

SESIONES ORDINARIAS
2007

ORDEN DEL DIA N° 2737

COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE TRAMITE LEGISLATIVO
(LEY 26.122)

Impreso el día 4 de septiembre de 2007

Término del artículo 113: 13 de septiembre de 2007

SUMARIO: Declaración de validez de los decretos 1.002/99, 30/01, 589/02, 1.313/02, 2.028/02 y 225/05.

- 1 – (65-PE.-1999.)
- 2 – (16-PE.-2002.)
- 3 – (74-PE.-2002.)
- 4 – (109-PE.-2002.)
- 5 – (1-PE.-2005.)

I. Dictamen de mayoría

II. Dictamen de minoría

III. Dictamen de minoría

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

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 expediente referido a los decretos del Poder Ejecutivo nacional 1.002, de fecha 10 de septiembre de 1999 mediante el cual se aprueba la reglamentación sobre la prestación de servicios de seguridad, investigaciones, vigilancia y custodia sobre personas y/o bienes; 30, de fecha 24 de diciembre de 2001, mediante el cual se establece que el parque automotor de propiedad del Estado nacional asignado a funcionarios y empleados de dependencias del Poder Ejecutivo nacional, quedará desafectado del servicio a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, debiéndose proceder a su venta en un plazo no superior a 30 días; 589, de fecha 10 de abril de 2002, mediante el cual se modifica del decreto 30 del 24 de diciembre de 2001 relacionado con la desafectación del parque automotor de propiedad del Estado nacional, asignado a funcionarios y empleados de la administración centralizada y descentralizada; 1.313, de fecha 22 de julio de 2002, mediante el cual se autoriza a la Gendarmería Nacional a establecer en el ámbito de esa fuerza de seguridad el servicio de prestaciones adicionales; 2.028, de fecha 9 de octubre de 2002,

mediante el cual se exceptúa a la Policía Federal Argentina de la prohibición de adquirir vehículos, que establece el artículo 5° del decreto 30 del 24 de diciembre de 2001 y sus modificatorio 589, del 10 de abril de 2002, y 225, de fecha 21 de marzo de 2005 mediante el cual se establece que el Fondo Permanente de Recompensas, creado por la ley 25.765, funcionará en jurisdicción del Ministerio del Interior y será destinado a abonar una compensación dineraria a aquellas personas que, sin haber intervenido en el delito, brinden datos útiles para lograr la libertad de la víctima o la aprehensión de quienes hubiesen tomado parte en la ejecución de los delitos de privación ilegal de la libertad calificada, secuestro extorsivo, sustracción de menores, violación, robo a entidades bancarias y en el encubrimiento de todos aquéllos.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez de los decretos del Poder Ejecutivo nacional 1.002, de fecha 10 de septiembre de 1999; 30, de fecha 24 de diciembre de 2001; 589, de fecha 10 de abril de 2002; 1.313, de fecha 22 de julio de 2002; 2.028, de fecha 9 de octubre de 2002; y 225, de fecha 21 de marzo de 2005.

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 agosto de 2007.

Jorge M. Capitanich. – Diana B. Conti. – Luis F. J. Cigogna. – Jorge A. Landau. – Agustín O. Rossi. – Nicolás A. Fernández. – María L. Leguizamón. – Miguel A. Pichetto. – Luz M. Sapag.

INFORME

Honorable Cámara:

I. Antecedentes

La Constitución Nacional, antes de la reforma de 1994, establecía en forma clara y terminante la doctrina de la separación de las funciones del gobierno, precisando uno de los contenidos básicos asignados a la forma republicana prevista en su artículo 1°.

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder, y que fue complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

Gregorio Badeni¹ señala: "...Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democrático-constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno..."

En este orden de ideas, el citado constitucionalista destaca: "...La expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corrupción constitucional por cuanto ella puede ser convalidada mediante una interpretación dinámica y razonable de la ley fundamental..."²

"En el ámbito de la vida social, política o económica de una nación —agrega Badeni— pueden presentarse situaciones graves de emergencia generadoras de un estado de necesidad cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a su mínima expresión posible. Cuando esas medidas, constitucionalmente, deben revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia temporal, y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congresual..."³

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el mar-

co del paradigma instaurado por los Constituyentes de 1853/60 se planteaba.⁴

A partir de la reforma, la facultad que la Constitución Nacional le atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo, más allá de las posturas doctrinarias ha adquirido "carta de ciudadanía constitucional, por lo que ya no tiene sentido discutir si la procedencia de esta clase de reglamentos se apoya en el ensanche, o bien, en la superación de las fuentes constitucionales. En tal sentido, su validez constitucional encuentra apoyo expreso en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución reformada".⁵

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) los dictados en virtud de delegación legislativa y c) los de 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. 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,

⁴ Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos fueran 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.

⁵ Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

¹ Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, "La Ley", 2006-D, página 1229.

² Badeni, Gregorio, obra citada.

³ Badeni, Gregorio, obra citada.

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 nacional: 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 5º, 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.

En este orden de ideas, es norma de esta comisión plantear un criterio amplio al analizar las circunstancias de carácter excepcional que operan como supuesto fáctico-jurídico-político que autoriza el empleo del instituto del decreto de necesidad y urgencia.

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho –la necesidad urgente– habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.⁶

Es de vital importancia esta definición, ya que serán luego los órganos de control quienes deberán valorar si se han reunido los requisitos en el supuesto de hecho que autoriza al Poder Ejecutivo a hacer uso de dicha facultad.

La doctrina en general se refiere al supuesto fáctico como aquel acontecimiento o situación que determina la emergencia que ocasiona la crisis institucional que impide al Poder Ejecutivo ejercer sus facultades constitucionales de un modo más adecuado, llevando al estado de necesidad política que desemboca en la asunción de dichas facultades por parte del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, Pérez Hualde, Lagaz y Lacambara, entienden que existe aún un supuesto previo que es el de la vigencia de un sistema republicano que contemple en especial uno de los requisitos básicos, como lo es el principio de división de poderes.

⁶ Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

En conclusión, al supuesto fáctico lo precede un supuesto institucional complejo que se compone de la existencia de un sistema con división de poderes o de funciones de distintos órganos y con un procedimiento de elaboración de leyes. Si no existen estos antecedentes, no se dará la posibilidad de existencia del decreto de necesidad y urgencia.

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo so pretexto de la existencia de una situación de hecho que impide el pronunciamiento por parte del órgano al cual, según la Constitución, le corresponde actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político.

Entre sus antecedentes más antiguos, se detecta la presencia de estos instrumentos en la Carta de Restauración Francesa y en la Ley Fundamental de Prusia de 1850.

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las Constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

En este sentido, éste es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional argentina, receptados en el artículo 99, inciso 3.

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.⁷

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar. “Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.⁸

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso “Peralta”,⁹ ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

En el caso precitado, los actores iniciaron una acción de amparo ante el dictado del decreto 36/90 que convertía los contratos bancarios a plazo fijo en bonos de deuda pública (Plan Bonex).

Sin embargo, a pesar de su reconocimiento jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia impuso una serie de reglas que debe contener el dictado de este tipo de decretos por parte del órgano administrador para su procedencia.

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“...una situación de grave riesgo social que pudiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado —ésta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto— [...] razonabilidad de las medidas dispuestas [...] relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta [...] examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas [...] inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados [...] convalidación del Congreso, expresa o tácita...”.

Asimismo, sostuvo que “no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el decreto 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen”.

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (considerando 24).

La Corte ha caracterizado al supuesto fáctico habilitante para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia como “una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas” (considerando 24).

En este sentido, la Corte Suprema definió la emergencia económico-social como aquella “situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico-social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad que hay que ponerle fin” (considerando 43).

Asimismo, el alto tribunal consideró la razonabilidad de la medida atendiendo a “la circunstancia de que los medios arbitrados no parecen desmedidos en relación a la finalidad que persiguen” (considerando 48).

El Poder Judicial tiene la potestad de examinar la existencia o no del estado de necesidad y razonabilidad, ejerciendo el control de constitucionalidad

⁷ Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995, tomo VI.

⁸ Bidart Campos, Germán, *Los decretos de necesidad y urgencia*, Columna de opinión, “La Ley”, 27-2-01.

⁹ “La Ley”, 1991-C, 158.

sobre la materia regulada, en un caso que sea sometido a su juicio y donde se haya afectado algún derecho constitucional.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional¹⁰ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

El criterio expuesto por la CSJN respecto de su facultad de ejercer el control de constitucionalidad con relación a los decretos de necesidad y urgencia ha sido variable.

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”,¹¹ la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del Defensor del Pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto –que por su naturaleza– es ajeno a la resolución judicial, mediando –en consecuencia– una invasión de la zona de reserva de otro poder (considerando 6°).

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 “en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales –antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese trámite– siempre que, ante un ‘caso concreto’ –inexistente en la especie–, conforme las exigencias del artículo 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental” (considerando 23).

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositorio de la voluntad popular– a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el control de los DNU (considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrocchi”¹² cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al abocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo nacional.

En este sentido, la CSJN considera que “se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país...” (considerando 8°).

En el considerando 9° analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y sostiene que “corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”.

En el considerando 11, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso, exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual, confirma la sentencia del *a quo* que declaraba inconstitucionales los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

En el caso “Risolia de Ocampo”,¹³ se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97,

¹⁰ Artículo 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

¹¹ “La Ley 1997-E:884.

