

# SESIONES DE PRORROGA

## 2006

# ORDEN DEL DIA N° 1758

### COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE TRAMITE LEGISLATIVO – LEY 26.122

**Impreso el día 19 de diciembre de 2006**

Término del artículo 113: 29 de diciembre de 2006

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 516 de fecha 27 de abril de 2006. (7.062-D.-2006.)

**I. Dictamen de mayoría.**

**II. Dictamen de minoría.**

– *Agustin O. Rossi.* – *Patricia Vaca Narvaja.* – *Nicolás Fernández.* – *María L. Leguizamón.* – *Miguel A. Pichetto.*

#### INFORME

*Honorable Congreso:*

#### 1. Antecedentes

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 tipificados 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 3º, 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:

#### Proyecto de resolución

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

Artículo 1º – Declarar la validez del decreto 516 de fecha 27 de abril de 2006.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 22 de noviembre de 2006.

*Jorge M. Capitanich.* – *Diana B. Conti.* –  
*Luis F. J. Cigogna.* – *Jorge A. Landau.*

<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.* (“La Ley” 1995-b, páginas 823:850).

3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. 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, conjuntamente 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 consideraran 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 san-

ción 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 52, precisa que ella estará íntegra por ocho (8) diputados y (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 516 de fecha 27 de abril de 2006 por el cual se crea el Programa de Asistencia al Empleo de los Trabajadores que se desempeñan en las unidades productivas de la industria de la carne y sus derivados, alcanzadas por la medida dispuesta por la resolución 114/2006 y su modificatoria.

### II.a. 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 al 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 102 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 conjuntamente 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 516/06 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto Fernández y los señores 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 vuestra comisión ha concluido que atento a que aquella cláusula ha tomado 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 ha 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>.

---

2 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.

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 516/06, para lo cual resulta procedente realizar un análisis del marco legal en que él fue dictado.

El gobierno nacional dispuso, mediante la resolución del Ministerio de Economía y Producción 114/06 y su modificatoria, la suspensión por el término de ciento ochenta (180) días de las exportaciones para consumo de las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias de la nomenclatura común del Mercosur consignadas en la planilla que como anexo forma parte integrante de la precitada norma, referidas a carne vacuna.

La implementación de la medida descripta tiene por objeto la estabilización de los precios de la carne vacuna a los efectos de atender las necesidades de los sectores de menores recursos y sostener el crecimiento del empleo y la demanda agregada.

No obstante, la suspensión de las exportaciones de carne vacuna, podría traer aparejada efectos no deseados en las condiciones laborales de los trabajadores de empresas de la industria de la carne cuya principal actividad sea el faenamiento de animales para comercializar en el mercado externo y en la prestación de salud que brindan las obras sociales de la actividad mencionada.

A fin de identificar al grupo de trabajadores eventualmente afectados, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social realizó junto a las asociaciones sindicales y cámaras empresarias del sector un relevamiento de los establecimientos de la actividad.

De dicho análisis surgió la imperiosa necesidad de impulsar un ámbito de diálogo entre las partes involucradas en miras a evitar que la medida dispuesta por la resolución del Ministerio de Economía y Producción 114/06 y su modificatoria, implementada fundamentalmente para mantener el nivel de precios y conservar el poder adquisitivo de los ingresos de los trabajadores, perjudique a los propios trabajadores del sector, en cuyo interés también se encuentran comprometidas las actuales políticas gubernamentales.

El Estado debe proveer lo conducente a la mejor y más efectiva protección del trabajador, de acuerdo con el mandato contemplado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

La ley 24.013 prevé en su artículo 22 la instrumentación de acciones por parte del Poder Ejecutivo nacional dirigidas, entre otros objetivos, a atenuar los efectos negativos en el empleo de los sectores en crisis.

En tal sentido, se dispone la creación de un programa de asistencia a las unidades productivas de la industria de la carne y sus derivados alcanzadas por la medida dispuesta por resolución del Ministerio de Economía y Producción 114/06 y su

## INFORME

modificatoria, con el objeto de brindarles alternativas para prevenir y facilitar la superación de las dificultades que en materia de producción, productividad, empleo, organización del trabajo y salud puedan producirse.

A tal efecto corresponde precisar la fuente de financiamiento con la que se atenderá la implementación de las acciones a desarrollar en el marco del citado programa.

