente:

Artículo 9º: Cuando un procesado permaneciera dos años privado de su libertad, sin que se haya dictado sentencia a su respecto, el tribunal interviniente tiene la obligación de infor-

mar en el plazo perentorio de 48 horas al Consejo de la Magistratura los siguientes datos:

- Número de causa, carátula, fecha de iniciación, tribunal de radicación, fiscales intervinientes y todo otro dato que se considere de interés.
- Objeto de la investigación.
- Identificación del o de los procesados.
- Fecha de la detención.
- Estado de la causa.
- Razones por las cuales no se llegó a dictar sentencia.

Cuando un procesado sobre el que se hubiere informado en virtud de lo dispuesto por este artículo cesara de cumplir prisión preventiva, el tribunal deberá confeccionar de inmediato un formulario para informar de ello y de los motivos de su liberación al Consejo de la Magistratura.

La omisión o retardo de estos informes se considerará falta grave.

El Consejo de la Magistratura deberá:

- a) Confeccionar un registro de los procesados que se encuentren cumpliendo prisión preventiva superior a los dos años y de los que hayan recuperado su libertad por imperio de esta ley;
- b) Hacer público anualmente un informe con los datos insertos en el registro referido precedentemente;
- c) Diseñar los formularios que contengan la información a que se refiere este artículo.

Este registro será público.

Art. 7° – Sustitúyese el artículo 10 de la ley 24.390, por el siguiente:

Artículo 10: La presente ley es reglamentaria del artículo 7°, punto 5°, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos e integra el Código Procesal Penal de la Nación

Art. 8° – Sustitúyese el artículo 11 de la ley 24.390, por el siguiente:

Artículo 11: Quedan expresamente excluidos de los alcances de la presente ley los imputados por el delito previsto en el artículo 7° de la ley 23.737 y aquellos a quienes resultaren aplicables las agravantes previstas en el artículo 11 de esa misma ley.

Art. 9° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

RAFAEL M. PASCUAL.
Guillermo R. Aramburu.

Sr. Presidente (Losada). – En consideración en general.

Tiene la palabra el señor senador Agúndez.

Sr. Agúndez. – Señor presidente: en primer lugar, solicito su tratamiento sobre tablas.

Sr. Presidente (Losada). – Recuerdo al señor senador que el tema tenía preferencia acordada.

Sr. Agúndez. – Correcto.

Como tenemos quórum estricto, creo que debemos ser expeditivos en la consideración de este tema. Sólo quiero manifestar que en la reunión de labor parlamentaria acordamos no extendernos en nuestros discursos y, en consecuencia, solicitar su inserción en el Diario de Sesiones. Ello se debe a que se trata de una iniciativa considerada en varias oportunidades por la comisión junto a los asesores de distintos señores senadores.

Este proyecto, que es muy simple y que modifica la ley 24.390, se elaboró teniendo en cuenta la sanción de la Cámara de Diputados y un proyecto de ley del señor senador Molinari Romero, contenido en el expediente S.-2.343/00.

En 1994 el objetivo fue establecer un tiempo a la prisión preventiva. Pero luego de sucesivas modificaciones y tanto tratamiento se terminó por incorporar el “dos por uno”. En consecuencia, se desvirtuó el problema fundamental, que era el tiempo de prisión preventiva, y con ello el cumplimiento de los términos del Pacto de San José de Costa Rica.

En base a ello, modificamos el artículo 1° de la ley 24.390 haciéndolo más operativo. Asimismo, proponemos la derogación de los artículos 7°, 8° y 9°, referidos precisamente al cómputo del “dos por uno” en la prisión preventiva.

Por lo tanto, solicito la aprobación en general y en particular de este proyecto de ley en revisión, que sólo contiene tres artículos.

A su vez, conforme lo señalado anteriormente, solicito la inserción de mi discurso en el Diario de Sesiones. De todos modos, si se produce una discusión sobre el tema, nuevamente pediré el uso de la palabra.

Sr. Presidente (Losada). – Tiene la palabra el señor senador Carbonell.

Sr. Carbonell. – Señor presidente: por estricta disciplina de bloque y a efectos de realizar mi aporte a la rápida sanción de este proyecto de ley que necesita obtener una mayoría de dos tercios de los votos para mantener la redacción propuesta en la comisión, so-

licito la inserción del discurso que iba a pronunciar y que oportunamente he hecho llegar a Secretaría.

Sr. Presidente (Losada). — Por Secretaría se va a llamar para formar quórum.

—Así se hace.

Sr. Presidente (Losada). — Efectivamente, como el proyecto de ley debe volver a la Cámara de Diputados; la Presidencia va a consignar la cantidad de votos.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—La votación resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Losada). — Queda aprobado por unanimidad.

Sr. Alasino. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Losada). — Tiene la palabra el señor senador Alasino.

Sr. Alasino. — Señor presidente: he pedido el uso de la palabra, porque anteriormente omití decir que solicito la inserción del discurso que iba a pronunciar, al final de la votación.

Sr. Presidente (Losada). — Así se hará. Tiene la palabra el señor senador Villarroel.

Sr. Villarroel. — Señor presidente: quiero dejar constancia de que mi acuerdo con el proyecto se circunscribe solamente a la derogación del doble cómputo; vale decir, a la derogación del “dos por uno”.

En lo demás, no es que mi opinión coincida con la sanción de la Cámara de Diputados, sino que estimo que todavía faltan elementos de discusión y datos sobre nuestra realidad jurisdiccional para modificar las normas sin incurrir en alguna improvisación.

Quería dejar aclarado que éste es el sentido de mi voto

Sr. Presidente (Losada). — En consideración en particular.

—Se enuncian y aprueban los artículos 1º y 2º.

Sr. Presidente (Losada). — Queda aprobado con los dos tercios de los votos.

—El artículo 3º es de forma.

Sr. Presidente (Losada). — Queda sancionado el proyecto de ley. Vuelve a la Honorable Cámara de Diputados.

Se van a votar las inserciones solicitadas.

Sr. Menem. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Losada). — Tiene la palabra el señor senador Menem.

Sr. Menem. — Señor presidente: solicito la inserción en el Diario de Sesiones de la exposición que iba a brindar en el día de hoy.

Sr. Presidente (Losada). — Tiene la palabra el señor senador por Santiago del Estero.

Sr. Mikkelsen-Löth. — Señor presidente: solicito la inserción de la exposición que iba a realizar.

Sr. Presidente (Losada). — Se van a votar los pedidos de inserción formulados.

—La votación resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Losada). — Se procederá en consecuencia.

71

MODIFICACION DE LA LEY DE INVERSIONES MINERAS

Sr. Presidente (Losada). — Corresponde considerar si se trata sobre tablas el dictamen de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Minería en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica la ley de inversiones mineras.

Tiene la palabra el señor senador Gioja.

Sr. Gioja. — Señor presidente: es para solicitar el tratamiento sobre tablas de este proyecto de ley en revisión de la Cámara de Diputados, por el que se modifica y se actualiza la ley de inversiones mineras.

Sr. Presidente (Losada). — En consideración la moción de tratamiento sobre tablas formulada por el señor senador Gioja.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—La votación resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Losada). — Por Secretaría se dará lectura.

Sr. Secretario (Oyarzún). — (Lee)

Dictamen de comisión

Honorable Senado:

Vuestras comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Minería han considerado el proyecto de ley en revisión, registrado bajo el número C.D.-4/01, modificando la ley 24.196 (inversiones mineras); y, por

II

INSERCIONES

1

Solicitada por el señor senador Agúndez

Señor presidente:

La ley 24.390, conocida como Ley del 2 x 1, fue sancionada en el mes de noviembre de 1994, como consecuencia de la decisión política de encontrar un paliativo para la grave situación por la que atravesaba el sistema judicial-penal-carcelario en nuestro país. Era de público conocimiento que ese sistema estaba al borde del colapso, por la mora judicial y el hacinamiento de los detenidos sin condena, que conformaban una población carcelaria y habían rebasado totalmente las penitenciarías existentes en el territorio nacional. Como afirmábamos, en la oportunidad del tratamiento de aquella ley, se trataba de un paliativo y de un "mal necesario".

Corresponde mencionar que, si bien públicamente se conoció como Ley del 2 x 1, por su incidencia directa en el cómputo de la pena final que lo aplicaba a los condenados, el objetivo principal de esa reforma era determinar el plazo razonable de detención preventiva para adecuar nuestra legislación a las pautas contenidas, en esta materia, por la Declaración Americana de Derechos Humanos.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo se ha podido comprobar que los objetivos finales de la ley fueron tergiversados en la práctica por esa figura tangencial del cómputo de la prisión preventiva, mediante la cual se produjeron verdaderas injusticias derivadas del hecho de que ese beneficio se aplicaba siempre a quienes, finalmente, resultaban condenados, y con ello se desvirtuaba el

principio de adecuación y razonabilidad que debe contener, necesariamente, la pena, conforme lo establecido en los artículos 40 y 41 del Código Penal argentino.

Esas tergiversaciones que surgieron nos colocan en la necesidad de producir un cambio en la legislación vigente, para corregir las derivaciones imperitinentes, no ajustadas a derecho, que son la consecuencia de la aplicación de la Ley del 2 x 1, que más que un plazo razonable de la prisión preventiva se convirtió en un verdadero "atenuante de la pena" a favor de quienes resultaban finalmente condenados.

El tratamiento que hoy tenemos que dar, como consecuencia de ese público imperativo para modificar la mencionada ley, tiene como base la media sanción del proyecto que viene en revisión de la Cámara de Diputados, al que se ha anexado el proyecto existente en este Senado, que lleva el número S.-2.342/00.

En el dictamen definitivo, producido por las Comisiones de Asuntos Penales y Regímenes Carcelarios y de Derechos y Garantías, se han introducido modificaciones a la media sanción que viene de Diputados, tratando con ello darle una mejor adecuación y mayor operatividad a la legislación vigente, para que resulte más acorde con la aplicación práctica del derecho que se pretende preservar, cual es la "libertad" de las personas.