¹² “Verrocchi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999-8-19, “Fallos”, 322:1726, “La Ley”, 1999-E, 590.

¹³ “Risolia de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, “Fallos”, 323:1934.

que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

El fundamento central para descalificar esta normativa fue que protegían intereses de individuos o grupos, no intereses generales de la sociedad.

De esta forma, la CSJN en el caso precitado agregaba un requisito más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso “Guida”,¹⁴ la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

Uno de los principales argumentos de la Corte para declarar la constitucionalidad del decreto precitado, fue su ratificación mediante la sanción de la ley 24.624.

A juicio de la CSJN, dicha ratificación importaba la intervención del Congreso en los términos que señala la Constitución y un reconocimiento de la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo nacional.

Los ministros Nazareno, Moliné O’Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que –en uso de facultades privativas– compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...” (considerando 6°).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el tribunal en la causa ‘Verrocchi’ (‘Fallos’, 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente 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, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (considerando 6°).

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de ‘Fallos’, 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (considerando 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (artículo 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional deje inerte a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, mercedoras de remedios del mismo carácter” (considerando 7°).

Fayt agregó que “en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social –más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida– ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el tribunal en la causa ‘Verrocchi’ ya citada”. (considerando 9°).

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que “en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia” (considerando 10).

Por todo lo expuesto, se revoca el fallo de la instancia anterior y se declara la constitucionalidad del decreto.

Entre los administrativistas, Juan Carlos Cassagne define a los reglamentos como “todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.¹⁵

¹⁴ “Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público”, CS, “Fallos”, 323:1566.

¹⁵ Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144.

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del derecho administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

En lo que concierne a la naturaleza de la actividad reglamentaria, la doctrina clásica consideraba que constituía una actividad administrativa, mientras que para Cassagne “la actividad reglamentaria traduce una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de la esfera de su competencia, traduciendo una actividad jurídica de la administración que se diferencia de la administrativa por cuanto ésta es una actividad inmediata, práctica y concreta tendiente a la satisfacción de necesidades públicas, encuadrada en el ordenamiento jurídico”.¹⁶

Conforme la terminología utilizada por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), los reglamentos se denominan también actos de alcance o contenido general.

Para la LNPA el reglamento es un acto de alcance general, expresión que comprende a los meros actos de alcance general que no integran el ordenamiento jurídico.

“Sin embargo –señala Cassagne– la figura del reglamento no agota todas las situaciones que traducen la emisión de actos de alcance o contenido general en sede administrativa. Las normas generales que sólo tienen eficacia interna en la administración o que están dirigidas a los agentes públicos –instrucciones de servicio, circulares– no producen efectos jurídicos respecto a los particulares. Su principal efecto jurídico se deriva del deber de obediencia jerárquica del inferior al superior”.¹⁷

Tal y como expresa Cassagne, la caracterización jurídica de los reglamentos surge de la circunstancia de encontrarse sujetos a un régimen jurídico peculiar que los diferencia de las leyes en sentido formal, de los actos administrativos y de las instrucciones de servicio, circulares y demás reglamentos internos.

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir de la administración, de la Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter gene-

ral dictadas por el Congreso o por los organismos judiciales, sin el carácter formal de las leyes o sentencias, son también reglamentos, sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la administración.

La sustancia de un acto de alcance general de contenido normativo, que integra el ordenamiento jurídico, es la del “reglamento”, con independencia del órgano o ente estatal que lo produzca, siendo indiferente desde el punto de vista jurídico la utilización de distintos términos.

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.¹⁸

Los reglamentos ejecutivos o de ejecución son los que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 99, inciso 2, de la Constitución Nacional, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, regulando detalles necesarios para el mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su artículo 99, inciso 1, le atribuye responsabilidad política por la administración general del país.

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo a textos o principios constitucionales. Sostiene que, así como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser invadida por el poder administrador, también hay un ámbito de competencias, reservado a la administración en la cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.¹⁹

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,²⁰ al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, seguidamente se la admite respecto de dos materias determinadas: a) de administración, y b) de emergencia pública.

¹⁸ Clasificación desarrollada en Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144.

¹⁹ Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

²⁰ Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

¹⁶ Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144.

¹⁷ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la reforma constitucional de 1994 se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.²¹

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.²²

Y tal como lo ha expresado Cassagne:²³ "...La concepción de la denominada doctrina de la separación de los poderes o, según prefieren algunos, de la división de los poderes, elaborada por Montesquieu (bajo la innegable influencia de Locke), ha dado lugar a numerosas y diferentes interpretaciones jurídicas que olvidan la naturaleza eminentemente política y hasta sociológica de esta teoría. Precisamente, al abordar el estudio del poder reglamentario, en cualquier ordenamiento constitucional positivo, hay que analizar primero el sistema, su realidad y los antecedentes que le han servido de fuente, pues recién después de esa labor el intérprete estará en condiciones para determinar el modo en que la Constitución ha recepcionado el principio di-

visorio en lo que atañe a la articulación entre la ley y el reglamento.

La teoría expuesta por Montesquieu en *El espíritu de las leyes* reposa, como es sabido, en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Parte de reconocer que las personas que poseen poder tienden normalmente a su abuso, por lo cual considera imprescindible la institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante, permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.²⁴

Lejos de predicar la primacía del Poder Legislativo o el acantonamiento de las funciones típicas de cada poder (en sentido orgánico la concepción de Montesquieu –antes que transferir el monopolio de la actividad legislativa al Parlamento (como pretendió Rousseau)– se ocupó de la división del Poder Legislativo, asignando al Poder Ejecutivo funciones colegislativas (vgr. veto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral, con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario. El centro de la concepción, aun cuando el principio no tuvo acogida en las Constituciones que se dictaron durante la Revolución Francesa, lo constituye, sin duda, la ubicación del Poder Judicial en el esquema divisorio, concebido como órgano imparcial para juzgar y resolver las controversias, con independencia de los otros dos poderes..."²⁵

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "circunstancias excepcionales" que "...hicieran imposible seguir los trámites 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".²⁶

Por todo lo expuesto, es criterio de esta comisión analizar en lo pertinente la existencia del supuesto fáctico-jurídico-político que habilita el dictado de los instrumentos precitados por parte del Poder Ejecutivo, conforme a los requisitos establecidos expresamente por la Constitución Nacional en el ar-

²¹ Miguel A. Ekmekdjian (en su obra *Manual de la Constitución argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo nacional, y adopta la denominación de "decretos leyes" al referirse a este tipo de instrumentos.

²² En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1853/60. En este sentido, y compartiendo la exposición de Cassagne "...la atribución de la potestad reglamentaria al Ejecutivo responde a los principios de equilibrio, que están en la base de la teoría de Montesquieu, permitiendo su ejercicio no sólo para reglamentar las leyes del Congreso, sino también para dictar normas generales en determinadas situaciones que derivan tanto de sus propias facultades como órgano jerárquico superior de la administración pública (ex artículo 86, inciso 1, Constitución Nacional) como de las atribuciones vinculadas al estado de necesidad y a la eficacia de la realización de los fines constitucionales (esto último, a través de la figura de la delegación), facultades que deberá ejercer, en cualquier caso, bajo el control permanente del Congreso..." (Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144).

²³ Cassagne, Juan Carlos, *Sobre fundamentación y los límites de la potestad reglamentaria de necesidad y urgencia*, "La Ley", 1991-E, 1179.

²⁴ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

²⁵ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

²⁶ Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executive orders*, las cuales son órdenes ejecutivas, una facultad propia por la ley segunda fundamental de la Constitución de los Estados Unidos que establece la capacidad del presidente para legislar sobre facultades e instituciones e incluso sobre la propia Constitución.

título 99, inciso 3 –la existencia de circunstancias excepcionales que imposibiliten seguir el procedimiento legislativo ordinario y la necesidad y urgencia de suplir dicho trámite mediante un decreto–; sumado esto, a los principios sentados por la jurisprudencia elaborada a través de los diferentes fallos de la Corte Suprema de la Nación, tales como la existencia de un grave riesgo social, asegurar la continuidad y vigencia de la unidad nacional y la protección de los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos.

II. Objeto

Se someten a dictamen de esta comisión los decretos del Poder Ejecutivo nacional 1.002, de fecha 10 de septiembre de 1999, mediante el cual se aprueba la reglamentación sobre la prestación de servicios de seguridad, investigaciones, vigilancia y custodia sobre personas y/o bienes; 30, de fecha 24 de diciembre de 2001, mediante el cual se establece que el parque automotor de propiedad del Estado nacional asignado a funcionarios y empleados de dependencias del Poder Ejecutivo nacional, quedará desafectados del servicio a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, debiéndose proceder a su venta en un plazo no superior a 30 días; 589, de fecha 10 de abril de 2002, mediante el cual se modifica del decreto 30 del 24 de diciembre de 2001 relacionado con la desafectación del parque automotor de propiedad del Estado nacional, asignado a funcionarios y empleados de la administración centralizada y descentralizada; 1.313, de fecha 22 de julio de 2002, mediante el cual se autoriza a la Gendarmería Nacional a establecer en el ámbito de esa fuerza de seguridad el servicio de prestaciones adicionales; 2.028, de fecha 9 de octubre de 2002, mediante el cual se exceptúa a la Policía Federal Argentina de la prohibición de adquirir vehículos, que establece el artículo 5° del decreto 30 del 24 de diciembre de 2001 y sus modificatorio 589, del 10 de abril de 2002, y 225, de fecha 21 de marzo de 2005 mediante el cual se establece que el Fondo Permanente de Recompensas, creado por la ley 25.765, funcionará en jurisdicción del Ministerio del Interior y será destinado a abonar una compensación dineraria a aquellas personas que, sin haber intervenido en el delito, brinden datos útiles para lograr la libertad de la víctima o la aprehensión de quienes hubiesen tomado parte en la ejecución de los delitos de privación ilegal de la libertad calificada, secuestro extorsivo, sustracción de menores, violación, robo a entidades bancarias y en el encubrimiento de todos aquéllos.