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descriptas en el considerando del decretos 516/06.

El espíritu legislativo que no ha variado atento a que en definitiva el Congreso en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias no ha adoptado decisiones diferentes en los puntos de política involucrados.<sup>3</sup>

En razón a la materia regulada en los decretos 516/06, ella no está comprendida dentro de aquella que taxativamente prohíbe el artículo 99, inciso 3°, por no tratarse de materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos.

### III. Conclusión

Encontrándose cumplidos, en el dictado del decreto 267/06, los requisitos formales y sustanciales establecidos en artículo 99 inciso 3° de la Constitución Nacional y recepcionados en la ley 26.122, por el artículo 10, vuestra comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 516 de fecha 27 de abril de 2006.

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

## II

### Dictamen de comisión

(en minoría)

*Honorable Cámara:*

La Comisión Bicameral Permanente –ley 26.122– ha considerado el decreto de necesidad y urgencia 516, del 27 de abril de 2006; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 22 de noviembre de 2006.

*Pablo G. Tonelli.*

*Honorable Cámara:*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración el presente dictamen respecto del decreto de necesidad y urgencia 516, del 27 de abril de 2006, mediante el cual el Poder Ejecutivo creó un programa de asistencia al empleo de los trabajadores que se desempeñan dentro de la industria de la carne y derivados.

El titular del Poder Ejecutivo dictó el decreto bajo análisis en uso de la atribución que le confiere el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional (como se expresó en el último considerando del propio decreto); por lo que no cabe duda de que se trata de un decreto de necesidad y urgencia que, como tal, debe ser objeto de consideración y dictamen por parte de esta comisión (artículos 2, 10, 19 y concordantes, ley 26.122).

#### 1. Criterio rector

Para el análisis del decreto en cuestión es necesario partir del principio establecido en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional, según el cual “el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo” (segundo párrafo).

El principio es consecuencia, claro está, de la división de poderes que es inherente al carácter de República que la Constitución le asignó a nuestra Nación y a la existencia de un congreso encargado de legislar (artículos 10, 44 y concordantes). Teoría o doctrina la de división de poderes, que es la “más conforme a la naturaleza de las cosas” la “más propia para el cumplimiento de los fines de todo gobierno”, y “la mejor manera de defender y garantizar contra las tentativas de la tiranía los derechos y libertades de los hombres” a juicio de Joaquín V. González (*Manual de la Constitución Argentina*, página 310, 26ª edición, Angel Estrada y Cia., Buenos Aires, 1971). E indispensable a juicio de la Corte Suprema de Justicia, que muy poco después de instalada expresó que “si la división de poderes no está plenamente asegurada, la forma republicana de gobierno es una ficción” (caso “Ramón Ríos y otros”, 1863).

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, en efecto, que “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 de régimen de los partidos políticos podrá (el Poder Ejecutivo) dictar decretos de necesi-

<sup>3</sup> Ambos presupuestos han sido delineados como básicos para la validez de los DNU en el voto de la mayoría en el caso “Peralta”. Corte Suprema de Justicia (“Fallos” 313:1.513) (“La Ley” 1990-D,131).

dad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

De manera tal que tenemos un principio rector —de acuerdo con el cual al Poder Ejecutivo le está vedado emitir disposiciones de carácter legislativo— y una excepción en caso de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir el trámite ordinario de las leyes. En consecuencia, fluye del texto constitucional que corresponde aplicar un criterio restrictivo cuando se trata de juzgar la validez de decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo (CSJ, “Fallos” 322:1726, consid. 7°; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo II, página 1259, ed. “La Ley”, Avellaneda, 2004).

No hay que perder de vista, además, que se trata del ejercicio, por parte del Poder Ejecutivo, de una atribución que no le es propia sino que, muy por el contrario, es privativa de otro poder. Por lo tanto, si el criterio no fuera restrictivo se correría el riesgo de alterar y afectar gravemente el equilibrio de los poderes, confirmando atribuciones exorbitantes al presidente de la Nación y poniendo en riesgo las libertades individuales.

## 2. *Circunstancias justificantes*

Como quedó dicho antes, para que la excepcional atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan “circunstancias excepcionales” que requieran pronto remedio y que sea imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes”.