Con tal finalidad se redujo el texto de la ley a dos (2) artículos, el tercero es de forma. En el artículo primero se establece el plazo máximo de dos años para la prisión preventiva, continuando como el plazo previsto en la ley vigente. También subsiste el

plazo de prórroga con la modificación en el texto que dice "hasta año", con lo que se otorga la posibilidad de que el juez adecue la prórroga a las necesidades procesales de la causa, sin que deba atenerse al plazo máximo de un año. Asimismo se establece un control de legitimidad por parte del Tribunal Superior correspondiente, que comienza con analizar la primera decisión de prórroga y luego se extiende a una revisión periódica, cada dos meses, sobre las circunstancias que hacen al mantenimiento de la prisión preventiva. Se derogan las disposiciones contenidas en los artículos 7º, 8º y 9º de la ley vigente, dejándose sin efecto el beneficio para el condenado, impuesto por el 2 x 1, que implicaba que un día de prisión preventiva equivalía a dos días de pena.

Se ha dejado sin efecto, además, la referencia contenida en el proyecto aprobado en Diputados respecto de la comunicación al Consejo de la Magistratura, en el convencimiento de que resulta inapropiado incluir este requisito en una ley que debe tener carácter federal. Por ello se prevé que el control de legitimidad debe estar a cargo del Tribunal Superior que corresponda al juzgado que entiende en la causa respectiva.

Por último, también se ha considerado inapropiado que una ley de fondo, como es la que estamos tratando, incluya una disposición reglamentaria de un acuerdo internacional, que por otra parte resulta contenido en la Constitución Nacional, sin necesidad de reglamentación alguna.

Por las razones expuestas se propone la aprobación plena del proyecto contenido en el dictamen de comisión de este Senado, modificando la legislación vigente y la media sanción que viene de Diputados.

2

Solicitada por el señor senador Carbonell

Señor presidente:

Quiero dejar sentado mi voto favorable al proyecto en análisis.

La media sanción que dio la Honorable Cámara de Diputados pareciera revestir el carácter de un meticuloso cuerpo legal que clarifica las reglas impositivas para las inversiones en el sector minero argentino. Tal apreciación, si bien perfectamente delineada en el plexo normativo sancionado, debe ser juzgada en una perspectiva más amplia, cual es aportar eficiencia en la reducción de la incertidumbre, facilitando la interacción de los sectores productivos para el desarrollo económico de la Nación.

Mi apoyo al proyecto en consideración del cuerpo se fundamenta en el entendimiento de que muchos más cambios económicos que los propiciados en los últimos años se anclan en cambios incrementales como el propuesto. Así, el cambio histórico en la regulación minera argentina que se inició fundamentalmente con las pautas delineadas por la ley

24.916 requiere hoy del perfeccionamiento del concepto de la estabilidad fiscal como cambio incremental de la eficiencia del sector minero.

Sabido es que el desarrollo y la exploración mineras requieren grandes inversiones, con una alta incertidumbre debido a los retornos económicos en el mediano y largo plazo. En consecuencia, la pieza normativa que hoy se auspicia indica tanto al gobierno nacional como a los provinciales y municipales a que garanticen que los emprendimientos mineros no sufran las alteraciones por los incrementos tributarios. Constituye éste el elemento central que permite a las compañías mineras planificar y formular sus estrategias, tal como tuvieran en su filosofía los legisladores al sancionar la ley 24.196 el 24 de mayo de 1993.

El concepto de estabilidad fiscal comprendido en aquel régimen preveía un tratamiento fiscal por treinta años posteriores a la presentación de los estudios de factibilidad ante la Secretaría de Minería. La estabilidad fiscal implicaba que las compañías que desarrollaran las actividades bajo ese régimen no estarían sujetas a ningún incremento desde el momento de sumisión del estudio de factibilidad en la totalidad de la carga impositiva nacional, provincial o municipal. Esta política también se hizo extensible a las regulaciones en materia cambiaria y aduanera. La estabilidad fiscal no se garantizaba a cada impuesto independientemente, sino para la totalidad de la carga impositiva. En consecuencia, se previó que la estabilidad fiscal no se afectaría si el incremento o la creación de nuevos impuestos se compensara con la reducción o eliminación de otros impuestos existentes en la misma jurisdicción. Teniendo en consideración que la prospección y la exploración son etapas de alto riesgo, la estabilidad fiscal durante este período constituye un punto central para promover un mayor desarrollo en esas etapas.

En ese contexto, la posibilidad de detraer un amplio porcentaje en las deducciones impositivas permitidas en las fases iniciales de los proyectos tiene una profunda incidencia en las medidas de las ganancias, y fueron vistas por las compañías como un elemento importante en el análisis del ambiente de inversiones. Estrechamente vinculada con estos tópicos, subyace la importancia económica de las inversiones directas extranjeras. El sector minero es uno de los sectores económicos no tradicionales que han recibido la mayor parte de las inversiones directas extranjeras.

La seguridad jurídica, la certidumbre y la estabilidad son esenciales a cualquier emprendimiento productivo y a cualquier inversión. Sabemos que sus contrarios son la causa fundamental del desaliento y del detraimiento de cualquier empresa.

Es así que entendemos que el reconocimiento de la estabilidad en los impuestos directos, tasas y contribuciones, como los derechos, aranceles y gravámenes a la importación o exportación de productos

en las condiciones que se establecen en el resto del articulado, son medidas adecuadas que conllevan al fin querido por el legislador por lo que damos nuestra conformidad al presente proyecto.

3

Solicitada por el señor senador Alasino

Señor presidente:

Luego de varios meses de consultas a expertos y a los propios jueces, se ha llegado a la conclusión en el ámbito de la Comisión de Asuntos Penales que la media sanción de la Cámara de Diputados traía aparejada algunas deficiencias en su redacción, en tanto que otras observaciones se hacían desde el plano de la instrumentación del contralor que hacía en ese proyecto el Consejo de la Magistratura.

Se sostuvo que el artículo 6º del proyecto venido en revisión, en tanto introducía un nuevo artículo 9º a la ley 24.390, era de dificultosa instrumentación, particularmente de los recursos económicos necesarios para poner en funcionamiento tal sistema de contralor. Con la simple lectura del mentado artículo, luce verosímil que iba a ser necesario un despliegue burocrático importante por parte de los tribunales que dilucidan la prisión preventiva del imputado y también por parte del Consejo de la Magistratura. Se trata de un registro estadístico que siempre insume recursos humanos que con exclusividad tengan esta tarea. Según estimaciones proporcionadas por los interesados, de apreciación restrictiva, toda vez que provienen de estos mismos protagonistas, el cálculo de los mayores recursos presupuestarios estarían en el orden de los \$ 300 millones.

Por otra parte, desde la esfera jurídica, muchos magistrados entendían que el contralor que haría el Consejo de la Magistratura dejaba de lado el control de superintendencia del superior del tribunal.

Abocándonos en los aspectos normativos, merece destacarse que el proyecto en revisión era mucho menos garantista que la norma en vigor. Y que en tal caso, todos los actuales procesados se beneficiarían con el régimen que se intenta aquí modificar, en razón de constituir una norma más benigna.

Por otra parte, para obtener el beneplácito de la Cámara de Diputados, también se prevé en el artículo 1º un régimen de contralor alternativo al propuesto por ella. El dictamen en consideración del Senado decide que el contralor real y efectivo que debe hacerse sobre el expediente en los que se ha resuelto alguna prórroga de la prisión preventiva deberá hacerlo el superior del tribunal que la dictó. En virtud de ello, cada vez que un tribunal prorroga una prisión preventiva, debe comunicar tal temperamento procesal a su superior. La alzada tiene un plazo de 10 días para expedirse acerca de la procedencia del mismo.

Adicionalmente, y cada dos meses hasta el vencimiento de la prórroga máxima (1 año), el superior controlará la razonabilidad del mantenimiento de la prisión preventiva. En efecto, puede suceder que una prisión preventiva correctamente fundada y con visos de razonabilidad prorrogada, puede manifestarse ilegítima en el transcurso de la prórroga, porque, por ejemplo, existen nuevas constancias en el expediente que no justifiquen su mantenimiento. Así, si el superior ve injustificada la prisión preventiva prorrogada en el control bimestral que ejerce, debe ordenar al inferior la inmediata aplicación de la ley, es decir, la libertad del imputado por haber transcurrido el plazo razonable de dos años.

La derogación de los artículos 7º y 8º de la ley 24.390 se refiere al cómputo de 2 x 1 a partir de las excedencia de dos años en prisión preventiva, cuestión que es en definitiva lo que reclama la gente.

La derogación del artículo 9º de la misma ley se funda en que esa inserción en la norma es innecesaria, toda vez que los derechos consagrados en los tratados internacionales sobre derechos humanos que de conformidad al artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional han adquirido la misma jerarquía de normas constitucionales, no necesitan ser invocados ni reglamentados por otra norma. Además, la mención a la Convención Americana sobre Derechos Humanos no agota la lista de tratados que contienen restricciones a la prisión preventiva de los imputados.

Por otra parte, el artículo 70 de la media sanción de la cámara de origen, disponía —amén de la mención a la Convención Americana sobre Derechos Humanos que nosotros suprimimos de la ley 24.390— que esa ley debía integrar el Código Procesal de la Nación. La comisión entendió que la ley debía tener autonomía propia y no integrar ningún plexo legal. Frente al argumento de algunos que por tratarse de materia procesal, era correcto su inclusión en el Código Procesal Penal de la Nación, a los efectos que rija en la Capital Federal y en ámbito de la justicia federal, y con ello no incursionar sobre esferas legislativas reservadas a las provincias, como lo es su facultad de dictar sus códigos procesales, se le opuso la razonable posición de otros que manifestaron —que a la postre prosperó— que la libertad es lo regulado por el régimen de esta norma. Decían que la libertad no forma parte del ámbito de lo ritual, sino que es un derecho de fondo, digno de protección legal mediante un instrumento autónomo de carácter nacional.

4

Solicitada por el señor senador Menem

PROYECTO MODIFICATORIO LEY 24.390 DE PLAZOS DE PRISION PREVENTIVA

Señor presidente:

El proyecto sancionado por la Cámara de Diputados modifica los artículos 1º; 2º; 3º; 4º; 9º y 10 y

deroga los artículos 7° y 8° de la ley 24.390 e introduce un nuevo artículo.

En general, si bien la cuestión principal se centra en la derogación de un privilegio que permite a quienes delinquen beneficiarse con el cómputo de su condena y recuperar su libertad en un plazo más breve que el establecido en el Código Penal, el proyecto sancionado por diputados avanza sobre otros artículos, introduciendo modificaciones razonables en algunos casos pero que oscurecen el texto en otros. Por ello, algunos proyectos presentados en esa Cámara, se limitaban a hacer caer ese privilegio a través de la derogación de los artículos 7° y 8° dejando subsistente el resto (proyectos de los diputados Müller y Funes (PJ), temperamento coincidente con el adoptado en el proyecto presentado por el senador Molinari Romero (S.-2.343-00 publicado en DAE 132-00) o derogar directamente toda la ley y abordar el tema modificando el artículo 317 del Código Procesal Penal estableciendo un nuevo régimen de excarcelación, como el propuesto por el diputado Larraburu (PJ).