II.a. Análisis de los decretos

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último de los considerandos de los cita-

dos decretos que ellos se dictan en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La ley 26.122, en el capítulo I del 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 esta 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)* la 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)* la remisión del 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, puede dictar normas de contenido típicamente legislativo, siempre que no trate materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

Los decretos 1.002/99; 30/01; 589/02; 1.313/02; 2.028/02 y 225/05 en consideración han sido decididos en acuerdo general de ministros y refrendados por el señor presidente de la Nación, el señor jefe de Gabinete de Ministros, 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 esta 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 esta 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 esta 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 este despacho al plenario de cada Cámara.

La posición adoptada por la 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.²⁷

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado de los decretos 1.002/99; 30/01; 589/02; 1.313/02; 2.028/02 y 225/05.

Mediante el decreto 1.002/99 se aprueba la reglamentación sobre la prestación de servicios de seguridad, investigaciones, vigilancia y custodia sobre personas y/o bienes; 30, de fecha 24 de diciembre de 2001 mediante el cual se establece que el parque automotor de propiedad del Estado nacional asignado a funcionarios y empleados de dependencias del PEN, quedarán desafectados del servicio a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, debiéndose proceder a su venta en un plazo no superior a 30 días.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que, la seguridad privada asume un rol activo en la dinámica social conformando una actividad subsidiaria de la que presta el Estado, toda vez que colabora con éste último cumpliendo tareas que también son de su interés.

Por ello, resulta entonces una actividad complementaria en la prevención de riesgos, siendo su objetivo cautelar, proteger y asegurar bienes, personas, objetos o cosas de interés para el hogar, la empresa o industria.

La elaboración y desarrollo de esta conceptualización supone que toda persona podrá estimar el agregado de seguridad necesaria para considerar su actividad lo suficientemente segura.

Frente al considerable crecimiento de las empresas de seguridad y vigilancia privada, resulta necesario establecer una reglamentación sobre la prestación de servicios de seguridad, investigaciones, vigilancia y custodia sobre personas y/o bienes en lo que es del ámbito nacional y respetando las jurisdicciones locales en lo que resulta de su específica competencia.

En tal sentido, se tienen en cuenta las funciones que cumplen la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior, el Registro Nacional de Armas (RENAR) y las autoridades jurisdiccionales en sus propios territorios, con el objeto de armonizar un sistema que resulte beneficioso para la sociedad toda.

²⁷ 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.

Asimismo, el Poder Ejecutivo destaca que, resulta imprescindible extremar los recaudos para asegurar que aquellas personas que se desempeñen como vigiladores sean idóneas y posean conocimientos suficientes, además de reunir las condiciones de orden personal en cuanto a sus antecedentes y aptitud psíquica y física.

En este sentido, el Poder Ejecutivo nacional justifica la adopción de las medidas proyectadas teniendo en miras la finalidad de resguardar la seguridad de la comunidad, hacer más eficaz y eficiente el debido contralor, sumado esto a la urgencia para resolver las situaciones descriptas ut supra.

Por su parte, el decreto 30/01 establece que el parque automotor de propiedad del Estado nacional asignado a funcionarios y empleados de dependencias del Poder Ejecutivo nacional, quedarán desafectados del servicio a partir de la entrada en vigencia del precitado decreto, debiéndose proceder a su venta en un plazo no superior a 30 días.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que, resulta necesario establecer normas que signifiquen una importante reducción de erogaciones prescindibles para el cumplimiento de las funciones de la administración pública nacional.

En tal sentido, y en el marco del programa de austeridad implementado, procede disponer la desafectación del servicio de automóviles oficiales, lo que no implicará ningún tipo de despido de los agentes involucrados, sino una reubicación dentro de la administración pública nacional.

Es importante destacar que, el artículo 1° del citado decreto, establece que el parque automotor de propiedad del Estado nacional asignado a funcionarios y empleados de las dependencias del Poder Ejecutivo nacional, incluyendo los entes y organismos a los que se refiere el artículo 2° del decreto 23 del 23 de diciembre de 2001 –norma derogada a partir del dictado del decreto 782/06– quedará desafectado del servicio, el cual en su parte pertinente establecía lo siguiente:

“Art. 2° – Establécese que los funcionarios y empleados de planta permanente, contratados, temporarios, y vinculados mediante cualquier otra forma de contratación de servicio u obra, de la administración nacional conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de la seguridad social, empresas y sociedades del Estado, tanto las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, entes públicos excluidos expresamente de la administración

nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones, fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional, incluyendo entidades bancarias oficiales, entes reguladores, superintendencias, universidades y demás organismos integrantes de la administración pública nacional, cualquiera fuere su naturaleza jurídica, integren o no el presupuesto de la administración pública nacional, no podrán percibir por todo concepto, una retribución superior a la asignada al presidente de la Nación.”

Es preciso aclarar que el mencionado decreto 782/06 ha sido dictaminado favorablemente por esta comisión, y en cumplimiento con lo dispuesto por la ley 26.122, ha sido convalidado por la voluntad del Honorable Congreso de la Nación, emitida el pasado 11 de abril de 2007.

Asimismo, el precitado decreto en su artículo 5° prohíbe la adquisición de vehículos por parte de la administración pública nacional incluyendo los entes y organismos a que se refiere el artículo 2° del decreto 23/01, hasta el 31 de diciembre de 2002.

Con posterioridad, se dicta el decreto 589/02 mediante el cual se sustituyen los artículos 2° y 6° del precitado decreto 30/01, los cuales quedarán redactados de la siguiente forma:

Artículo 2°: Los referidos automotores se declaran elementos en desuso, debiéndose proceder a su venta, o transferencia sin cargo a:

1. Organismos públicos nacionales, provinciales o municipales.
2. Instituciones privadas legalmente constituidas en el país para el desarrollo de actividades de interés general.

Artículo 6°: La Secretaría General de la Presidencia de la Nación, en casos debidamente fundados, podrá dictar las excepciones correspondientes a lo establecido en el artículo 1°.

Asimismo, la Secretaría General de la Presidencia de la Nación determinará el destinatario de los automotores que se transfieran, en cumplimiento de lo previsto por el artículo 2°.

Entre los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional, destaca que con el objeto de lograr una reducción en los gastos públicos, es necesario prever la posibilidad de que el Estado nacional transfiera sin cargo los mencionados automotores, a organismos públicos nacionales, provinciales o municipales o a instituciones privadas legalmente constituidas en el país para el desarrollo de actividades de interés general.

Con posterioridad, el Poder Ejecutivo dicta el decreto 2.028/02, mediante el cual se exceptúa a la Policía Federal Argentina de la prohibición de adquirir vehículos, que establece el artículo 5° del decreto 30/01 y su modificatorio 589/02.

Por otra parte, mediante el decreto 1.313/02 se autoriza a la Gendarmería Nacional a establecer en el ámbito de esa fuerza de seguridad el servicio de prestaciones adicionales.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional destaca que, la virulencia y crueldad que han alcanzado algunos hechos delictivos, han instalado en la ciudadanía un sentimiento de inseguridad generalizado.

En este sentido, la Gendarmería Nacional además de cumplir con la misión y funciones establecidas en las normas vigentes, recibe continuos y numerosos requerimientos formulados por reparticiones, organismos, entidades y personas, a fin de utilizar determinados servicios que involucran capacidades o aptitudes, tanto del personal como de distintos órganos de esa fuerza de seguridad.

De este modo, el empleo de personal de la institución, solamente permite cubrir las necesidades más urgentes para el ejercicio de la función que le es propia.

Esta situación impide a dicha fuerza de seguridad destinar sus efectivos o parte de ellos a satisfacer otros requerimientos especiales, muchas veces de gran trascendencia a los fines del Estado nacional.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional destaca que, los servicios requeridos podrían prestarse con personal franco de servicio, sin comprometer de tal forma el desempeño de su rol específico.

Asimismo, como resultado de la permanente profesionalización de la fuerza, en aspectos relacionados con la seguridad y otras capacidades afines, obtenida a través del desarrollo e incorporación de tecnología y capacitación de los recursos humanos, se han logrado aptitudes adicionales de su personal, aplicables a exigencias derivadas de la misión y funciones, como a otra gama de requerimientos surgidos de diversos ámbitos de la actividad pública y privada.

El Poder Ejecutivo nacional considera que la Gendarmería Nacional cuenta con aptitud para el desarrollo de determinados servicios a terceros que, sin afectar el cumplimiento de su misión primordial, pueden ser prestados a título oneroso y con cuyo producido facilitar el mantenimiento de la capacidad operativa, al tiempo que permitiría cubrir necesidades en otros ámbitos.