De acuerdo con la previsión constitucional será por lo tanto necesario, en cada oportunidad en que esta comisión deba pronunciarse, determinar si han existido las circunstancias excepcionales y la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que justificarían y darían sustento al decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

Uno de los casos en los que la Corte Suprema de Justicia analizó con más cuidado esta espinosa cuestión de hecho, fue el caso “Peralta” (27/12/1990, “Fallos” 313:1513), aunque la decisión es anterior a la reforma constitucional de 1994. En esa sentencia, el alto tribunal exigió, para justificar la procedencia de un decreto de necesidad y urgencia, la existencia de una situación de grave riesgo social (consid. 24°), que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado (consid. 26°), y tuvo en cuenta el descalabro económico generalizado y la necesidad de asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional (cons. 33° a 35°). Es decir que, a criterio del tribunal, sólo una situación de muy extrema gravedad justificaría la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

Luego de sancionada la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema reiteró el mismo criterio en la sentencia dictada en el caso “Video Club Dreams” (6/6/1995, “Fallos” 318:1154). El tribunal, en efecto, anuló dos decretos de necesidad y urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo porque, entre otras razones, “los motivos que impulsaron el dictado de los decretos no se exhiben como respuesta a una situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado de medidas súbitas como las que aquí se tratan” (consid. 15°).

La Corte pareció flexibilizar grandemente su criterio al resolver el caso “Rodríguez” (17/12/1997, “Fallos” 320:2851), en el cual no analizó la existencia de circunstancias justificantes pero tácitamente aceptó la explicación del jefe de Gabinete, quien alegó como circunstancia excepcional “los graves defectos que afectan a nuestro sistema aeroportuario”.

Pero poco tiempo después, al resolver el caso “Verrochi” (19/8/1999), el tribunal volvió sobre sus pasos y se mostró dispuesto a examinar si el Poder Ejecutivo había actuado para remediar una situación de hecho constitutiva de un estado de emergencia, es decir si estaba fácticamente justificada la emisión de un decreto de necesidad y urgencia. Y con toda claridad dijo la Corte en ese caso que “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1. Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (“Fallos” 322:1726, consid. 9°).

Para que no quedaran dudas, agregó el tribunal que al analizar “el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia” corresponde “descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto” (consid. 9°, segundo párrafo).

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En “Risolia de Ocampo” expresó la Corte Suprema que “el fundamento de los decretos de necesidad y urgencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones a la vez

que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto”; con el agregado de que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el *sub-lite* es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos” (2/8/2000, “Fallos” 323:1934).

Luego, en “Cooperativa de Trabajo Fast Limitada”, la Corte requirió, para justificar la imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes, “que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan” (1/11/2003, “Fallos” 326:3180). Y en “Leguizamón Romero”, del 7 de diciembre de 2004 (“Fallos” 327:5559), la Corte reiteró que para que sea procedente la emisión de un decreto de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo es necesario que exista un “grave trastorno que amenace la existencia, seguridad o el orden público o económico”.

Esta doctrina es la actualmente vigente y contiene las premisas bajo las cuales debe realizarse el análisis de los decretos de necesidad y urgencia requerido por el artículo 99, inciso 3°, cuarto párrafo, de la Constitución Nacional, y por los artículos 2°, 10, 19 y concordantes de la ley 26.122.

### 3. Primera conclusión

Lo hasta aquí expuesto permite sintetizar una primera conclusión acerca de en qué situaciones o bajo qué circunstancias –de acuerdo con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia– puede el presidente de la Nación dictar decretos de necesidad y urgencia.

Las “circunstancias excepcionales” contempladas en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional se configuran ante una “situación de grave riesgo social”, que “ponga en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado”, o ante un “descalabro económico generalizado” y frente a la necesidad de “asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional”. Pero también es necesario que “las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor” y que se trate de “proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos”.

Por lo tanto, en cada caso en que deba determinarse si un decreto de necesidad y urgencia ha sido emitido de conformidad con la previsión constitucional, o no, será necesario verificar la existencia de los referidos supuestos de hecho. Y siempre aplicando un criterio de interpretación restrictivo, dado el carácter excepcional de esta atribución del presidente de la Nación.

### 4. El decreto 516/06

El decreto bajo análisis de esta comisión bicameral se dictó con el propósito de crear un programa de

asistencia al empleo de los trabajadores que se desempeñan en las unidades productivas de la industria de la carne y sus derivados.