Por esta razón, es importante dejar en claro dos cuestiones que, si bien no resultan incompatibles, deben ser bien diferenciadas, a saber:

a) Por un lado, la eliminación del cómputo doble de los días cumplidos bajo prisión preventiva más allá de los dos años, que constituye el llamado 2 x 1 (artículo 7°) y la consecuente derogación del artículo 8° en tanto éste dispuso una modificación del artículo 24 del Código Penal. Ambas disposiciones son normas de fondo, no procesales, pero encuentran su basamento en la reglamentación de un instituto de naturaleza procesal: la prisión preventiva.

b) Por otro lado, la reglamentación de un instituto cautelar en el derecho procesal penal de vieja data, como lo es la prisión preventiva. Al respecto, a partir de la incorporación a la Constitución Nacional sancionada en 1994 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, más conocido como Pacto de San José de Costa Rica, existe un ordenamiento de jerarquía constitucional que establece un marco normativo al respecto. Así, el artículo 7°, inciso 5, de la Convención expresamente establece: "Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio". Justamente, la gran discusión recae acerca de si "plazo razonable" es susceptible de ser reglamentado en términos temporales, imponiendo un plazo máximo de duración a la prisión preventiva, o si ello deberá ser meritulado por el juez en cada caso concreto. A este respecto, antes de la vigencia de la ley 24.390 y de la incorporación del Pacto a la Constitución; es decir, con el anterior ordenamiento procesal penal en la mate-

ria, ya la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se había expedido sobre el tema, en su resolución 17 del 13 de abril de 1989, ante una presentación realizada por el ciudadano Mario Eduardo Firmenich contra la denegación de su excarcelación, alegando una presunta violación al derecho consagrado en el artículo transcrito. En esa resolución, se decía que "la Comisión entiende que el prudente arbitrio del juez en la referida apreciación 'de las características del hecho' y de las 'condiciones personales del imputado', a fin de establecer una presunción fundada de que el imputado no 'intentará eludir la acción de la Justicia' no constituye per se una violación del artículo 7°, inciso 5°, de la Convención". En otro párrafo señala: "La comisión estima que, precisamente, el prudente arbitrio del juez en la apreciación de las condiciones señaladas por la ley, que pueden servir de pautas para la denegación o concesión de una excarcelación, es muestra de la independencia del Poder Judicial a la cual la comisión se ha referido positivamente en varias oportunidades como requisito indispensable para una buena administración de justicia". A la luz de ello, entonces, y aunque la comisión no se pronuncia sobre lo que habría que entender como "plazo razonable", ya en aquel momento le asignaba un importante rol a la apreciación que haga el juzgador en cada caso concreto para conceder o denegar la libertad del procesado.

Ya vigente la ley 24.390, la Corte Suprema tuvo oportunidad de pronunciarse en el caso "Bramajo" (fallos 319:1840), cuya doctrina mayoritaria expresaba: "La validez del artículo 1° de la ley 24.390 se halla supeditada a la circunstancia de que los plazos fijados en dicha norma no resulten de aplicación automática por su mero transcurso, sino que han de ser valorados en relación a las pautas establecidas en los artículos 380 y 319 del Código de Procedimientos en Materia Penal y Procesal Penal, respectivamente, a efectos de establecer si la detención ha dejado de ser razonable".

A mayor abundamiento, en el caso "Sánchez Reisse" (mayo de 1998), el más alto tribunal vuelve a pronunciarse sobre el tema, expresando: "El juicio sobre la prolongación de la privación de la libertad cautelar debe estar relacionado con las circunstancias concretas del caso [...] En determinados supuestos, el concepto de plazo razonable ha de quedar sujeto a la gravedad de la infracción, en cuanto a los efectos de establecer si la detención ha dejado de ser razonable" ("Fallos": 321:1328).

En síntesis, la ley 24.390 reglamentó la prisión preventiva imponiéndole un plazo máximo, con base en el artículo 7°, 5, de la referida Convención, pero a la vez los artículos 7° y 8° constituyeron verdaderas normas de fondo, cuyo efecto no fue otro que la licuación de las escalas penales establecidas en el Código Penal. Por esta razón, las alternativas son varias y así han sido expresadas a través de distintos proyectos:

Derogar sólo las normas de fondo (artículos 7º y 8º): proyectos de los diputados Funes y Müller, y del senador Molinari Romero.

Derogar la ley 24.390 y modificar el régimen de excarcelación: proyecto del diputado Larraburu.

Derogar los artículos 7º y 8º y modificar el artículo 24 del Código Penal disponiendo un nuevo cómputo de la prisión preventiva: proyecto del diputado Caviglia.

Derogar los artículos 7º y 8º e introducir modificaciones en el resto del articulado de la ley vigente, que fue en definitiva el temperamento adoptado en la Honorable Cámara de Diputados a través del proyecto bajo análisis.

Como puede verse, la doctrina sentada por la Corte es absolutamente compatible con lo sostenido en su oportunidad por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ello es recogido por la nueva redacción propuesta de los artículos 3º y 4º de Diputados.

Esta breve descripción debe complementarse con una referencia al importante reclamo que ejerce la opinión pública sobre mayor severidad en las condenas, en especial de reincidentes. Es evidente que la aplicación de la norma que se pretende modificar ha generado un gran rechazo ya que en la práctica redujo sustancialmente condenas de personas que luego fueron detenidas nuevamente en ocasión de la comisión de un nuevo delito.

COMENTARIOS SOBRE LAS MODIFICACIONES EN PARTICULAR

Con relación al proyecto vengo en revisión de la Cámara de Diputados, cabe efectuar las siguientes consideraciones:

Artículo 1º: tiene dos modificaciones, a saber:

Se sustituye "La prisión preventiva no podrá ser superior a dos años" por "La prisión preventiva no podrá ser superior a dos años, sin que se haya dictado sentencia". Sin bien no introduce ni quita nada, el agregado podría considerarse aceptable y tiende a que los procesados obtengan un pronunciamiento judicial dentro del plazo de dos años —prorrogable por un año más—, que se mantiene subsistente, reforzando de esta manera el derecho al debido proceso y a la defensa en juicio consagrados en nuestra Constitución. Podría sostenerse, por otro lado, que apunta también a mejorar la actividad jurisdiccional, por cuanto obliga al juez interviniente a emitir sentencia, aclarando y despejando cualquier situación dudosa que pudiera generar el texto vigente.

Se sustituye "tribunal de apelación que correspondiere" por "tribunal superior que correspondiere". También resulta aceptable, introduciendo una fórmula más abierta y funcional y reglando adecuadamente cualquier modificación que pudiera sobrevenir en materia procesal y de organización del Poder Judicial.

Artículo 2º: el texto vigente establece una prórroga de seis meses más para la prisión preventiva, en el caso que hubiere recaído sentencia y ésta no se encontrare firme. Es decir que, en realidad, el plazo máximo para este instituto es de tres años y seis meses que, por imperio del actual artículo 7, conllevaría a que el último año y medio (18 meses) que el procesado cumpla bajo prisión preventiva se compute doble (36 meses) a los efectos del cómputo de la condena definitiva.

El texto del proyecto con media sanción deja sin efecto dicha prórroga y establece que los plazos del artículo 1º (es decir, dos años prorrogables por uno más), "no se computarán a los efectos de esta ley" cuando la sentencia fuere condenatoria y aunque no se encontrare firme. El agregado es confuso, al no especificar a qué ley se refiere. Por vía de interpretación, y conforme lo establecido por el artículo 10 del proyecto en tanto sus normas quedan incorporadas al Código Procesal Penal de la Nación, podría inferirse que los plazos no computables lo son a los efectos de este último. De sancionarse y promulgarse el texto tal como está, la cláusula deberá ser objeto de interpretación judicial.

Artículo 3º: la norma actual faculta al Ministerio Público a oponerse a la libertad del procesado solamente cuando entienda que han mediado articulaciones manifestamente dilatorias por parte de la defensa.

El proyecto amplía esta facultad, incorporando dos supuestos, a saber:

a) "por la especial gravedad del delito que fuere atribuido": esta causal que habilita al Ministerio Público a oponerse a la libertad queda librada a la apreciación que haga el juez en el caso concreto y seguramente dará lugar a un extensa y rica interpretación jurisprudencial. Es una fórmula abierta y razonable.

b) "cuando entienda que concurre alguna de las circunstancias previstas en el artículo 319 del Código Procesal Penal de la Nación": esto es, en aquellos casos en los que el juez puede denegar la exención de prisión o la excarcelación establecidos en dicha norma.

Aquí cabe remitirse a lo señalado en el acápite anterior.

Artículo 4º: el artículo propuesto reglamenta el procedimiento que ha de seguirse en caso de que el Ministerio Público formule oposición a la libertad del procesado. La nueva redacción contiene cambios importantes respecto de la actual. Así:

Si la oposición fuere aceptada, se mantiene lo establecido por el texto actual, en el sentido de no computar las demoras causadas por las articulaciones dilatorias.

En el caso de no mediar o haber sido rechazada la oposición, el nuevo texto introduce una modificación sustancial, por cuanto transforma en facultad lo que la norma actual estipula como obligación. En efecto, la expresión "el Tribunal podrá poner en

libertad al procesado" introducida difiere sustancialmente con la actual que reza: "el imputado recuperará la libertad". Así, en el primer caso (nuevo texto) hay una facultad, mientras que en el segundo (texto actual), el juez está obligado a poner en libertad al procesado.

Por último, el nuevo texto introduce una regulación procesal con respecto a la oposición planteada, imponiendo un plazo breve de 5 (cinco) días para resolverla, y a los recursos que se articulen contra la decisión que deje en libertad al detenido, confirmando a estos últimos efectos suspensivos. En otros términos, mientras se sustancie el recurso interpuesto contra la libertad decretada, el procesado continúa detenido. Es una norma discutible, por cuanto en este caso interpuesto el recurso, no hay posibilidad alguna de que él procesado salga en libertad, con lo cual, en los hechos, operaría como una prolongación de la prisión preventiva no ya decretada por el juez —que meritó y se expidió por la libertad— sino dispuesta por el recurrente, quien en definitiva al decidir interponer el recurso está decidiendo indirectamente que el procesado continúe privado de libertad. Quizás una fórmula un poco más equilibrada puede ser dejar a criterio del tribunal que ha de resolver el recurso una vez concedido, si le asigna a éste efectos suspensivos o no.

