

## SESIONES DE PRORROGA

2006

# ORDEN DEL DIA N° 1547

### COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE TRAMITE LEGISLATIVO (LEY 26.122)

Impreso el día 1° de diciembre de 2006

Término del artículo 113: 13 de diciembre de 2006

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 1.022 de fecha 8 de agosto de 2006. (6.805-D.-2006.)

INFORME

*Honorable Congreso:*

#### Dictamen de comisión

#### I. Antecedentes

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el decreto del Poder Ejecutivo 1.022 de fecha 8 de agosto de 2006 por el cual se sustituye el artículo 21 del decreto 1.010 de fecha 6 de agosto de 2004 a los efectos de mantener el régimen transitorio hasta tanto se sancione un régimen definitivo por ley del Honorable Congreso de la Nación.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto, y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes del 53/60 se planteaba.<sup>1</sup>

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificadas en nuestra Constitución Nacional: a) los decretos de necesidad y urgencia; b) la delegación legislativa; y c) la promulgación parcial de las leyes.

Estos decretos han sido consagrados expresamente en los artículos 99, inciso 3, 76, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional.

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

Capítulo tercero: "Atribuciones del Poder Ejecutivo". Artículo 99. "El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

.....

"3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.

#### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 1.022 de fecha 8 de agosto de 2006.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 8 de noviembre de 2006.

*Jorge M. Capitanich. – Diana B. Conti. – Luis F. J. Cigogna. – Jorge A. Landau. – Agustín O. Rossi. – Patricia Vaca Narvaja. – Nicolás A. Fernández. – María L. Leguizamón. – María C. Perceval. – Miguel A. Pichetto.*

<sup>1</sup> Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos sean sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución argentina*, 1890.

En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer. A él adhieren Bidart Campos, Vanossi, entre otros.

Julio R. Comadira analiza ambas posturas doctrinarias. *Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional* (L.L. 1995-B, páginas 823:850).

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

“El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida, a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

Capítulo cuarto: “Atribuciones del Congreso”. Artículo 76 “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

“La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa”.

Capítulo quinto: “De la formación y sanción de las leyes”. Artículo 80. “Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”.

Capítulo cuarto: “Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo”. Artículo 100:

“12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

“13. Refrendar juntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá

personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

La introducción de los institutos denominados “decretos de necesidad y urgencia” y “facultades delegadas” en el nuevo texto constitucional de 1994, implica poner reglas a una situación de excepción y, por lo tanto al estricto control que la Constitución Nacional le atribuye al Congreso Nacional.

Sin embargo ella no ha previsto el trámite ni los alcances de la intervención del Congreso sino que lo ha dejado subordinado a una ley especial.

La ley 26.122 sancionada el 20 de julio de 2006 regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo: a) de necesidad y urgencia; b) por delegación legislativa, y c) de promulgación parcial de leyes.

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente y, en su artículo 5°, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

La resolución del presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación 1.130 de fecha 12 de octubre de 2006, ha designado a los señores diputados de la Nación miembros de dicha comisión.

En igual sentido, el presidente de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación ha emitido los decretos 54 de fecha 13 de octubre de 2006 y 57 de fecha 25 de octubre de 2006.

## II. Objeto

Se somete a dictamen de vuestra comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.022 de fecha 8 de agosto de 2006 que tiene como objeto la continuidad del régimen transitorio instituido por el artículo 21 del decreto 1.010 de fecha 6 de agosto de 2004 hasta tanto se sancione un cuerpo legal único que permita el desarrollo de la Marina Mercante Nacional, atendiendo los intereses de la industria naval argentina, por ser ambos pilares fundamentales de los intereses marítimos argentinos.

### IIa. Análisis del decreto

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo del “considerando” del citado decreto que el mismo se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La ley 26.122, en el capítulo I de título III se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de necesidad y urgencia estableciendo en su artículo 10 que vuestra comisión debe expedirse expresamente sobre la

adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

La lectura del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del señor presidente de la Nación; *b)* firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros dictado en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el señor jefe de Gabinete de Ministros y *c)* remitido por el señor jefe de Gabinete de Ministros a la Comisión Bicameral Permanente y como requisitos sustanciales: *a)* razones de necesidad y urgencia y *b)* en orden a la materia, debe regular aquella que no trate de materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos.

El decreto 1.022/06 en consideración ha sido firmado por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto Fernández y los señores ministros Alberto J. B. Iribarne, Juan Carlos Nadalich, Aníbal D. Fernández, Carlos A. Tomada, Ginés M. González García, Nilda C. Garré, Julio M. De Vido, Daniel F. Filmus y Felisa Miceli, concluyéndose que ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3°.

Respecto al último requisito formal a tratar referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros de someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro de los 10 días, él se encuentra cumplido toda vez que ha sido remitido a través del mensaje 1.033 de fecha 8 de agosto de 2006.