Asimismo, dicha fuerza no tiene un régimen que autorice tal desempeño, a diferencia de lo que ocurre con la Policía Federal Argentina y la Prefectura Naval Argentina que sí cuentan con una normativa que permite la prestación de servicios, como los de la especie, en vigilancia y seguridad.

Por todo lo expuesto, el Poder Ejecutivo nacional considera que necesario autorizar a Gendarmería Nacional, a brindar un servicio de prestaciones adicionales el que, en líneas generales, guardaría similitud con las regulaciones vigentes al respecto, para la Policía Federal Argentina y la Prefectura Naval Argentina, respectivamente que de tal forma, el servicio permitirá instrumentar las prestaciones requeridas, sin desmedro de la función primaria que cumple la Gendarmería Nacional.

El Poder Ejecutivo nacional justifica la adopción de las medidas proyectadas en en la necesidad de paliar la crítica situación de inseguridad por la que atraviesa el país al momento del dictado del precitado decreto.

Por último, mediante el decreto 225/05 se establece que el Fondo Permanente de Recompensas, creado por ley 25.765, funcionará en jurisdicción del Ministerio del Interior y será destinado a abonar una compensación dineraria a aquellas personas que, sin haber intervenido en el delito, brinden datos útiles para lograr la libertad de la víctima o la aprehensión de quienes hubiesen tomado parte en la ejecución de los delitos de privación ilegal de la libertad calificada, secuestro extorsivo, sustracción de menores, violación, robo a entidades bancarias y en el encubrimiento de todos aquéllos.

El Poder Ejecutivo nacional destaca que, mediante el decreto 805 de fecha 23 de junio de 2004 se dispuso la creación, en el ámbito de la ex Secretaría de Justicia y Asuntos Penitenciarios del ex Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, del Programa para la Administración del Fondo Permanente de Recompensas previsto en la ley 25.765.

En este orden, mediante los decretos 1.066 y 1.067, ambos de fecha 20 de agosto de 2004, se transfirió al Ministerio del Interior, la competencia en materia de seguridad interior.

En virtud del dictado de los precitados decretos, resulta necesario modificar la jurisdicción en que funcionará el Fondo Permanente de Recompensas, así como también el programa para la administración del mismo, estableciendo su dependencia del Ministerio del Interior.

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descriptas ut supra y en los considerandos de los decretos 1.002/99; 30/01; 589/02; 1.313/02; 2.028/02 y 225/05.

Atento a la urgencia en resolver las situaciones expuestas, resulta imperioso adoptar las medidas proyectadas, configurando una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Es preciso destacar que, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido desde antiguo la existencia de situaciones que demandan una particular celeridad con el fin de no frustrar su solución

frente a procesos comúnmente rápidos y difícilmente controlables cuyo remedio requiere el conocimiento de datos o factores acerca de los cuales es natural que la autoridad administrativa posea una más completa información, obtenida merced a su contacto cotidiano e inmediato con la realidad económica y social del país (CSJN “Fallos”, 246:345).

Asimismo, se ha señalado que inmersos en la realidad no sólo de nuestro país, sino en el resto del mundo, debe reconocerse por la índole de los problemas y el tipo de solución que cabe para ellos, difícilmente pueden ser tratados y resueltos con eficacia y rapidez por cuerpos pluripersonales (CSJN, fallo recaído en autos “Peralta, Luis contra Estado nacional”, de fecha 27 de diciembre de 1990).

El espíritu legislativo 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.²⁸

En razón a la materia regulada en el presente decreto conforme se indicara ut supra, dichas medidas no incursionan en las materias expresamente prohibidas por la Constitución Nacional para tales actos –por no tratarse de materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos–, verificándose el cumplimiento de los recaudos formales que la Carta Magna impone para ellos, encontrándose asimismo suficientemente acreditadas las razones de urgencia y excepcionalidad invocadas para su dictado.

III. *Conclusión*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado de los decretos 1.002/99; 30/01; 589/02; 1.313/02; 2.028/02 y 225/05, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez de los decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 1.002/99; 30/01; 589/02; 1.313/02; 2.028/02 y 225/05.

Jorge M. Capitanich.

II

Dictamen de minoría

RECHAZO

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado los mensajes

²⁸ 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”, 313:1513) (“La Ley” 1990-D, 131).

del Jefe de Gabinete de Ministros números 1.003 del 10/9/1999, 31 del 24/12/2001, 590 del 10/4/2002, 1.314 del 22/7/2002, 2.029 del 9/10/2002 y 226 del 21/3/2005, por medio de los cuales se comunican los dictados de los decretos de necesidad y urgencia 1.002/1999, 30/2001, 589/2002, 1.313/2002, 2.028/2002 y 225/2005; y se los remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos 2°, 10 y 19 de la ley 26.122.

Por los fundamentos que se exponen en el informe acompañado, y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1) Rechazar los decretos de necesidad y urgencia 1.002/1999, 30/2001, 589/2002, 1.313/2002, 2.028/2002, y 225/2005 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 10, 22 y 24 de la ley 26.122.

2) Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional (artículo 26 de la ley 26.122), juntamente con sus fundamentos.

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

Sala de la comisión, 8 de agosto de 2007.

*Oscar R. Agud. – Luis P. Naidenoff. –
Ernesto R. Sanz.*

INFORME

Honorable Cámara:

1. Intervención legal

1.1. La Comisión Bicameral y las Cámaras

El Congreso Nacional, luego de doce años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (CN) sobre los decretos de necesidad y urgencia (DNU), al sancionar la “ley especial” que rige el trámite y el alcance de la intervención del Congreso y conformar la Comisión Bicameral Permanente, recaudos ambos exigidos por dicha enmienda para dar validez a este tipo de normas.

La parte final de la norma dice: “...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”.

“La especialidad otorga a la ley un relevante papel en cuanto a que su contenido es específico del instituto que regula y, en caso de antinomias con otras normas, se convierte en criterio para resolver dándole preferencia tal como ocurre con otros criterios como el jerárquico normativo o el cronológico.”

Respecto de la intervención de las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente el artículo 99, inciso 3, en lo pertinente, dispone: “...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...”.

El artículo 100, incisos 12 y 13, CN, lo siguiente: “...Al jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: [...] 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”.

Respecto de la intervención de la Comisión Bicameral Permanente, el artículo 2° de la ley 26.122 establece: “La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional se rige por esta ley y las disposiciones de su reglamento interno; y tiene competencia para pronunciarse respecto de los decretos: a) de necesidad y urgencia; b) por delegación legislativa; y c) de promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo nacional en los términos de los artículos 99, inciso 3; 76, 80 y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional”.

El artículo 10 de la ley citada dispone además que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia”.

Los siguientes artículos de la ley también refieren a las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente, en lo pertinente, de la siguiente manera:

“*Incumplimiento*”. “Artículo 18. – En caso de que el jefe de Gabinete no remita en el plazo establecido a la Comisión Bicameral Permanente los de-

cretos que reglamenta esta ley, dicha comisión se abocará de oficio a su tratamiento. Para ello, el plazo de diez días hábiles para dictaminar, se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del jefe de Gabinete.”

“*Despacho de la Comisión Bicameral Permanente.*” “Artículo 19. – La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el jefe de Gabinete, para expedirse acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras. El dictamen de la comisión debe cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los capítulos I, II, III del presente título.”

“*Tratamiento de oficio por las Cámaras.*” “Artículo 20. – Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82, de la Constitución Nacional.”

“*Plenario.*” “Artículo 21. – Elevado por la comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento.”

“*Pronunciamiento.*” “Artículo 22. – Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional”. “Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.”

En función de lo expuesto esta Comisión Bicameral actúa en el marco de su competencia ejerciendo su control y elevando su despacho¹, respecto de lo actuado por el Poder Ejecutivo nacional, para su expreso tratamiento por el plenario de las Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la CN y la ley 26.122.

2. Análisis de los DNU

El rechazo del DNU propuesto en el proyecto de resolución, y motivo del informe, se funda en las razones y consideraciones siguientes:

2.1. Consideraciones generales

2.1.1. En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 99,

inciso 3, de la Constitución Nacional; salvo el decreto 1.313/2002 que ha sido dictado invocando el artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional.

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, no corresponde a esta comisión expedirse en los términos de los incisos 1 y 2 del artículo 99, por tratarse de atribuciones constitucionalmente otorgadas. Sin embargo, sí corresponde expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la CN y los artículos 2°, 10 y 19 de la ley 26.122.

Textualmente, el artículo 99 dice: “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. 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”.

2.1.2. No caben dudas de que el “presupuesto habilitante” para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia ha de ser la existencia de una situación de excepcionalidad, traducida en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes, con lo cual resulta forzoso concluir que la crisis política habilitante para el dictado de tales decretos ha de reflejarse y entenderse como una falta total de repuesta del Poder Legislativo ante una necesidad súbita e imperiosa de su intervención.

Por otra parte, será necesario que exista una “situación de grave riesgo social” que actúe como causa de justificación en sentido lato y que los “remedios” adoptados sean adecuados para atender a la misma, como que aquella situación haya hecho necesaria la creación de medidas súbitas. Por lo que no bastará una situación de crisis legislativa, sino que es preciso que esa crisis impida subsanar o atender con la inmediatez necesaria la situación de grave riesgo social, ante las circunstancias excepcionales que deben ser palmarias.