Artículos 7° y 8°: el nuevo texto expresamente los deroga. No hay objeción alguna a este respecto. En efecto, el cómputo vulgarmente conocido como 2 por 1 (por cada día de prisión preventiva cumplido luego de los dos años, se computan dos de prisión o uno de reclusión) que establece el artículo 7° resulta irritante, no sólo porque ha agravado durante su vigencia el grave problema de la inseguridad sobre personas y bienes, sino porque avanza sobre la norma de fondo, o sea, el Código Penal Argentino y lo desnaturaliza totalmente.

A esta altura, es importante tener en cuenta el contexto en que fue sancionada la norma y el fin por ella perseguido. En el referido caso "Bramajo", la Corte sostuvo que "el espíritu que determinó la sanción de la ley 24.390 y el fin último por ella perseguido, surge del debate parlamentario, el que puede sintetizarse en la necesidad de resolver la situación de los detenidos en prisión preventiva sin haber sido juzgados, los cuales, no obstante gozar de la presunción de inocencia por no haber sido condenados, continúan detenidos sin sentencia definitiva, más allá de lo que la Convención Americana sobre Derechos Humanos denomina "plazo razonable de detención". En otros términos, fue una ley cuyo único fin estuvo enderezado a remediar una situación coyuntural y hoy, dada la experiencia vivida desde su aplicación, debemos concluir en que sus efectos fueron nefastos para la sociedad, que acentuó aun más la crisis en materia de seguridad. Algunas estadísticas recientes dan cuenta de la necesidad de derogar estas normas insostenibles: así, hay más de 20.000 sentencias pendientes, con un 40 % de procesos que llevan ya más de dos años

de trámite; esto es, hay más de 8.000 causas en las que los imputados están gozando del cómputo del 2 x 1, con la consiguiente licuación de sus penas y, conseguida su libertad, en un alto grado reincidirán en su accionar delictivo. Lisa y llanamente, esto significa que la ley de fondo en materia penal, no se cumple, que las escalas penales establecidas hoy son burladas porque existe un resorte legal que así lo permite y que, de continuar vigente, crece enormemente día a día la amenaza de ser víctima de un delito que pesa sobre todos aquellos que no eligieron ese camino para hacer de ello un modo de vida.

Artículo 10: el nuevo texto reafirma el carácter reglamentario del artículo 7, 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y expresamente la incorpora al Código Procesal Penal de la Nación, con lo que restringe su aplicabilidad territorial al ámbito de competencia de la Justicia Nacional, respetando la facultad constitucionalmente reservada a los estados provinciales de dictar sus normas procesales.

Artículo 11: totalmente nuevo. Establece la obligación de informar al Consejo de la Magistratura los datos de las causas relacionadas con la aplicación de la ley, encargándole la confección de un registro de carácter público de aquellas causas en las que los procesados llevan más de dos años bajo prisión preventiva. Si bien este registro puede ser de alguna utilidad estadística o a la hora de merituar el desempeño de los magistrados, no parece ser dicho órgano el competente para llevarlo adelante. Pareciera que otros organismos, como el Registro de Reincidencia, puede ser más adecuado para este tipo de tareas.

De acuerdo a los proyectos de dictamen que se han analizado en las comisiones de Asuntos Penales y Derechos y Garantías en las sucesivas reuniones celebradas, se ha optado por una solución más simple que se limita a modificar el artículo 1° y derogar los artículos 7°, 8° y 9° de la ley 24.390. Entendemos que esta alternativa es válida, por lo que adelanto mi voto favorable a este dictamen.

5

Solicitada por el señor senador Mikkelsen-Löth

Señor presidente:

Sin perjuicio de las consultas efectuadas oportunamente por este honorable cuerpo sobre la incorporación del Consejo de la Magistratura en la forma y modo que establece el artículo 9° de la sanción de la Honorable Cámara de Diputados, hemos de rechazar categóricamente dicha inclusión, la que no se compadece con el espíritu de la ley, porque produce una injerencia administrativa dentro del procedimiento judicial, agravando la independencia del mismo y el equilibrio de poderes constitucionales, a lo que debe sumarse un dato menor, pero no por ello menos significativo, como el de que significa una importante erogación anual al erario.

Imaginando una necesaria actividad de contralor por parte de quien decida prorrogar los plazos de la prisión preventiva, hemos hallado una formulación más acorde a nuestra tradición jurídica absolutamente económica y totalmente ajustada a derecho, y al finísimo bien jurídico que se tutela: la libertad personal.

El vicepresidente de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia, doctor Luis María Cabral, en declaraciones al diario "Clarín", del día 30/3/01, expresó su profunda preocupación ante el proyecto de modificación de la ley 24.390, aprobado en Diputados, que otorga facultades al Consejo de la Magistratura (artículo 9º), para el control de los plazos de prisión preventiva de los detenidos: "esa es una potestad que no le fue otorgada al Consejo", la de los magistrados que tienen que dar explicaciones al mismo sobre los casos en que los detenidos imputados, superan los dos años y los motivos de por qué están en esa condición, ya que dicho organismo —dijo—, que fue creado por la reforma constitucional de 1994, "no puede ejercer control jurisdiccional", al tiempo que admitió que "distinto es, por ejemplo, por una prórroga injustificada de una prisión preventiva, si un juez es denunciado; en ese caso, se pone en funcionamiento el mecanismo tendiente a su eventual remoción, en la que debe intervenir el Consejo".

Coincidimos con dicha apreciación, ya que dicho organismo de carácter administrativo, carece de un elemento fundamental, como lo es el de la *iuris dictio*, que le ha sido reservada exclusivamente por la Constitución Nacional, a los jueces, quienes en su rol de magistrados del Poder Judicial, tienen la potestad de "dictar el derecho", manifestación pura de su independencia en relación a los otros dos poderes, como única forma de preservar el equilibrio necesario para el buen funcionamiento de las instituciones en un gobierno democrático.

El tratadista Alberto Antonio Spota ya advertía la posibilidad de colisión de intereses jurídicos por la actuación del Consejo de la Magistratura, cuando en su análisis crítico realizado en la revista jurídica "La Ley", sección Doctrina, tomo 1996-D, página 1.441 y siguientes, manifestaba que dicho Consejo es un órgano administrativo, no es Poder Judicial, ya que no corresponde al diseño básico de nuestro sistema político, ni a la dinámica constitucional propia en la que se ha otorgado a los jueces comunes la capacidad política para declarar la inconstitucionalidad de las normas, puesto que dicho organismo es típico de una organización político-jurídica, donde la Justicia forma parte exclusivamente de la administración del Estado, sin constituir un Poder Judicial, sino simplemente administración o distribución razonada de equilibrio social, en función de la normativa ordinaria vigente, como es el caso de Italia, Francia o España, a diferencia del sistema americano, como el nuestro.

Por la integración de los miembros que componen el Consejo de la Magistratura, en donde hay

representación de los otros poderes políticos, además del judicial, es que debe interpretarse que el mismo no integra constitucionalmente el Poder Judicial de la Nación, y esta precisión conceptual no sólo es ineludible, sino que no admite debate, puesto que se colige de lo preceptuado por los artículos 31, 108, y concordantes de nuestra Constitución.

Consecuentemente el Consejo de la Magistratura que no integra el Poder Judicial es naturalmente un órgano administrativo.

No solamente no es parte del Poder Judicial, sino que tampoco puede ser considerado un poder en sí mismo, ya que integra, sin duda, la administración del Estado.

La estructura de gobierno garantiza la dinámica operativa de la división de poderes, de forma tal que los poderes constituidos no pueden crear nuevos poderes. Y sólo son poderes constituidos aquellos que la Constitución enuncia como tales. El artículo 114 no crea un poder constituido. Consiste en una institución delegada a la ley en el marco de la Constitución, al igual que cualquier otro órgano administrativo.

El Consejo de la Magistratura, visto desde la óptica proveniente de la media sanción de Diputados, choca y desconoce en su esencia la independencia del Poder Judicial, lo que, de persistir, podría traer agresiones graves a la división de poderes y profundas desventajas al servicio de justicia. Aparecerán así entremezclados y confundidos los poderes constituidos, en perjuicio y detrimento sobre todo de la independencia del Poder Judicial, aumentando notablemente la inseguridad jurídica.

El mismo jurista al que estoy mencionando, Alberto Antonio Spota, también en otra nota publicada por "La Ley", en la sección Doctrina, tomo 1996-B, páginas 771 y siguientes, al referirse a los lineamientos de la Ley Reglamentaria del Consejo de la Magistratura, decía que: "No hay duda alguna que el Poder Judicial es y debe ser independiente de los otros poderes en los términos del artículo 108 y concordantes de la Constitución Nacional. Esto significa que su esencia y en su desarrollo para el cumplimiento de sus fines, no puede ni debe ser interferido, ni por los otros poderes, y menos por órganos administrativos. Los reglamentos relacionados con su organización, y todo lo relacionado con la independencia de los jueces, y la eficaz prestación de los servicios de justicia hacen a la esencia del estado de derecho en su existencia y en su aplicabilidad".

Resulta entonces que todos los atributos y capacidades enunciados en los seis incisos del artículo 114 de la Constitución Nacional, relacionados en su esencia con el Poder Judicial, son propios de ese poder y de su misma existencia y hacen a su dinámica operativa, por lo que se infiere que el Consejo de la Magistratura no es poder constituido ni integra el judicial, es estructura constitucional administrativa.

Pero ésta no es la única opinión doctrinaria que abona la correcta interpretación del tema en cuestión.

La prosecretaria del Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Tierra del Fuego, Silvia N. Cohn, en una nota publicada en "La Ley", sección Doctrina, tomo 1996-A, páginas 1.097 y siguientes, bajo el título Consejo de la Magistratura, manifestaba que "se puede tener en claro que el Consejo de la Magistratura no es el Poder Judicial, no forma parte de éste (por más que pueda contar en su integración con alguno de sus miembros), y menos aún lo ejerce".

En el mismo sentido se manifestó el ex diputado nacional Orlando J. Gallo, agregando que puede ser no objetable desde el punto de vista teórico que el Consejo tenga facultades administrativas, disciplinarias, presupuestarias y de superintendencia, pero en el orden práctico, restarles esas facultades a los jueces para atribuírselas a un órgano con preponderancia en su integración de los poderes políticos, no conducirá a un aumento de la independencia del Poder Judicial, sino a su disminución.