No obstante, vuestra comisión ha concluido que atento a que aquella cláusula ha tomnado el carácter de operativa con la reciente sanción de la ley 26.122 que estableció el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes y, en virtud de la cual, se ha conformado vuestra comisión, corresponde considerar cumplido el mismo respecto de los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad al 25 de octubre de 2006, fecha en la que ha quedado conformada la Comisión Bicameral Permanente.

Las razones citadas precedentemente, sumadas a las necesidades organizativas de vuestra comisión y al cúmulo de decretos a tratar –las que constituyen una situación de excepción–, deben considerarse en virtud del cumplimiento del plazo establecido por el artículo 93, inciso 3, para elevar vuestro despacho al plenario de cada Cámara.

La posición adoptada por vuestra comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y en

el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto él sea derogado formalmente por el Congreso.<sup>2</sup>

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en dictado del decreto 1.022/06.

En primer término, corresponde realizar una síntesis del marco en el que surge la medida en análisis.

El decreto 1.010 de fecha 6 de agosto de 2004 deroga los decretos 1.772/91, 2.094/93 y 2.733/93 otorgándose un plazo de dos años a todos aquellos propietarios/armadores que hayan optado por el régimen establecido por dichos decretos para reintegrar a la matrícula nacional los buques o artefactos navales que hubieren cesado en forma provisoria, quedando los contratos de tripulación al amparo de la legislación argentina vigente.

Este decreto 1.010/2004 permite corregir los efectos de la desregulación en esta materia que se tradujo en una disminución de 149 a 70 embarcaciones para transporte fluvial y marítimo de bandera nacional entre los años 1991 y 2002.

La solución de fondo de esta problemática está directamente vinculada a la sanción de un marco legal para la marina mercante, lo cual requiere el consenso necesario en virtud de la complejidad de la temática en análisis.

Oportunamente el decreto 1.010/2004 estableció el tratamiento de bandera nacional a los buques y artefactos navales de bandera extranjera locados a casco desnudo sujetos a ciertos plazos, condiciones y características. También la citada normativa establece quiénes están excluidos de los beneficios otorgados en la norma, principalmente los destinados a embarcaciones deportivas, transporte de pasajeros, o aquellos destinados a la pesca, entre otras embarcaciones taxativamente expuestas en el artículo 3° del decreto.

El decreto contempla a la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables como autoridad de aplicación y los requisitos que deben acreditar los beneficiarios.

### III. Conclusión

Encontrándose cumplidos, en el dictado del decreto 1.022/06, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y recepcionados en la

<sup>2</sup> Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos, Pérez Hualde, Cassagne, entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

ley 26.122, por el artículo 10, vuestra comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 1.022 de fecha 8 de agosto de 2006.

*Jorge M. Capitanich.*

#### ANTECEDENTE

Buenos Aires, 11 de agosto de 2006.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.022 del 8 de agosto de 2006, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Julio Miguel De Vido.*

Buenos Aires, 8 de agosto de 2006.

VISTO el expediente S01:0202927/2006 del Registro del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y

#### CONSIDERANDO:

Que el artículo 21 del decreto 1.010 de fecha 6 de agosto de 2004, establece un plazo de dos (2) años contados a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial, para acogerse al régimen instituido por la citada norma

Que el mencionado decreto establece que el plazo citado caducará de pleno derecho si antes de esa fecha entrara en vigencia un nuevo régimen legal para la Marina Mercante Nacional.

Que la transitoriedad de la vigencia del mismo está fundada en la futura sanción de un cuerpo legal único que permita continuar el desarrollo de la Marina Mercante Nacional, atendiendo los intereses de la industria naval argentina, por ser ambas pilares fundamentales de los intereses marítimos argentinos.

Que aún persisten las razones por las cuales se dictó el mencionado régimen transitorio lo cual amerita la continuidad del mismo, hasta tanto se in-

corpore un régimen definitivo mediante la sanción de una ley del Honorable Congreso de la Nación.

Que por las razones expuestas resulta necesaria la sustitución del artículo 21 del decreto 1.010/2004.

Que la situación en la que se dicta la presente medida configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio, de Economía y Producción ha tomado la intervención que le compete, en virtud de lo dispuesto por el artículo 9° del decreto 1.142 del 26 de noviembre de 2003.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las atribuciones que emanan del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

*El presidente de la Nación Argentina, en acuerdo general de ministros*

DECRETA:

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 21 del decreto 1.010 de fecha 6 de agosto de 2004, por el siguiente:

Artículo 21: establécese que el régimen aludido en el artículo 2° y siguientes del presente, caducará de pleno derecho en la fecha en que entre en vigencia un nuevo régimen legal para la Marina Mercante Nacional, sin perjuicio de los derechos adquiridos durante su vigencia.

Art. 2° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 3° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.022.

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Aníbal D. Fernández. – Nilda C. Garré. – Felisa Miceli. – Julio M. De Vido. – Alberto J. B. Iribarne. – Carlos A. Tomada. – Juan C. Nadalich. – Ginés M. González García. – Daniel F. Filmus.*