Recién cuando los indicadores sociales y de la realidad denotan la imperiosa necesidad de contar con un instrumento idóneo para paliar la situación (de “emergencia”), y siempre que no se invadan materias vedadas, se darán las circunstancias habilitantes o la permisión constitucional, restando –lógicamente– el mesurado análisis de cada previsión contenida en el “decreto” para observar si el mentado “instrumento” legal aprueba o no el llamado “test de razonabilidad”, como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso.

¹ “La comisión se limita a elevar su despacho que –como señala Bidart Campos– no resulta vinculante para el Congreso”. Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo VI. *La reforma constitucional de 1994*, Ediar, Buenos Aires, 1995, página 444.

2.1.3. Respecto del rol que debe cumplir el Congreso en el tratamiento de un decreto de necesidad y urgencia (DNU) que llegare a su seno, es de someterlo a lo que en la doctrina se ha denominado “control político” del decreto.

Habrà dos aspectos entonces que el Congreso no podrà soslayar conforme la consagración constitucional: *a*) la necesidad de su intervención en la consideración de la norma de excepción, y *b*) la necesidad de que debe existir una manifestación expresa (de aprobación o rechazo) ya que el artículo 82 de la Constitución Nacional y el artículo 22 de la ley 26.122 excluyen todo intento de considerar convalidado un DNU por el mero silencio.

2.1.4. Por último diremos que la ley 26.122 (artículos 22 y 26) obliga al Congreso a resolver dentro de las alternativas de lo ordenado: aceptación o rechazo de la norma, impidiendo cualquier modificación del texto remitido.

Textualmente, el artículo 23 ordena: “*Impedimento.*” “Artículo 23. Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes”.

2.2. Razones formales.

Los decretos de necesidad y urgencia, remitidos por el jefe de Gabinete, que constituyen el objeto de este análisis, establecen lo siguiente:

1. DNU, 1.002/1999, publicado en el Boletín Oficial del 17 de septiembre de 1999, bajo el número 29.232, página 4, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; establece la reglamentación sobre la prestación de servicios de seguridad, investigaciones, vigilancia y custodia sobre personas y/o bienes en el ámbito nacional, repstando las jurisdicciones locales en lo que resulta de su específica competencia.

2. DNU, 30/2001, publicado en el Boletín Oficial del 27 de diciembre de 2001, bajo el número 29.804, página 4, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; establece que el parque automotor de propiedad del Estado nacional asignado a funcionarios y empleados de dependencias del Poder Ejecutivo nacional, quedarán desafectados del servicio a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, declarándose a los referidos automotores elementos en desuso, debiéndose proceder a su venta en un plazo no superior a 30 días.

3. DNU, 589/2002, publicado en el Boletín Oficial del 12 de abril de 2002, bajo el número 29.876, página 2, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; dispone una modificación del decreto 30/2001, por el cual se estableció que el parque automotor de propiedad del Estado nacional asignado a funcionarios y empleados del Poder Ejecutivo nacional quedarán desafectados del servicio.

4. DNU, 1.313/2002, publicado en el Boletín Oficial del 24 de julio de 2002, bajo el número 29.947, página 2, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; autoriza a Gendarmería Nacional a establecer, en el ámbito de esa fuerza de seguridad, el “Servicio de Prestaciones Adicionales”, que como anexo I forma parte integrante del presente.

5. DNU, 2.028/2002, publicado en el Boletín Oficial del 10 de octubre de 2002, bajo el número 30.002, página 2, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; exceptúa a la Policía Federal Argentina de la prohibición de adquirir vehículos, que establece el artículo 5° del decreto 30/2001 y su modificatorio 589/2002.

6. DNU, 225/2005, publicado en el Boletín Oficial del 29 de marzo de 2005, bajo el número 30.620, página 2, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; establece que el Fondo Permanente de Recompensas, creado por ley 25.765, funcionará en jurisdicción del Ministerio del Interior y será destinado a abonar una compensación dineraria a aquellas personas que, sin haber intervenido en el delito, brinden datos útiles para lograr la libertad de la víctima o la aprehensión de quienes hubiesen tomado parte en la ejecución de los delitos de privación ilegal de la libertad calificada, secuestro extorsivo, sustracción de menores, violación, robo a entidades bancarias y en el encubrimiento de todos aquéllos.

2.2.1 De acuerdo con el artículo 10 de la citada ley 26.122 (“[...] El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado...”) es menester analizar si los DNU objeto del presente análisis cumplen con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

Respecto de lo primero, el final del tercer párrafo del artículo 99, inciso 3, de la CN dice: “...serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

Gelli² explica que los requisitos formales de los decretos de necesidad y urgencia se exigen al momento de su dictado y con posterioridad a ello. La decisión debe tomarse por el presidente en acuerdo general de ministros, incluido el jefe de Gabinete. Es decir, la determinación de dictar un decreto de urgencia debe estar presidida de una consideración y debate en el seno del Gabinete. La Constitución no indica quórum requerido para esa reunión, pero dado el carácter excepcional de la medida el acuerdo general debe incluir a todos los ministros, quienes una vez debatido el asunto están obligados a firmar el decreto.

² Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación argentina* –comentada y concordada–, “La Ley”, Buenos Aires, 2001, p. 299.

Los decretos de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúnen y cumplimentan a nuestro entender los requisitos exigidos por la Constitución Nacional y la ley especial para su aceptación. A saber:

- Cuentan con el acuerdo general de ministros, la refrendada de ellos y del jefe de Gabinete previstos como requisitos formales.

- Cuentan con la mayoría del cuerpo ministerial, también previsto por la doctrina como requisito formal.

- Los decretos han sido presentados dentro del plazo previsto que el jefe de Gabinete tiene para hacerlo.

- La Comisión Bicameral ha verificado que los DNU han sido publicados en el Boletín Oficial.

2.3 Razones sustanciales

Del citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional surge un principio general y una excepción, la cual analizaremos a continuación:

- *Principio general*: “[...] El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo...”.

- *Excepción*: “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”.

La norma nos habla de “estado de necesidad”. Entendemos que se refiere a aquél caracterizado por un perfil fáctico (urgente necesidad) y por otro de carácter institucional (imposibilidad de recurrir a los trámites ordinarios para la sanción de las leyes).

En este sentido, existe consenso generalizado en exigir una situación de “necesidad y urgencia”.

Concretamente, la “necesidad y la urgencia” deben estar suficientemente fundadas y responder a circunstancias excepcionales, partiendo del principio sacramental de que las leyes deben ser dictadas por el Poder Legislativo.

Resulta necesario destacar que la sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno de quórum o mayorías propias para imponer su criterio no puede, por eso, ser la razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente la situación planteada.³

Resumiendo, para que el presidente pueda hacer uso de esta atribución exclusiva y excepcional que posee para dictar DNU, deben reunirse primeramente los siguientes requisitos: 1) concurrencia de circunstancias excepcionales que hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, 2) que el objeto de la pretensión, la necesidad y la urgencia, no pueda satisfacerse por ley, y 3) que no se trate sobre las materias expresamente prohibidas por el texto constitucional.

Sometiendo a esta prueba (*test*) de constitucionalidad a los DNU 1.002/1999, 30/2001, 589/2002, 1.313/2002, 2.028/2002 y 225/2005 remitidos a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúnen los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

A nuestro entender los argumentos expresados en los DNU, que resultan objeto del presente análisis, no resultan suficientes para justificar una circunstancia excepcional que habilite el dictado de este tipo de normas. Debido a que de los considerandos de los mismos no surge una situación de grave riesgo que configura un presupuesto habilitante para el dictado de este tipo de normas.

Del propio carácter excepcional de los decretos surge que el análisis de su utilización debe realizarse con un carácter restrictivo, toda vez que una interpretación amplia lesionaría el principio de división de poderes.

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extrema 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.

3. Conclusión

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de estas normas de excepción.

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado decretos de necesidad y urgencia que no cumplimentan con los requisitos sustanciales para que su dictado sea constitucionalmente válido. Como es de público y notorio conocimiento, el carácter restrictivo con el que debe ser interpretada la utilización de esta normativa de excepción impide la convalidación de las normas que resultan objeto del presente análisis.

Los DNU en estudio intentan encontrar justificación aludiendo a que circunstancias excepcionales imposibilitan seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de leyes.

A nuestro entender, tal como lo expresábamos con anterioridad, el texto de los decretos en cuestión no evidencia circunstancias excepcionales que configuren un presupuesto habilitante para el dictado de este tipo de normas.

³ Quiroga Lavié, Humberto, *Decretos de necesidad y urgencia en la reforma de la Constitución Nacional*, “La Ley”, 1994-D, p. 876/881.

La doctora Argibay en el fallo “Massa”⁴ sostuvo que “cualquier disposición de carácter legislativo emitida por el Poder Ejecutivo debe reputarse prima facie inconstitucional, presunción esta que sólo puede ser abatida por quien demuestre que se han reunido las condiciones para aplicar la única excepción admitida en la Constitución a la prohibición general antes sentada, a saber, la descrita en los dos párrafos siguientes del artículo 99.3” (considerando 3° de su voto).