Lo primero que debe señalarse es que el jefe de Gabinete se ha limitado a enviar al Congreso sólo el texto del decreto, sin haber adjuntado todos los antecedentes del caso, como hubiera correspondido.

De todas maneras, ambas Cámaras tratan y sancionan permanentemente la creación de nuevos programas de asistencia. Un ejemplo de ello es el Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven (sancionado el 17 de diciembre de 2003, ley 25.872). A partir de este dato, es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergable que hubiera justificado la emisión del decreto. A lo cual debe agregarse que el Congreso se hallaba en pleno período de sesiones ordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional) y que ambas Cámaras sesionaban normalmente.

Además, está muy claro que el decreto no se dictó en protección de los “intereses generales de toda la sociedad”, sino bien por el contrario para beneficiar a “determinados individuos”, lo que va en contra de la comentada doctrina de la Corte Suprema.

La decisión hubiera debido ser adoptada mediante una ley tal como se ha hecho en otras oportunidades y como ya mencionara previamente (artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional).

### 5. Conclusión

La conclusión, luego del precedente análisis, es que el Poder Ejecutivo dictó el decreto de necesidad y urgencia 516/06 sin que estuvieran reunidas las condiciones sustanciales para ello y que, muy por el contrario, lo hizo por razones de mera conveniencia, que es lo que no debe hacer (CSJ, “Fallos” 322:1726, consid. 9°).

Sí se encuentran cumplidos, en cambio, los recaudos formales previstos en la Constitución Nacional, por cuanto el decreto ha sido dictado en acuerdo general de ministros, ha sido firmado por el jefe de Gabinete de Ministros y este mismo funcionario lo ha remitido al Congreso dentro del plazo de diez días de dictado el decreto. Además, la materia no es de las expresamente vedadas en el artículo 99, inciso 3°, párrafo tercero, de la Constitución Nacional. Pero el cumplimiento de estos recaudos formales es insuficiente para dotar de validez al decreto bajo análisis, dada la falta de cumplimiento de los recaudos sustanciales.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo del decreto de necesidad y urgencia 516, del 27 de abril de 2006, bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

## ANTECEDENTE

Buenos Aires, 27 de abril de 2006.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 516 del 27 de abril de 2006 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Carlos A. Tomada. – Felisa Miceli.*

Buenos Aires, 27 de abril de 2006.

Visto el expediente 1.162.451/2006 del Registro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, las leyes 24.013 y sus modificatorias y 26.077 y la resolución del Ministerio de Economía y Producción 114 de fecha 8 de marzo de 2006 y su modificatoria, y

## CONSIDERANDO:

Que el gobierno nacional dispuso, mediante la resolución del Ministerio de Economía y Producción 114/06 y su modificatoria, la suspensión por el término de ciento ochenta (180) días de las exportaciones para consumo de las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur consignadas en la planilla que como anexo forma parte integrante de la precitada norma, referidas a carne vacuna.

Que la implementación de la medida descripta tiene por objeto la estabilización de los precios de la carne vacuna a los efectos de atender las necesidades de los sectores de menores recursos y sostener el crecimiento del empleo y la demanda agregada.

Que en ese sentido, resulta pertinente destacar que el Honorable Congreso de la Nación facultó al Poder Ejecutivo nacional a adoptar las medidas necesarias para una salida ordenada de la situación de emergencia pública, disponiendo a tal fin, por la ley 26.077, la prórroga hasta el 31 de diciembre de 2006 de la ley 25.561, mediante la cual se declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria.

Que asimismo fue prorrogada la Emergencia Ocupacional Nacional hasta el 31 de diciembre de 2006, en función de lo establecido por el artículo 3° de la precitada ley 26.077.

Que cabe tener presente que la suspensión de las exportaciones de carne vacuna, podría traer aparejada efectos no deseados en las condiciones laborales de los trabajadores de empresas de la industria de la carne cuya principal actividad sea el faenamiento de animales para comercializar en el mercado externo y en la prestación de salud que

brindan las obras sociales de la actividad mencionada.

Que a fin de identificar al grupo de trabajadores eventualmente afectados, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social realizó junto a las asociaciones sindicales y cámaras empresarias del sector un relevamiento de los establecimientos de la actividad.