El doctrinario Alberto B. Bianchi, al analizar el Consejo de la Magistratura, expresa que su creación, al igual que en el resto de las constituciones que lo contemplan, parece responder a la necesidad de dotar al Poder Judicial de un cuerpo profesional que afronte las exigencias modernas de la administración de una rama del Estado que, al igual que las restantes, ha visto crecer la complejidad de su manejo.

La Corte Suprema de Justicia, sobre su recargo de tareas no es preciso insistir demasiado, concentra actualmente la ejecución de un sinnúmero de tareas ajenas a sus cometidos específicos, ejecutadas en general, por vía de superintendencia administrativa, que alejan a sus magistrados del objeto central de sus preocupaciones.

Este mismo problema en los Estados Unidos de América dio nacimiento, especialmente en los últimos 20 años, a una nueva disciplina que tiene ya enorme desarrollo bajo la denominación de Administración de Tribunales, y que ocupa un importante número de libros, monografías, y artículos referidos al tema.

Cabe formularse la siguiente pregunta: ¿la aparición de un organismo que descargue algunas de esas tareas, puede ser beneficioso para la Corte, en términos de una mejor concentración en sus competencias específicas, o se trata simplemente de una coparticipación en el poder que hasta ahora ejercía exclusivamente el tribunal?

Sin lugar a duda, la Corte Suprema de Justicia sigue ejerciendo la jefatura suprema, como máximo tribunal de la Nación (artículo 108, de la Constitución Nacional). No podría ser de otra manera.

Parece muy difícil de admitir que un organismo no jurisdiccional como es el Consejo, pueda ser cabeza, o siquiera compartir la jefatura del Poder Judicial.

Un segundo aspecto, no menos importante, es la eventual apelación contra las decisiones del Consejo, ante la Corte, mediante recurso extraordinario o específico de la ley reglamentaria, en este caso nos encontraríamos con que el Consejo se convertiría en un "superior tribunal de la causa", pasando a ser un órgano jurisdiccional, y no lo es.

En el segundo supuesto, la vía recursiva más que un recurso sería una acción de la cual conocería la Corte Suprema en instancia ordinaria. Y con ello se ampliarían los supuestos que para la misma prevé el artículo 117, de la Constitución Nacional.

Quedaría así tergiversada la imposibilidad de ampliar esta competencia constitucional y excepcional, lo cual motivó nada menos que el caso Marbury y Madison hace casi dos siglos.

No parece necesario tener que recordar que allí la Corte de los Estados Unidos de América abrió la senda de control jurisdiccional de constitucionalidad declarando inconstitucional a la sección 12 de la "Judiciary Art" de 1789, por la presunta ampliación de la competencia originaria de la Corte en que había incurrido al permitirle emitir *writ of mandamus* sin intervención de instancia anterior.

Tampoco es preciso abundar demasiado en que nuestra Corte Suprema repitió este principio con singular fidelidad en el caso Eduardo Sojo.

El juez Luis M. García, en un trabajo que envió el 4 de abril del corriente año, a la Comisión de Asuntos Penales y Regímenes Carcelarios de esta Honorable Cámara, y refiriéndose al tema *sub examine*, manifestó que "el proyectado artículo 9º constituye una innovación que amenaza seriamente la independencia judicial... el Consejo de la Magistratura que, salvo el caso de imputación del delito de prevaricato, no puede abrir juicio sobre los fundamentos de una sentencia, so riesgo de afectar la independencia judicial".

Agrego que no puede ser materia de atribución al Consejo de la Magistratura el control del contenido y fundamento de la decisión.

Para ir finalizando, señores senadores, quiero decir, parafraseando al doctor Luis María Cabral que, si bien es cierto que la irrazonable mora en la tramitación de las causas, especialmente con detenidos, puede resultar causal de mal desempeño, debe ser un órgano jurisdiccional el que evalúe tal circunstancia y, eventualmente, formule la presentación ante el Consejo de la Magistratura, para instar tanto un proceso de remoción, como uno disciplinario.

Por lo que, señores legisladores, hemos propuesto articular lo que la ley llama "el debido contralor" que el Tribunal Superior deberá ejercer con relación a los pedidos de ampliación hasta un año de la prisión preventiva para quien a la fecha del pedido ya lleva dos años cumplidos en esa situación.

En este orden se redacta un nuevo artículo 1º (que sustituye al artículo 1º de la ley 24.390), por el que se establece que —de acuerdo a los mismos moti-

vos existentes en la ley vigente— la prórroga podrá ser hasta un año, lo que significa que ese tiempo es el máximo, compatibilizando equitativamente el concepto de libertad que se encuentra como motivo fundamental de la ley.

Asimismo, la norma diseñada establece la obligatoriedad del ad quem para que se expida en un plazo máximo de diez días, sobre la procedencia invocada por el a quo en su oficio, esto es ejerciendo un control —de legitimidad— ante los fundamentos esgrimidos.

Y sumado a todo ello, el superior deberá cada dos meses y hasta el vencimiento de la prórroga solicitada por el inferior, controlar la razonabilidad del mantenimiento de la prisión preventiva en el caso dado, que pudo ser legítima y razonable en un primer momento y resultar injustificada o innecesaria al momento de un posterior control.

En ambos supuestos, esto es, en el primer control dentro de los diez días de la comunicación y en cualquiera de los que deba efectuar periódicamente en la forma que señala nuestra propuesta, ese tribunal inmediatamente superior al que solicitó la prórroga, le ordenará a este inferior la inmediata aplicación de las disposiciones de la presente ley, cuyo resultado final, previa tramitación, será la libertad del detenido como lógico corolario de haber cesado la prisión preventiva que estaba sufriendo.

Por estas consideraciones, mediante un artículo 2º, se derogan los artículos 7º, 8º, y 9º de la ley 24.390, ya que con las modificaciones introducidas pretendemos mantener el espíritu de dicha norma, que a nuestro entender resulta más ajustada a la tutela de la libertad, acotando por ley el tiempo máximo de la prisión preventiva.

No escapa a nuestro conocimiento que cualquier modificación que se introdujere a la ley vigente, creando condiciones más rigurosas tanto en los plazos cuanto en las formas que fundamenten la oposición del Ministerio Público, no tendrá aplicación sino a partir de la sanción de esa consecuente norma, toda vez que rige el artículo 2º del Código Penal, en cuanto a la aplicación de la ley más benigna.

En tales condiciones y con la seguridad de haber contribuido a proponer un proyecto que contemple los verdaderos alcances de la materia en tratamiento, aconsejamos su sanción.

6

Solicitada por el señor senador Gioja

Señor presidente:

Recientemente el Congreso de la Nación otorgó al Poder Ejecutivo nacional facultades especiales, como un instrumento para agilizar la sanción de normas que otorguen mayor competitividad a sectores económicos y en pos de una reactivación proclamada pero que —en los hechos— aún no ha demostrado ser efectiva.

Hoy, dando un paso concreto para salir de la larga recesión que padecemos, proponemos la modificación de la ley de inversiones mineras. Si bien reconocemos que esta ley activó el rubro en forma creciente hasta hace dos años, resulta necesaria su modificación a los efectos de otorgar mayor seguridad jurídica al inversor, especialmente en coyunturas como la actual, en las que el riesgo país no ofrece a los operadores externos el clima de estabilidad que enmarcaba la etapa donde nuestro país protagonizó la puesta en marcha de grandes emprendimientos.

En primer término quisiera destacar que existe un conjunto de aspectos que distinguen al sector minero del resto de los proyectos productivos, características tales como la incertidumbre, utilización de capital de riesgo, largos períodos de preinversión, flujos de fondos negativos durante tiempos prolongados, fijación de los precios en el mercado internacional y agotamiento de los recursos que, por lo general, se encuentran localizados en zonas geográficamente aisladas, lo cual exige —en consecuencia— fuertes inversiones en infraestructura, que dan cuenta de la diferencia.

Para profundizar la problemática de riesgo y el financiamiento del negocio minero, es oportuno recordar el entramado del ciclo de vida de un proyecto minero. En este sentido, todo proyecto involucra dos etapas: una primera, de preinversión (que incluye la prospección, la exploración, la prefactibilidad y la factibilidad del proyecto), y una segunda, de explotación (que involucra la preparación y desarrollo del yacimiento, la construcción de las plantas y su puesta en marcha).

La primera fase de preinversión es aquella en la que se realizan las tareas de prospección, primera condición necesaria para la existencia de un negocio minero. Esta fase, que generalmente dura menos de un año, consiste en la aplicación de técnicas para estudiar el suelo y la demarcación de un área de interés de vastas dimensiones. Si bien existen técnicas avanzadas, también es cierto que esta tarea presenta un alto grado de incertidumbre con respecto al éxito del proyecto.

En caso de haber logrado un prospecto favorable, la segunda fase tiene por objetivo realizar tareas de exploración para determinar un área de menores dimensiones. Es un período en donde se demandan importantes inversiones y en el que aún persiste un alto grado de riesgo. Según datos estadísticos, la probabilidad de que un prospecto minero se convierta en una mina en operaciones sería de 1 a 200 como máximo, posibilidad que puede disminuir hasta 1 en varios miles. El riesgo minero se incrementa en forma inversamente proporcional al conocimiento geológico, que evalúa la viabilidad del emprendimiento en función de las variables que se utilizan en cualquier proyecto productivo para estimar el flujo de fondos y la tasa interna de retorno: precios, oferta y demanda del producto, costo de los insumos, abastecimiento, infraestructura, etcétera.

De todo lo expuesto se deduce claramente que la etapa de preinversión en un proyecto minero exitoso, especialmente de minerales metalíferos, exige comprometer capital de riesgo durante un largo período que podría estimarse entre cinco y ocho años. Este es un elemento determinante de la peculiaridad de la minería. Debido a este factor, el capital invertido necesita períodos de maduración sustancialmente mayores a los del resto de los sectores de la economía.

Una vez tomada la decisión de invertir se inicia la etapa de explotación, que incluye la preparación y desarrollo del yacimiento, la construcción de las plantas y la puesta en marcha. En este período se demandan los mayores montos de inversión y es aquel en el que la inversión destinada a obras de infraestructura tiene una fuerte participación, ya que la ubicación de los yacimientos determina a priori la de las plantas, ubicadas en general en lugares aislados.