Por ello, resulta de suma importancia resaltar que la aprobación de los decretos de necesidad y urgencia en estudio, habilitaría al Poder Ejecutivo nacional a valerse de este tipo de normas para imponer su criterio de una forma absolutamente arbitraria. Hecho que configuraría una verdadera aberración en un estado constitucional de derecho.

El Congreso de la Nación debe rechazar estos decretos.

Por ello, toda vez que los decretos de necesidad y urgencia sometidos a examen no cumplen los requisitos sustanciales exigidos por la norma de aplicación, a fin de ejercer un debido control de constitucionalidad, es que esta Comisión Bicameral Permanente no puede convalidar el dictado de los mismos y en consecuencia propone su rechazo.

Oscar R. Agud. – Luis P. Naidenoff. – Ernesto R. Sanz.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– ha considerado los decretos de necesidad y urgencia que se detallan a continuación y que se analizan de manera conjunta en virtud de que así lo ha resuelto esta comisión en lo referido a los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad a la sanción de la ley 26.122:

1) 1002, del 10 de septiembre de 1999 (B.O. 17/9/99), por medio del cual se reglamentó la prestación de servicios privados de seguridad, investigaciones, vigilancia y custodia sobre personas y/o bienes en el ámbito nacional, respetando las jurisdicciones locales en lo que resulta de su específica competencia. A tal efecto, se sancionaron y definieron las obligaciones de las prestatarias, los requisitos y procedimiento de habilitación y el régimen de prohibiciones y sanciones.

2) 30, del 24 de diciembre de 2001 (B.O. 27/12/01), por medio del cual se dispuso que quedara desafec-

tado del servicio el parque automotor de propiedad del Estado nacional asignado a funcionarios y empleados de diversas dependencias. Asimismo, se prohibió la adquisición de vehículos por parte de la administración pública nacional, incluyendo a los entes y organismos a que se refiere el artículo 2° del decreto 23/01, hasta el 31 de diciembre de 2002.

3) 589, del 10 de abril de 2002 (B.O. 12/4/02), por medio del cual se modificó el decreto 30, del 24 de diciembre de 2001, y se estableció la posibilidad de transferir los automotores propiedad del Estado nacional definidos por la citada norma a organismos públicos nacionales, provinciales o municipales o a instituciones privadas legalmente constituidas en el país para el desarrollo de actividades de interés general.

4) 1.313, del 22 de julio de 2002 (B.O. 24/7/02), por medio del cual se modificó la competencia de la Gendarmería Nacional y se la autorizó a establecer, en el ámbito de esa fuerza de seguridad, un “servicio de prestaciones adicionales” a fin de contribuir a la lucha contra el delito.

5) 2.028, del 9 de octubre de 2002 (B.O. 10/10/02), por medio del cual se exceptuó a la Policía Federal de la prohibición de adquirir vehículos, establecida por el artículo 5° del decreto 30/2001, en virtud de la necesidad de renovar el parque automotor destinado a la lucha contra el delito en sus diversas modalidades.

6) 225, del 21 de marzo de 2005 (B.O. 29/3/05), por medio del cual se dispuso que el Fondo Permanente de Recompensas, creado por ley 25.765, pasara a funcionar en la jurisdicción del Ministerio del Interior. Asimismo, se amplió el artículo 1° de la citada ley y se agregaron nuevos delitos respecto de los cuales también se podrá abonar una compensación dineraria, tales como los de sustracción de menores (artículo 146 del Código Penal), violación (artículo 119 y subsiguientes del Código Penal) y robo a entidades bancarias.

Por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja el rechazo de los citados decretos.

Sala de la comisión, 8 de agosto de 2007.

Pablo G. Tonelli.

INFORME

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración el presente dictamen respecto de los siguientes decretos de necesidad y urgencia:

1) 1.002, del 10 de septiembre de 1999 (B.O. 17/9/99), por medio del cual se reglamentó la prestación de servicios privados de seguridad, investigaciones, vigilancia y custodia sobre personas y/o bienes en el ámbito nacional, respetando las jurisdicciones locales en lo que resulta de su específica

⁴ CSJN M 2.771. XLI “Massa, Juan Agustín c/Poder Ejecutivo nacional, decreto 1.570/01 y otro s/amparo ley 16.986”, sentencia del 27/12/2006.

competencia. A tal efecto, se sancionaron y definieron las obligaciones de las prestatarias, los requisitos y procedimiento de habilitación y el régimen de prohibiciones y sanciones.

2) 30, del 24 de diciembre de 2001 (B.O. 27/12/01), por medio del cual se dispuso que quedara desafectado del servicio el parque automotor de propiedad del Estado nacional asignado a funcionarios y empleados de diversas dependencias. Asimismo, se prohibió la adquisición de vehículos por parte de la administración pública nacional, incluyendo a los entes y organismos a que se refiere el artículo 2° del decreto 23/01, hasta el 31 de diciembre de 2002.

3) 589, del 10 de abril de 2002 (B.O. 12/4/02), por medio del cual se modificó el decreto 30, del 24 de diciembre de 2001, y se estableció la posibilidad de transferir los automotores propiedad del Estado nacional definidos por la citada norma a organismos públicos nacionales, provinciales o municipales o a instituciones privadas legalmente constituidas en el país para el desarrollo de actividades de interés general.

4) 1.313, del 22 de julio de 2002 (B.O. 24/7/02), por medio del cual se modificó la competencia de la Gendarmería Nacional y se la autorizó a establecer, en el ámbito de esa fuerza de seguridad, un “servicio de prestaciones adicionales” a fin de contribuir a la lucha contra el delito.

5) 2.028, del 9 de octubre de 2002 (B.O. 10/10/02), por medio del cual se exceptuó a la Policía Federal de la prohibición de adquirir vehículos, establecida por el artículo 5° del decreto 30/2001, en virtud de la necesidad de renovar el parque automotor destinado a la lucha contra el delito en sus diversas modalidades.

6) 225, del 21 de marzo de 2005 (B.O. 29/3/05), por medio del cual se dispuso que el Fondo Permanente de Recompensas, creado por ley 25.765, pasara a funcionar en la jurisdicción del Ministerio del Interior. Asimismo, se amplió el artículo 1° de la citada ley y se agregaron nuevos delitos respecto de los cuales también se podrá abonar una compensación dineraria, tales como los de sustracción de menores (artículo 146 del Código Penal), violación (artículo 119 y subsiguientes del Código Penal) y robo a entidades bancarias.

El titular del Poder Ejecutivo dictó los decretos bajo análisis en uso de la atribución que le confiere el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (como se expresó en los considerandos de cada uno de los decretos); por lo que no cabe duda de que se trata de decretos de necesidad y urgencia que, como tales, deben 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 de los decretos 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 1°, 44 y concordantes). Teoría o doctrina de la 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 Cía., 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, “Fallos”, 1:32).

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 necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente 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, considerando 7; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, página 1.259, editorial 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 (considerando 24), que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado (considerando 26), y tuvo en cuenta el descalabro económico generalizado y la necesidad de asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional (considerandos 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” (considerando 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 “Verrocchi” (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 facul-

tades 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, considerando 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” (considerando 9, segundo párrafo).

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En “Risóla 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 sublite 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. *Los decretos bajo examen*

Los decretos 1.002/99, 30/01, 589/02, 1.313/02, 2.028/02 y 225/05 se dictaron con el ya mencionado propósito de reglamentar la prestación de servicios privados de seguridad; desafectar del servicio el parque automotor de propiedad del Estado nacional y prohibir por un año la compra de vehículos nuevos; exceptuar a la Policía Federal de tal prohibición de adquirir vehículos nuevos; modificar la competencia de la Gendarmería Nacional y ampliar el ámbito de aplicación del Fondo Permanente de Recompensas, todo lo cual fue expuesto con mayor detalle al inicio de este informe, adonde me remito.

Lo primero que debe señalarse es que, aparentemente, el jefe de Gabinete se ha limitado a enviar al Congreso sólo el texto de los decretos, sin haber adjuntado todos los antecedentes del caso, como hubiera correspondido. Digo aparentemente porque no he recibido otro antecedente más que los mencionados, pero no puedo descartar que ellos hayan ingresado junto con el mensaje del jefe de Gabinete.

De todas maneras, surge del texto de los decretos 1.002/99, 589/02, 1.313/02, 2.028/02 y 225/05, que ellos fueron dictados entre los meses de marzo y noviembre de sus respectivos años, en pleno período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación (artículo 63 de la Constitución Nacional). Por su parte, el decreto 30/01 fue dictado en pleno pe-

ríodo de sesiones extraordinarias, el cual se extendió desde el 6 de diciembre de 2001 hasta el 29 de febrero de 2002, conforme la convocatoria efectuada por el Poder Ejecutivo mediante el artículo 1° del decreto 1.579/01 y la prórroga dispuesta por el decreto 1.642/01.

A partir de estos datos, contando el Poder Ejecutivo con tiempo suficiente para formular iniciativas legislativas que pudieran ser tratadas por un Congreso en pleno funcionamiento, es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergradable que hubiera justificado la emisión de los decretos.

En este punto recuerdo que, de acuerdo con la interpretación de la Corte Suprema, para que proceda la emisión de un decreto de necesidad y urgencia es preciso 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” (“Verrocchi”, “Fallos”, 322:1726, ya citado).