Que de dicho análisis surge la imperiosa necesidad de impulsar un ámbito de diálogo entre las partes involucradas en miras a evitar que la medida dispuesta por la resolución del Ministerio de Economía y Producción 114/06 y su modificatoria, implementada fundamentalmente para mantener el nivel de precios y conservar el poder adquisitivo de los ingresos de los trabajadores, perjudique a los propios trabajadores del sector, en cuyo interés también se encuentran comprometidas las actuales políticas gubernamentales.

Que el Estado debe proveer lo conducente a la mejor y más efectiva protección del trabajador, de acuerdo con el mandato contemplado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Que en ese sentido la ley 24.013 prevé en su artículo 22 la instrumentación, de acciones por parte del Poder Ejecutivo nacional dirigidas, entre otros objetivos, a atenuar los efectos negativos en el empleo de los sectores en crisis.

Que por lo expuesto, resulta imprescindible disponer todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos previstos por las leyes a fin de atender las situaciones que pongan en peligro la calidad y/o cantidad de puestos de trabajo de la industria de la carne, como así la prestación de salud en la actividad.

Que en tal sentido, es adecuado disponer la creación de un programa de asistencia a las unidades productivas de la industria de la carne y sus derivados alcanzadas por la medida dispuesta por resolución del Ministerio de Economía y Producción 114/06 y su modificatoria, con el objeto de brindarles alternativas para prevenir y facilitar la superación de las dificultades que en materia de producción, productividad, empleo, organización del trabajo y salud puedan producirse.

Que a tal efecto corresponde precisar la fuente de financiamiento con la que se atenderá la implementación de las acciones a desarrollar en el marco del citado programa.

Que la situación en la que se enmarca esta 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 Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA  
EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

Artículo 1° – Créase el Programa de Asistencia al Empleo de los Trabajadores que se desempeñan en las unidades productivas de la industria de la carne y sus derivados, alcanzadas por la medida dispuesta por resolución del Ministerio de Economía y Producción 114 de fecha 8 de marzo de 2006 y su modificatoria.

Art. 2° – El programa tendrá por objeto ofrecer alternativas para prevenir y facilitar la superación de inminentes dificultades que en materia de producción, productividad, empleo y organización del trabajo se produzcan en dichas unidades por efecto de la suspensión transitoria de las exportaciones dispuesta por la resolución citada en el artículo anterior.

Art. 3° – Las acciones a desarrollar en el marco del programa estarán orientadas a asistir técnicamente a los empleadores, sus representantes y a las asociaciones sindicales y obras sociales representativas de los trabajadores del sector para adecuar transitoriamente las condiciones de trabajo a la coyuntura actual; acompañar a las partes en el desarrollo de métodos de cooperación, tendientes a favorecer la prevención y/o la resolución de los conflictos que se produzcan; otorgar una ayuda económica de carácter transitorio y de naturaleza no remunerativa con más las asignaciones familiares que correspondan, a los trabajadores afectados en miras a prevenir y/o disminuir los efectos negativos que en sus condiciones de trabajo pudiera generar la medida de suspensión de las exportaciones

dispuesta; garantizar a los beneficiarios titulares y su grupo familiar primario la cobertura de las prestaciones médico-asistenciales en el agente del seguro de salud que las hubiera brindado hasta el momento en que fue dictada la resolución del Ministerio de Economía y Producción 114/06 y su modificatoria, y a dichos agentes del seguro de salud la cotización mínima prevista por el artículo 24 del anexo II del decreto 576 de fecha 1° de abril de 1993 y sus modificatorias, con cargo a la partida presupuestaria prevista en el artículo siguiente.

Art. 4° – El gasto emergente de la ejecución de las acciones que se implementen en el marco del programa creado en el artículo 1°, se atenderá con cargo al presupuesto vigente de la Jurisdicción 75, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en las partidas del gasto que correspondan.

Art. 5° – El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, es la Autoridad de Aplicación del presente decreto y en tal carácter determinará el monto de la ayuda económica prevista por el artículo 32 y dictará las normas complementarias y aciatorias necesarias para su implementación, pudiendo facultar a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para que realice lo propio en el marco de su competencia.

Art. 6° – Dése cuenta al Honorable Congreso de la Nación, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 7° – Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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