Otra de las características de esta actividad es que los bienes producidos por estos grandes proyectos metalíferos son *commodities* cuyos precios son fijados en el mercado internacional. Este carácter de tomadores de precios aumenta el grado de riesgo de los emprendimientos en la medida en que el flujo de fondos proyectado puede sufrir importantes modificaciones a lo largo de la vida útil del proyecto.

En cuanto a las fuentes de financiamiento y la disponibilidad de fondos para la inversión puede decirse que la preinversión se financia en general, con fondos propios o con aquellos que provienen del mercado de capitales, a partir de la emisión y venta de acciones que realizan las compañías involucradas en estas etapas.

Estos papeles tienen incorporado un alto nivel de riesgo y consecuentemente sus cotizaciones presentan una alta volatilidad. Los fondos disponibles son escasos y por lo tanto el rendimiento esperado debe ser elevado. Es un largo lapso en el que el flujo de fondos del proyecto es fuertemente negativo y donde la probabilidad de ocurrencia de éxito, que implica el inicio de un *cash flow* positivo, tiene un nivel de error elevado.

En la etapa de explotación el financiamiento proviene en general de deuda (préstamos) del sistema financiero o de una combinación entre deuda (préstamos) y capitalización a partir de la venta de acciones de la compañía.

Existen esencialmente cinco mercados de capitales en el mundo que proveen fondos para el financiamiento del sector minero, sobre todo para la preinversión minera. Ellos son la bolsa de Toronto, Nueva York, Londres, Johannesburgo, Australia y Vancouver.

En definitiva, uno de los principales costos que enfrenta todo proyecto minero metalífero es el financiero, ya que podrá afirmarse que entre el 40 y el 60 % de la inversión requiere financiamiento. Si

se argumentara que lo expuesto podría ser aplicable a todo megaproyecto productivo, de capital intensivo, que demande de importantes montos de financiamiento; lo que es ciertamente particular en la minería es que ese capital requerido es "capital de riesgo".

La captación de este flujo de fondos, provenientes de países que cuentan con un mercado de capitales fuertemente desarrollado, se convierte en una condición necesaria para garantizar el crecimiento del sector. Y para ello, es necesario otorgar un conjunto de condiciones que hagan al sector competitivo, no sólo en materia geológica, como lo son los recursos geológicos del suelo argentino, sino también en estabilidad tributaria y seguridad jurídica.

Precisamente considerando esos mismos aspectos y la necesidad de adoptar medidas para asegurar ventajas comparativas como una nueva y clara ratificación de los principios básicos que oportunamente inspiraron el régimen de inversiones mineras, se torna necesario introducir modificaciones que generen mayor precisión al conjunto normativo que lo regula, en la mayor parte de los casos con fines principalmente aclaratorios de aspectos que, con el texto actual, han suscitado diferencias interpretativas.

Algunas de las modificaciones aquí propuestas incorporan otras iniciativas que tuvieron tratamiento legislativo, con el fin de unificar en un texto único los enunciados que se consideran necesarios.

Por lo tanto, resulta imprescindible incorporar conceptos que aclaren y precisen los alcances de la importante y compleja institución de la estabilidad fiscal, brindando así la mayor seguridad jurídica.

Según el criterio contenido en el presente proyecto, cualquier modificación en el mecanismo o procedimiento de determinación de la base imponible de un tributo, por medio de la cual se establezcan condiciones distintas a las que fijaba la ley vigente al momento en que una empresa presentó su estudio de factibilidad, significaría una violación al principio de la estabilidad fiscal.

Recordemos que cuando este Congreso sancionó la ley de inversiones mineras, otorgando el beneficio de la estabilidad fiscal, quiso, de manera muy resumida y conceptualmente expresada, asegurarles a las empresas que no se les incrementaría la carga tributaria. Dicho de otra manera: las normas y disposiciones en los tributos que las alcancen como sujetos de derecho (alícuotas, montos, deducciones admitidas, exenciones, etcétera), vigentes al momento de la presentación de su estudio de factibilidad, no sufrirán modificaciones que acentúen esa carga tributaria durante treinta años.

Por ello, debe quedar clara y expresamente establecido en la ley de inversiones que la estabilidad fiscal se vería alterada si, luego de obtenida la misma, se incrementara la carga tributaria como consecuencia de la creación de nuevos tributos; el aumento de las alícuotas, tasas o montos; la alteración

en más de las bases imponibles, ya sea por derogación de exenciones, eliminación de deducciones, incorporación al ámbito de un tributo de excepciones; otras modificaciones normativas, generales o especiales, en la medida en que ello implique la aceptación de tributos a situaciones o casos que no se hallaban alcanzados y/o el aumento del tributo con una incidencia negativa para el contribuyente en la cuantificación de lo que corresponde tributar.

Todo ello, claro está, en la medida que se trate de tributos que lo alcancen como sujeto de derecho y tales efectos no fueren compensados en esa jurisdicción por supresiones y/o reducciones de otros gravámenes y/o modificaciones normativas favorables al contribuyente.

Una excepción a lo señalado en el párrafo precedente la debe constituir, desde nuestro punto de vista, los pagos de intereses a entidades financieras del exterior que revistan la calidad de beneficiarios del exterior. En estos casos la estabilidad fiscal también debe alcanzar al incremento en las alícuotas.

Esto debiera ser así, ya que es práctica usual en el mercado internacional que el impuesto local sea el portado por el deudor. Por ello, lo contrario significaría alterar la ecuación económico-financiera considerada al momento de adoptar la decisión de inversión.

Por otra parte, interpretamos que debe quedar claramente establecido en la ley que no se encuentran alcanzadas por la estabilidad fiscal ni resultan violatorias de la misma las siguientes circunstancias:

- Las modificaciones en la valuación de los bienes, cuando tal valuación sea la base para la aplicación y determinación del gravamen.

- La prórroga o renovación de la vigencia de las normas sancionadas por tiempo determinado, que se hallen en vigor al obtenerse la estabilidad fiscal (por ejemplo, la ley del impuesto a las ganancias).

- La caducidad de exenciones, excepciones u otras medidas dictadas por tiempo determinado y que se produzca por haber transcurrido dicho lapso.

- La incorporación de cualquier tipo de disposiciones tributarias por medio de las cuales se pretendan controlar, verificar o evitar acciones, hechos, actos, etc., a través de los cuales los contribuyentes puedan disminuir de manera indebida y deliberada —cualquiera sea su metodología o procedimiento— la base de imposición de un gravamen (por ejemplo: precios de transferencia, etc.). Lógicamente, tales disposiciones no podrían impedir el cómputo de deducciones legalmente admitidas al momento de presentar el estudio de factibilidad.

- Los aportes y las contribuciones con destino al Sistema Único de Seguridad Social.

Asimismo, y en atención a las consecuencias que significan las alteraciones al principio de estabilidad fiscal, interpretamos que deben estar perfectamente establecidos el procedimiento y las circuns-

tancias en que un sujeto perjudicado deberá probar tal perjuicio. Así, estará a cargo de los beneficiarios de estabilidad fiscal que invoquen que ella ha sido vulnerada, justificar y probar en cada caso, con los medios necesarios y suficientes, que efectivamente se ha producido un incremento en la carga tributaria en el sentido y con los alcances emergentes de las disposiciones de esta ley.

Las normas al respecto, tanto por ser de índole aclaratoria como por razones de orden práctico, deben remontarse en sus efectos a la entrada en vigencia de la ley 24.196.

En otro aspecto destacable del proyecto de ley en tratamiento, se establece una medida que permitirá corregir aquellas situaciones en las cuales los quebrantos impositivos —producidos en las empresas mineras como consecuencia de la deducción de las amortizaciones aceleradas admitidas en el impuesto a las ganancias por aplicación del artículo 13 de la ley 24.196— podrían quedar virtualmente neutralizados por aplicación de las normas del propio gravamen.

También se sustituyen los artículos 28 y 29 de la actual ley, correspondientes a infracciones y sanciones, cuyas previsiones son insuficientes tanto en uno como en otro aspecto. Ello permitirá aplicar medidas más adecuadas a las características de los incumplimientos de la normativa, a su gravedad y reincidencia, evitando las rigideces y carencias actuales, al mismo tiempo que procurará simplificar el procedimiento para la aplicación de sanciones menores, evitando tiempos y costos administrativos excesivos, sin detrimento del derecho a la defensa.

Al mismo tiempo se introducen cambios en las disposiciones de la ley 24.402, de financiamiento y devolución anticipada del impuesto al valor agregado. Tales modificaciones se dirigen también a la actividad minera para hacer más utilizables los beneficios de dicho régimen, propendiendo al uso del *leasing*, a solucionar los actuales problemas que, para las empresas mineras, existen en la financiación y a dar más posibilidad de aplicación de la devolución anticipada al tipo de inversiones que usualmente están más al alcance de las pequeñas y medianas empresas.

En particular, sobre el proyecto en tratamiento, podemos resaltar los siguientes puntos:

En cuanto a las empresas de servicios mineros y organismos públicos: incorpora a la ley disposiciones ya establecidas en el decreto reglamentario 2683/93, en cuanto a la inclusión de las empresas de servicios mineros al régimen de importación establecido en el artículo 21. La modificación extiende dicho beneficio a los organismos públicos. (El artículo 21 contempla la excepción de pago a los derechos, tasa o cualquier tipo de gravamen a la importación por la introducción de bienes de capital, equipos especiales, partes de dichos bienes o insumos necesarios para la ejecución de sus actividades.)

Con respecto a la estabilidad fiscal: precisa el concepto de estabilidad fiscal vigente, definiendo en qué casos se considera incrementada la carga tributaria para las empresas que gozan del beneficio de la estabilidad fiscal. El concepto de estabilidad fiscal se mantiene solamente para los impuestos en las cuales las empresas mineras son sujetos de derecho obligados al pago del tributo, es decir, sin extender los beneficios a los impuestos indirectos.

Incorporar al texto los impuestos directos, que son soportados por el consumidor final, en este caso las mineras, significaría:

En cuanto al IVA: derogar el artículo 9° de la ley vigente, que establece que el IVA no está incluido dentro del régimen de estabilidad fiscal.

En cuanto al impuesto a los combustibles: el beneficio otorgado (ley 24.698, que modifica la ley 23.966, artículo 14, decreto 518/98), faculta a los productores y sujetos que presten servicios en la actividad minera computar como pago a cuenta del impuesto a las ganancias el 100 % del impuesto a los combustibles líquidos contenido en las compras de gasoil utilizado directamente en las operaciones extractivas, en la forma y con los requisitos y limitaciones que fije el PEN.