Sin embargo, en los casos bajo análisis, el presidente ni siquiera ha intentado una explicación acerca de por qué era imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes. Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno. Este vicio quita toda legitimidad a las medidas bajo examen, porque, tal como se lo ha reconocido en el derecho español –fuente de nuestro derecho en este punto– que “la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción” en el dictado de decretos de necesidad y urgencia, impide “todo contraste con la realidad” y hace “prácticamente imposible el control constitucional” (Superior Tribunal Constitucional de España, en pleno, sentencia del 28/3/2007, sobre el RDL 5/2002).

Las decisiones deberían haber sido adoptadas mediante leyes, en sentido formal y material, dado que se trató de modificaciones a distintas leyes nacionales (31, de la Constitución Nacional).

5. *Conclusión*

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

Sí se encuentran cumplidos, en cambio, los recaudos formales previstos en la Constitución Nacional, por cuanto los decretos han sido dictados en acuerdo general de ministros, han sido firmados por el jefe de Gabinete de Ministros y este mismo funcionario los ha remitido al Congreso. Además,

las materias no son de las expresamente vedadas por el artículo 99, inciso 3, párrafo tercero, de la Constitución Nacional. Pero el cumplimiento de estos recaudos formales es insuficiente para dotar de validez a los decretos bajo análisis, dada la falta de cumplimiento de los recaudos sustanciales.

Por otra parte, y respecto de los decretos 30/01, 589/02, 1.313/02, 2.028/02, cabe recordar que a la fecha de su dictado se encontraban vigentes, sucesivamente, las leyes 25.414, de delegación de facultades, y 25.56, de emergencia pública. Estas leyes, contienen amplias delegaciones que autorizaban al Poder Ejecutivo nacional a disponer las medidas de reforma administrativa y austeridad objeto de las normas citadas, razón por la cual resulta inadmisibles que el presidente haya prescindido de ejercer esa atribución y haya optado por emitir decretos de necesidad y urgencia que están claramente fuera de la previsión constitucional.

En tal sentido, creo necesario subrayar que el hecho de que presidente de la Nación hubiera podido resolver mediante otra forma normativa lo mismo que resolvió mediante los decretos de necesidad y urgencia bajo análisis, no autoriza a concluir que estemos frente a un legítimo ejercicio de la atribución contemplada en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Todo lo contrario; tal como lo ha resuelto la Corte Suprema, “no es procedente que frente a una delegación [...] el Poder Ejecutivo ejerza facultades excepcionales, concebidas para ser desempeñadas en defecto de la actuación del Poder Legislativo y no en forma concurrente con él” (CSJ, “Fallos”, 326:417, considerando 30). Porque una vez producida la delegación, el presidente ya no tiene obstáculos para actuar. En lo sucesivo, no puede alegar que no es posible esperar a que se complete el trámite ordinario de sanción de las leyes, ya que el hecho de la delegación resulta en sí mismo “suficiente evidencia de que no concurre la hipótesis que habilita el mecanismo establecido en el artículo 99, inciso 3” (CSJ, fallo citado).

A lo cual se suma, en primer lugar, que ninguna norma constitucional autoriza a suponer que el fin puede justificar los medios (artículo 28 de la Constitución Nacional) y, sobre todo, cuando está en juego el principio de división de poderes (artículos 1°, 44 y concordantes de la Constitución Nacional). En segundo lugar, que las autoridades de la Nación no pueden escoger a su libre arbitrio la forma del acto jurídico mediante el cual expresar su voluntad o adoptar una decisión (arg. artículos 973, 976, 977 y concordantes del Código Civil). Y en tercer lugar, que en el caso específico de la delegación legislativa, utilizar otra vía normativa podría erigirse como un mecanismo espurio para burlar las bases o política legislativa que el Congreso fija en toda norma de delegación (conforme artículo 76 de la Constitución Nacional), y eludir así el necesario control a cargo del propio Poder Legislativo o el Poder Judicial.

La Constitución Nacional ha establecido determinadas formas y formalidades para que las decisiones del presidente sean válidas y tengan fuerza obligatoria. Deben constituir el ejercicio de una atribución o competencia propia del jefe de la Nación (artículo 99) y requieren del refrendo y legalización de los ministros y el jefe de Gabinete (artículo 100). La falta de los requisitos prescriptos por la Constitución priva de validez y eficacia a los actos del presidente (artículo 100, citado). Es decir, que las formas deben ser respetadas y no es posible recurrir indistintamente a cualquiera de los diferentes tipos de decreto que el titular del Poder Ejecutivo puede emitir. Más aún, las formas y procedimientos empleados para la sanción y para la puesta en vigencia de las normas legales son “de la mayor importancia” por cuanto expresan “el consentimiento de los diversos órganos” de gobierno; es así que la falta de “cualquiera de esas formas esenciales” hace que la norma “no sea tal o sea nula” (Joaquín V. González, *Manual de la Constitución argentina*, N° 489, 26ª edición, Angel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971).

Por último, basta pensar, aunque sea por un instante, en el desconcierto jurídico y político que se produciría si se prescindiera de las formas y se aceptara cualquier medio o instrumento como genuina expresión de voluntad de las autoridades, para desechar de inmediato semejante absurdo.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo de los decretos de necesidad y urgencia números 1.002/99, 30/01, 589/02, 1.313/02, 2.028/02 y 225/05, bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

ANTECEDENTES

1

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 10 septiembre de 1999.

VISTO lo dispuesto por la Ley Nacional de Armas y Explosivos 20.429 y sus modificatorias, las leyes 23.979, 24.059 y su modificatoria, y 24.492; los decretos 395, del 20 de febrero de 1975 y sus modificatorios; 1.172, del 21 de septiembre de 1988, y su modificatorio; 252, del 16 de febrero de 1994, y 1.193, del 19 de julio de 1994 y sus modificatorios, la disposición RENAR 64 del 22 de noviembre de 1994, y

CONSIDERANDO:

Que la seguridad privada asume un rol activo en la dinámica social conformando una actividad subsidiaria de la que presta el Estado, toda vez que colabora con este último cumpliendo tareas que también son de su interés.

Que resulta entonces una actividad complementaria en la prevención de riesgos, siendo su objetivo cautelar, proteger y asegurar bienes, personas,

objetos o cosas de interés para el hogar, la empresa o industria.

Que esta conceptualización supone que toda persona podrá estimar el agregado de seguridad necesaria para considerar su actividad lo suficientemente segura.

Que en los últimos años ha habido un considerable crecimiento de las empresas de seguridad y vigilancia privada, lo que requiere una normativa moderna y actualizada que regule dicha actividad.

Que resulta entonces necesario establecer una reglamentación sobre la prestación de servicios de seguridad, investigaciones, vigilancia y custodia sobre personas y/o bienes en lo que es del ámbito nacional y respetando las jurisdicciones locales en lo que resulta de su específica competencia.

Que en tal sentido se han de tener en cuenta las funciones que cumplen la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior, el Registro Nacional de Armas (RENAR) y las autoridades jurisdiccionales en sus propios territorios, con el objeto de armonizar un sistema que resulte beneficioso para la sociedad toda.

Que es imprescindible extremar los recaudos para asegurar que aquellas personas que se desempeñen como vigiladores sean idóneas y posean conocimientos suficientes, además de reunir las condiciones de orden personal en cuanto a sus antecedentes y aptitud psíquica y física.

Que en consecuencia, a fin de resguardar la seguridad de la comunidad, hacer más eficaz y eficiente el debido contralor y atento a la urgencia para resolver sobre el particular, resulta imperiosa la adopción de las medidas proyectadas.

Que el presente se dicta en uso de las atribuciones emergentes 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° – Las personas físicas o jurídicas que presten servicios privados de seguridad y custodia quedan comprendidas en el presente decreto, el que se aplicará en el marco de la Ley Nacional de Armas y Explosivos, 20.429, y sus modificatorias, la Ley de Seguridad Interior, 24.059, y su modificatoria, la ley 24.492, y demás normas conexas.

TÍTULO I

Disposiciones generales

Art. 2° – Los servicios privados de seguridad, investigaciones, vigilancia y/o custodia sobre personas o bienes, ya sean brindados por personas físicas o jurídicas comprenden las siguientes actividades:

- a) *Vigilancia privada*: es la prestación de servicios que tiene como objetivo la seguridad de personas, bienes y actividades lícitas de cualquier naturaleza. Incluye además la actividad de seguridad, custodia o portería presentada en locales bailables, confiterías y todo otro lugar destinado a la recreación;
- b) *Custodias personales*: consiste en el servicio, con carácter exclusivo, de acompañamiento, defensa y protección de personas determinadas;
- c) *Custodias de bienes o valores*: es la actividad destinada a satisfacer requisitos de seguridad en edificios, casas centrales, agencias, sucursales delegaciones; así como también en bancos, entidades financieras y el transporte de caudales, dinero, valores y mercaderías, realizados con medios propios o por terceros;
- d) *Investigación*: es la que procura información sobre hechos y actos públicos o privados requeridos por cualquier persona física o jurídica en salvaguarda de sus derechos e intereses legítimos. Las tareas de investigación privada podrán ejercerse para los ámbitos civil, comercial y laboral. Podrán actuar en la investigación de delitos sólo a instancia de parte y con autorización de los legitimados en el proceso penal;
- e) *Vigilancia con medios electrónicos, ópticos y electroópticos*. Comprende la comercialización, instalación y mantenimiento de equipos, dispositivos y sistemas de seguridad electrónica para la protección de bienes, personas y contra el fuego u otros siniestros y de sistemas de observación y registro, de imagen y audio así como la recepción, transmisión, vigilancia, verificación y registro de las señales y alarmas.