Este beneficio está vigente por ley, pero no forma parte de la carga tributaria que integra la garantía de la estabilidad fiscal por 30 años.

El Poder Ejecutivo nacional, a quien la ley delegó los alcances del beneficio otorgado, determinó, entre otros requisitos, que el pago a cuenta no podrá generar nunca saldo a favor del contribuyente (crédito fiscal).

La ley también contempla el pago a cuenta del impuesto a los combustibles solamente aplicados a la actividad extractiva. Es decir, para las mineras que están en proceso de producción, no para las que solamente han factibilizado, que sería el caso si se incluyen los impuestos indirectos en la estabilidad fiscal.

En el caso de las mineras que están en la etapa extractiva, tienen en los primeros años balance impositivo negativo entonces, mientras no tributen el beneficio otorgado es neutro. Pero se hará efectivo cuando tengan que tributar al fisco en concepto de impuesto a las ganancias.

Amortización acelerada y quebrantos impositivos: se otorga un régimen de opción en materia de amortizaciones a deducir del impuesto a las ganancias. Las empresas podrán optar por el régimen general previsto en dicho tributo o la amortización acelerada establecida en la ley de inversiones mineras para las inversiones en equipos, infraestructura, etcétera.

En el caso de optar por la amortización acelerada, que conforme a la ley vigente es de un máximo de tres años, con distintos porcentajes anuales, según se trate de inversión en infraestructura u otros bienes, la modificación de la ley contempla la posi-

bilidad de extender el plazo de tres años, cuando el balance impositivo de las empresas no arroje utilidades suficientes para permitir hacer efectivo el beneficio de la amortización acelerada.

Con la redacción propuesta en el proyecto de ley, la amortización acelerada se realiza en un plazo variable, en función de las utilidades de las empresas en cada período fiscal, una vez deducidos los quebrantos impositivos de años anteriores que no hubieran caducado.

La legislación actual licua en la práctica el beneficio de la amortización acelerada, por cuanto las empresas mineras en los tres primeros años no perciben ganancias sujetas a impuestos suficientes para deducir en ese período el total de las amortizaciones permitidas en la ley de inversiones mineras.

Asimismo, el proyecto de ley contempla, a fin de mantener el beneficio inicialmente otorgado de la amortización acelerada, ajustar el ritmo a las utilidades impositivas de la empresa. Se establece un límite a deducir en cada ejercicio fiscal: la deducción por amortización no puede superar las utilidades impositivas menos los quebrantos impositivos de ejercicios anteriores, con una excepción: la vida útil del bien.

De manera tal que cuando se opta por la amortización acelerada, se contempla que este beneficio no se licue por la posibilidad de amortizar el bien; se le permite deducir en el último año de la vida útil del bien el remanente no amortizado aún por completo; y que dicha amortización acelerada no se neutralice por el plazo máximo de acumulación de quebrantos.

Los efectos de las modificaciones propuestas para las empresas que a la fecha han realizado inversiones bajo la legislación vigente están contemplados en el capítulo X, como disposiciones transitorias.

Extiende la aplicación del régimen del proyecto en tratamiento a los quebrantos impositivos correspondientes a las deducciones de las amortizaciones acumuladas y que no hubieren caducado. De esta forma, se incorpora al régimen actual a las empresas mineras que, bajo el régimen de la ley vigente, no pueden realizar las deducciones por amortización del total del monto invertido, en virtud de las razones que fundamentan la presente modificación (licuación del beneficio de amortización acelerada por acumulación de quebrantos impositivos).

Beneficios a la exploración: se les otorga a los sujetos inscriptos que realicen tareas de exploración, el beneficio de obtener un crédito fiscal por el IVA abonado en concepto de importaciones y adquisiciones de bienes y servicios. De esta forma se asimila la adquisición de bienes y servicios que realicen estas empresas, al régimen general establecido en la ley de IVA para la compra, construcción, fabricación, elaboración o importación de bienes de capital. Dichos créditos fiscales serán devueltos de acuerdo al procedimiento, forma y condiciones que establezca el Poder Ejecutivo nacional, luego de

transcurridos 12 períodos fiscales contados a partir de aquel en que resultó procedente.

Imputación de reintegros del IVA: el artículo 10 de la ley asimila a la actividad minera al resto de las actividades contempladas en la ley 24.402, en cuanto a los reintegros contemplados en el artículo 43 de la ley de IVA, es decir que éstos serán afectados a la cancelación del crédito otorgado por la ley, 24.402, hasta un monto igual a la cuota mensual del mismo.

Sobre la importación de bienes a través de *leasing* podemos decir que se incorpora a los beneficios del artículo 21 de la ley la importación de bienes que realicen los no inscriptos en el régimen de inversiones mineras respecto a bienes para darlos en *leasing* comercial o financiero a sujetos inscriptos.

Finalmente, y a los efectos de aportar mayor seguridad, quisiera hacer algunas consideraciones sobre la relación que existe entre las facultades delegadas recientemente por este Congreso al Poder Ejecutivo nacional y el proyecto en tratamiento. Resulta claro que la materia contenida en la modificación propuesta a la ley de inversiones mineras, en el proyecto con media sanción de la Cámara de Diputados, es ajena a las facultades delegadas, las cuales deben ser interpretadas en forma restrictiva.

La ley de inversiones mineras constituye un régimen especial para toda la actividad minera, creando instituciones específicas que regula la ley, como es el concepto de estabilidad fiscal, y un conjunto de beneficios para los sujetos comprendidos en ella.

Si bien este régimen no obsta a que el Poder Ejecutivo nacional incremente beneficios al sector por medio del uso de la facultad delegada (crear o derogar exenciones impositivas), las disposiciones contenidas en el proyecto en tratamiento no están incluidas específicamente en la delegación de facultades.

La delegación legislativa de crear exenciones o eliminar exenciones afectará la carga tributaria total de las empresas, pero no el contenido jurídico de lo que la ley de inversiones mineras dispone como incremento o no de la carga tributaria definida por el artículo 8º de la ley como estabilidad fiscal.

Asimismo, la facultad delegada al Poder Ejecutivo nacional para "establecer medidas tributarias especiales, tales como diferimientos, reintegros, deducciones, regímenes especiales de amortización y/o bonificaciones de impuestos en los departamentos provinciales cuya crisis laboral, en general, derive de la privatización de empresas públicas", no alcanza a lo contenido en el presente proyecto, por cuanto no se configura el tipo fijado en la norma de delegación, ya que el ámbito de aplicación de la ley es una actividad económica a la cual se desea promover independientemente del departamento o provincia en el que se desarrolla, la situación de crisis

laboral y las causas de la producción de la misma (privatización de empresas públicas).

La modificación no establece medidas tributarias especiales o regímenes especiales, sino que modifica instituciones vigentes, como el concepto de estabilidad fiscal, y el régimen fiscal vigente establecido por ley para el sector minero.

Tampoco están comprendidas las modificaciones propuestas en este proyecto en las facultades delegadas relativas a dar continuidad a la desregulación económica derogando o modificando normas de rango legislativo de orden nacional, ya que están expresamente exceptuadas toda derogación, modificación y suspensión en materia tributaria, constituyendo la ley de inversiones mineras un régimen especial de promoción de inversiones contemplando aspectos en materia tributaria.

En definitiva, señor presidente, deseo expresar mi satisfacción por el tratamiento que el Congreso le ha dado a este proyecto de ley. Estoy convencido de que mediante su aprobación no sólo estamos generando un clima favorable para las inversiones, sino también contribuyendo de un modo concreto al desarrollo de las regiones mineras. Finalmente, quiero destacar que debido a que existen importantes emprendimientos tanto en San Juan como en otras provincias, con la sanción definitiva de esta ley estamos contribuyendo a convertir a la minería en un motor fundamental del crecimiento regional.

7

Solicitada por el señor senador Carbonell

Señor presidente:

Es por todos conocido que la llamada ley del dos por uno ha sido, en su aplicación práctica, motivo de severas críticas y observaciones. Se la vincula al incremento del delito y a la sensación de impunidad de delincuentes que se vieron favorecidos con la excarcelación cuando el proceso se prolongaba en el tiempo hasta el dictado de la sentencia, por la especial modalidad de cómputo del plazo de la prisión preventiva que aquélla establece.

Los medios de comunicación han cargado las tintas sobre la necesidad de endurecimiento de las leyes penales a partir de crímenes atroces perpetrados por individuos que recuperaron la libertad y reincidieron en el quehacer delictivo, aumentando la sensación de desprotección de la ciudadanía, que reclama los correctivos pertinentes para poner coto a este tipo de situaciones.

Es menester ahora dar una respuesta contundente a la ciudadanía. Hay consenso general en cuanto a la necesidad de eliminación del cómputo privilegiado de la prisión preventiva fijado por la actual ley 24.390. Modalidad que por otra parte pretendió, si no solucionar, al menos morigerar la situación de los presos sin condena que poblaban las cárceles

del país, viendo postergado *sine die* el derecho a tener definida su situación procesal.

Entendemos que el centro de la cuestión radica en limitar directamente la prisión preventiva y no en compensar prisiones preventivas desmesuradas por la vía del cómputo arbitrario de los días sufridos en detención cautelar. De lo que se trata, entonces, es de que la prisión preventiva no se postergue más allá de lo necesario. No empeece a lo dicho la circunstancia de que existan serias pruebas acerca de la culpabilidad de un imputado, toda vez que la duración indiscriminada de la detención viene, en este caso, a agravar derechos fundamentales de éste. Esto es también lo que mandan los tratados internacionales que la República Argentina firmó y ratificó en los tratados de derechos humanos. Así el Pacto de San José de Costa Rica y el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, que consagran el derecho de toda persona a ser juzgada en un plazo razonable o a ser puesta en libertad sin perjuicio de la continuación del proceso.

La Comisión de Asuntos Penales ha considerado el proyecto que tiene media sanción de la Cámara de Diputados y entiende que las modificaciones propuestas se compadecen mejor con los intereses en juego, con los pactos internacionales que la Argentina debe honrar y con el resto del ordenamiento jurídico en materia penal.

Hemos entendido inconveniente la inclusión en el texto de la Cámara baja de la creación de un registro de procesados a cargo del Consejo de la Magistratura, que es un órgano administrativo sin funciones jurisdiccionales. Consideramos que la creación de un mero registro estadístico como el que se propone vendría a constituir un dispendio administrativo y burocrático innecesario que hasta puede rozar la independencia de los jueces al fijarse una suerte de control sobre las decisiones judiciales que éstos dicten en materia de prórroga o cese de la prisión preventiva. A ello habría que agregar la mayor erogación presupuestaria que significaría la implementación de este registro. Preferimos que el control lo ejerza el superior, órgano natural para rever la decisión del juez que prorroga la prisión preventiva, que podrá revisar la razonabilidad de ésta en el caso concreto. Esto no podría hacerlo nunca el Consejo de la Magistratura, que no tiene facultades para abrir juicio sobre los fundamentos de una sentencia.

Lo resuelto no entorpece el ejercicio por parte de la Corte de Justicia y del Consejo de la Magistratura de sus facultades de superintendencia y disciplinarias que ejercen sobre los jueces de la Nación ante la irrazonable mora en la tramitación de una causa, especialmente con detenido.

Entendemos que una solución como la que propiciamos, que fija el plazo de la prisión preventiva y establece un control sobre la decisión de su prórroga por otro órgano jurisdiccional, sin venir a significar una solución definitiva de política criminal,

conjuga los intereses fundamentales que debemos tutelar, por lo que descontamos que los señores senadores van a acompañarnos con su voto.

8

Solicitada por el señor senador Agúndez

Señor presidente:

Este proyecto venido en revisión fue aprobado por unanimidad y sin debate parlamentario en la Honorable Cámara de Diputados el día 7 de marzo próximo pasado. Su antecedente es un proyecto de ley presentado por la diputada Cristina Zuccardi y el dictamen de las comisiones de Minería y Presupuesto y Hacienda en dicha Cámara cuenta con las firmas, entre otros, de los diputados Lorenzo, Bonino, Baglini, Pernasetti, Alejandro, etcétera

En el Honorable Senado el dictamen de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y Minería insiste en la media sanción de Diputados y cuenta con las firmas de los integrantes de todos los partidos políticos que conforman dichas comisiones.

Dicho proyecto tuvo como objetivo rescatar el espíritu esencial del régimen de inversiones mineras:

“Garantizar la seguridad jurídica que posibilite la permanencia y existencia de las inversiones necesarias para el desarrollo de la actividad minera en el país.

”Mantener las condiciones que definen a un país como atractivo para inversiones generadoras de crecimiento, desarrollo regional y fuentes de trabajo es un compromiso que demuestra la capacidad de anteponer una mirada estratégica a la estrechez de las coyunturas.”

Como primer punto se incorporan en el proyecto las definiciones necesarias para establecer con precisión el marco y los alcances de la institución de la estabilidad fiscal, instituida con el objeto de brindar seguridad jurídica para los inversores, tanto nacionales como extranjeros.

Cuando este Congreso sancionó la ley 24.196 (de inversiones mineras) otorgando los beneficios de la estabilidad fiscal, tuvo como objetivo asegurar que no se les incrementaría a los sujetos del régimen su carga tributaria total durante un lapso de treinta años.

En este proyecto se establece con claridad que la estabilidad fiscal se vería alterada si luego de obtenida se incrementara como consecuencia de la creación de nuevos tributos o por la modificación de las bases imponibles, y define así mismo los supuestos fácticos en que se configuran los hechos que vulneran la estabilidad fiscal.

Incorpora también los alcances de dicha estabilidad y establece expresamente los supuestos que no se encuentran alcanzados por la misma.

Establece además una normativa que corrige aquellas situaciones en las cuales los quebrantos impositivos podrían quedar virtualmente neutralizados.

Incorpora también la posibilidad del uso del *leasing*. Y sistematiza el régimen de infracciones y sanciones.

En definitiva, dicho proyecto fortalece el principio de certidumbre que constituyó el espíritu del régimen instituido por la ley 24.196, entendido como una herramienta facilitadora de las inversiones de riesgo necesarias para el crecimiento económico y el desarrollo de una actividad primaria como la minería.

9

Solicitada por el señor senador Bauzá

Señor presidente:

Es, a esta altura, redundante hablar de un sistema de seguridad en crisis y de un sistema carcelario colapsado.

El sistema penitenciario nos informa a diario de la superpoblación que afecta las cárceles de nuestro país, que, lejos de servir para reencauzar a los detenidos en ella, se han convertido en verdaderas escuelas del delito.

La gran mayoría de los detenidos, sin embargo, están a la espera de sentencia.

Hay quienes creen que este panorama va a empeorar si derogamos el sistema conocido como "dos por uno", que les permite a los presos sin condena que se los compense contándoles doble cada día de detención, luego de dos años sin sentencia firme. Olvidan, quienes defienden este sistema, que el mismo se ha erigido en una de las principales causas del aumento de la delincuencia en nuestro país. Olvidan también que debido a las graves falencias del sistema carcelario que nuestro país padece, puede colapsar, aun si este mecanismo no se deroga. Porque las causas del delito son múltiples, relacionadas grandemente con el desempleo y la exclusión social, excediendo en muchos casos nuestras fronteras, siendo una argumentación simplista y sin contenido atribuir una posible crisis a la derogación del "dos por uno".

Tampoco creo, señor presidente, que la posible alteración del humor interno de las cárceles deba influir negativamente en la sanción de este proyecto de ley que nos convoca.

Como representantes de las provincias argentinas, no podemos permanecer ajenos a la inseguridad que se ha instalado en nuestro país, ni podemos tampoco hacer oídos sordos ante el reclamo de soluciones que nos demandan nuestros habitantes.

Este proyecto de ley, señor presidente, es una de las herramientas de posible solución o, cuando menos, encauzamiento de esta grave situación que aqueja a nuestro pueblo.

La garantía de generalidad que nos impone nuestro sistema al legislar hace que, en numerosísimos casos, quienes se ven beneficiados por estas disposiciones sean delincuentes peligrosos que vuelven a delinquir de inmediato ante su puesta en libertad.

De entre los liberados por este sistema, no son pocos los que protagonizaran hechos que incrementan la fuerte ola delictiva, caracterizada principalmente por la violencia y crueldad con la que estas personas vuelven a delinquir con total impunidad.

El proyecto en cuestión prevé también, como modo de agilizar y optimizar el sistema, la creación de un registro de detenidos con prisión preventiva, poniendo en cabeza del Consejo de la Magistratura la posibilidad de sancionar a los jueces que excedan los plazos previstos para el dictado de la sentencia. Si esto ocurre, los detenidos quedarán automáticamente en libertad o podrá cambiarse al juez de la causa. También se deja a salvo aquí el derecho de quienes ya hayan solicitado el beneficio en cuestión, al tiempo de entrar en vigencia esta ley, por aplicación del principio general contenido en el artículo 2º del Código Penal.

Este proyecto, señor presidente, no se opone al Pacto de San José de Costa Rica, sino que reglamenta su aplicación. Porque jamás puede considerarse justa una ley que genera injusticias y porque es también parte de los derechos humanos el derecho de nuestros habitantes a vivir seguros. Derecho que merece, sin lugar a dudas, la protección de nuestras leyes e instituciones.

10

Solicitada por el señor senador Bauzá

Señor presidente:

La recesión que afecta a toda nuestra economía repercute también, ciertamente, en la actividad minera, que prometía en la década pasada convertirse en una de las actividades con mayor inversión.

El proyecto que hoy nos convoca ofrece la posibilidad de reactivar la actividad de exploración y explotación paralizada actualmente, en razón de brindar garantías al sistema vigente de inversiones mineras.

La actividad minera, de capital intensivo y de alto riesgo, se ve jaqueada por la rebaja de precios en los metales a nivel internacional, lo cual, sumado a la problemática nacional, impide la concreción de inversiones en el sector.

Hoy por hoy, las exportaciones del sector superan incluso a las de carnes, con lo cual podemos decir que es misión de este Congreso apoyar y fomentar la actividad minera, y este Senado tiene hoy la posibilidad de hacerlo.

La minería, además, puede crear miles de puestos de trabajo, hoy tan prioritarios para nuestra sociedad, en lugares donde esta actividad puede hacerlo. Esta actividad tiene la propiedad de crear puestos de trabajo directos e indirectos, ya que por cada trabajador de minas hay cinco que le brindan servicios, produciendo un efecto multiplicador de puestos de trabajo.

El proyecto de ley que viene hoy en revisión a nuestra Cámara tiene la virtud, de ser sancionado,

de poner a nuestro país en condiciones de competir internacionalmente en la atracción de inversiones externas, al actualizar la norma que actualmente nos rige.

En la norma se especifican los alcances de la estabilidad fiscal, instituida para equiparar al sector minero con otros sectores de la economía, eliminando de este modo las asimetrías que padece esta actividad, caracterizada por las inversiones de alto riesgo y largo plazo de retorno, incertidumbre, flujos de fondos negativos durante largo tiempo, grandes demandas de financiamiento y agotamiento de los recursos.

Si bien el régimen actual prevé la estabilidad fiscal por treinta años, en los hechos la misma fue objeto de varias desviaciones.

El último aumento de presión impositiva que sufrió la actividad fue el impuesto a las transacciones financieras, que contradice lo prescrito en la normativa de inversiones mineras.

También beneficia al sector la devolución del IVA que prevé la norma para los tributos pagados por empresas de explotación minera en la compra de bienes y servicios destinados a esta actividad cuando, durante un año, no se haya logrado su recupero por la operatoria habitual.

Esta prescripción vendría a resolver la difícil situación en que se hallan los emprendimientos mineros, tras invertir alrededor de 675 millones de pe-

sos en los últimos años, pagando impuestos y sin haber alcanzado resultados.

La aprobación de este proyecto, además, resolvería los problemas de financiamiento que padece el sector.

Este proyecto, señor presidente, fue largamente esperado por el sector minero, dadas las altas expectativas de reactivación que genera.

Por otra parte, más que como un proyecto de modificación, debemos verlo como el modo posible de clarificar las disposiciones actuales, rescatando el verdadero espíritu de la ley que regula las inversiones mineras.

Con esta ley, señor presidente, colocaríamos a nuestro país en una situación favorable de competitividad de cara al mundo, dado que, tal como lo dijera el presidente de nuestro país en la apertura de sesiones de este año, es uno de los proyectos estratégicos de crecimiento en lo referente al desarrollo y crecimiento de las economías regionales.

En lo que se refiere a Mendoza, mi provincia, la actividad tiene una enorme potencialidad, dado que si bien hay una cantidad de minas sin explotar y se estima que la exploración no supera el 20 % del territorio provincial, la riqueza geológica de la precordillera nos alienta a impulsar emprendimientos en este sector como uno de los modos ciertos de reactivación económica regional.