Art. 3° – La Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior será la autoridad de aplicación del presente decreto en su ámbito de competencia específico, conforme las siguientes funciones:

- a) La Secretaría de Seguridad Interior coordinará y supervisará la actividad privada de seguridad y custodia, llevando un registro de la totalidad de las personas físicas o jurídicas que hayan obtenido la habilitación a que se refiere el inciso c) del presente artículo, constatando el cumplimiento de los requisitos que se establecen en los artículos 7° y 8° del presente decreto y otorgando una credencial única y uniforme con validez en todo el territorio nacional, según las funciones atribuidas subsidiariamente al Registro Nacional de Armas y a las autoridades locales designadas en sus respectivas jurisdicciones.

- b) El Registro Nacional de Armas (RENAR), a través de su Banco Nacional Informatizado de Datos, llevará el registro de la totalidad de las personas físicas o jurídicas que hayan obtenido la habilitación para prestar servicios privados de seguridad y custodia, conforme los incisos a) y c) del presente artículo, así como también de la totalidad de sus armas de fuego, vehículos blindados, chalecos antibala y demás materiales controlados por la ley 20.429, sus modificatorias y su reglamentación; constatando el cumplimiento de los requisitos que se establecen en los artículos 7° y 8° del presente decreto y emitiendo la credencial única y uniforme con validez en todo el territorio nacional, de acuerdo al convenio que a tales efectos deberá suscribir con la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior. La Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior arbitrará las medidas necesarias para establecer su acceso directo al Banco Nacional Informatizado de Datos del Registro Nacional de Armas y su interconexión con las autoridades locales designadas en las respectivas jurisdicciones, a los efectos de la aplicación del presente decreto.
- c) Las autoridades locales designadas en sus respectivas jurisdicciones tendrán la responsabilidad primaria en la habilitación, fiscalización y control de las personas físicas o jurídicas que soliciten autorización para efectuar la prestación de servicios privados de seguridad y custodia.

TÍTULO II

Obligaciones

Art. 4° – Quienes presten servicios privados de seguridad y custodia estarán obligados a colaborar con las fuerzas de seguridad y demás fuerzas policiales de la Nación y de los estados provinciales, no pudiendo en ningún caso reemplazarlas ni interferir sus funciones específicas, debiendo prestarles auxilio y seguir sus instrucciones en relación con las personas y/o bienes de cuya seguridad estuvieren encargados.

Art. 5° – Los prestadores de servicios privados de seguridad y custodia se encuentran obligados a poner en conocimiento de la autoridad policial o judicial correspondiente, en forma inmediata, todo hecho delictivo del que tomen conocimiento sus responsables y/o empleados en el ejercicio de sus funciones.

Art. 6° – Toda la información y documentación relativa a las actividades sobre seguridad privada, incluyendo la nómina del personal afectado, tendrá el carácter de reservada y solamente podrán tomar

conocimiento directo los comitentes, requiriéndose para todo otro supuesto la intervención de la autoridad de aplicación o de autoridad judicial competente según corresponda.

TÍTULO III

Habilitación - Requisitos

Art. 7° – Serán requisitos para la obtención del certificado de habilitación:

1. Personas físicas:

- a) Ser ciudadano argentino con dos (2) años de residencia efectiva en el país;
- b) Acreditar identidad y domicilio real;
- c) Ser mayor de veintiún (21) años;
- d) Tener estudios primarios completos;
- e) No registrar antecedentes por violación de los derechos humanos obrantes en registros de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales del Ministerio del Interior;
- f) No hallarse inhabilitado civil ni comercialmente;
- g) No revistar como personal en actividad en alguna fuerza armada, policial, de seguridad, organismos de información e inteligencia y/o de los servicios penitenciarios;
- h) No haber sido exonerado ni poseer antecedentes desfavorables incompatibles con esta actividad, en la administración pública nacional, provincial o municipal, ni en las fuerzas armadas, de seguridad, policiales, organismos de inteligencia y/o penitenciarios;
- i) Acreditar anualmente no presentar anormalidades psíquicas o físicas que incapaciten al peticionante, a través de la correspondiente certificación médica que abarque ambos aspectos, o bien certificación médica que lo haga sobre el aspecto físico y certificación de psicólogo o licenciado en psicología que lo haga en el aspecto psicológico;
- j) No poseer antecedentes judiciales y/o policiales desfavorables para el ejercicio de la actividad.

2. Personas jurídicas:

- a) Estar constituida de acuerdo a la Ley de Sociedades Comerciales;
- b) Capital social mínimo proporcional a la cantidad de personal contratado por la empresa, o el valor de los bienes propios denunciados por ésta;
- c) Título de propiedad o contrato de locación del inmueble en que tenga su

asentamiento la sede de la empresa, con la habilitación municipal para el desarrollo de la actividad;

- d) Certificado de cumplimiento de las obligaciones fiscales y previsionales;
- e) Certificado que acredite la inexistencia de inhabilitaciones para disponer de sus bienes;
- f) Declaración jurada conteniendo nómina de socios y/o accionistas de la empresa, la que deberá contar con participación nacional, con especificación del porcentaje en el capital societario de cada uno, de cuya modificación deberá informarse a la autoridad de aplicación en el plazo de treinta días de producida;
- g) Estar inscrita ante el Registro Nacional de Armas como legítimo usuario colectivo y contar con la debida registración de sus armas de fuego y demás materiales controlados;
- h) Cumplir tanto el personal directivo como sus empleados, con las condiciones exigidas para las personas físicas;
- i) Designar un director técnico que acredite idoneidad profesional para la función.

Art. 8° – Para desempeñar la función de director técnico, además de reunirse los requisitos establecidos para las personas físicas en el artículo 7° del presente decreto, deberán acreditarse en cuanto a idoneidad alguna de las siguientes condiciones:

- a) Ser licenciados y/o especialistas en seguridad y/o afines con título habilitante;
- b) Haberse desempeñado en cargos directivos en empresas de seguridad e investigaciones privadas por un período de diez (10) años, o diez (10) años de servicios prestados en fuerzas armadas, de seguridad, policiales o del servicio penitenciario, como personal superior o subalterno, siempre que no posean antecedentes desfavorables incompatibles con la función a desempeñar.

La totalidad de estos requisitos deberá acreditarse ante la dependencia que las autoridades locales establezcan dentro de sus propias jurisdicciones.

Art. 9° – Las personas físicas y el personal de las personas jurídicas que cumplan funciones de seguridad privada o custodia, deberán además:

- a) Acreditar su estado de salud psicofísica, conforme las exigencias mínimas establecidas en el anexo I que forma parte integrante del presente decreto;

b) cumplir y aprobar el curso teórico-práctico de idoneidad para vigiladores, lo que se acreditará a través de las constancias otorgadas por los centros de capacitación para vigiladores, reconocidos y habilitados conjuntamente por la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior, el Registro Nacional de Armas y cada una de las autoridades jurisdiccionales designadas, quienes ejercerán también la supervisión, fiscalización y control de los mismos y sus respectivos cursos;

- c) Obtener la credencial habilitante que acredite su condición de vigilador autorizado, conforme lo prescrito por el artículo 3° del presente decreto.

Art. 10. – El personal de las empresas de seguridad y sus directivos deberán obtener a los efectos de acreditar los extremos exigidos para el ejercicio del cargo y con carácter previo al desempeño de sus funciones, el certificado de antecedentes penales que emite el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal conforme la ley 22.117 que regula su actividad. Dicho certificado deberá ser renovado en forma anual.

Art. 11. – Las personas físicas o jurídicas que desarrollen las actividades comprendidas en el presente decreto, deberán contratar un seguro de responsabilidad civil que cubra los eventuales daños ocasionados a terceras personas.

TÍTULO IV

Capacitación

Art. 12. – Para obtener la habilitación como centros de capacitación para vigiladores, los postulantes deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Inscribirse ante el Registro Nacional de Armas en los registros de usuarios colectivos o de asociaciones de tiro;
- b) Poseer espacio físico a los fines de impartir las clases teóricas, cuya infraestructura sea adecuada para el desarrollo de los cursos y que sus dimensiones se ajusten a condiciones básicas de espacio, iluminación, ventilación, seguridad e higiene;
- c) Poseer polígono de tiro debidamente habilitado o acreditar convenio con instituciones que posean este tipo de instalaciones.

Art. 13. – Además de los centros de capacitación para vigiladores y los respectivos cursos que pueden organizar la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior, el Registro Nacional de Armas y las autoridades jurisdiccionales designadas, podrán presentarse para solicitar la habilitación como tales:

- a) Empresas de seguridad, de vigilancia o de transporte de caudales;

- b) Asociaciones de tiro;
- c) Institutos de enseñanza, academias o entidades cuyo objeto social contemple la realización de actividades de capacitación afines a la seguridad o vigilancia.

Art. 14. – Los centros de capacitación para vigiladores deberán contar en forma imprescindible con el siguiente personal.

- a) *Director*: será responsable de la organización de los cursos y el cumplimiento de los programas;
- b) *Cuerpo médico*: encargado de efectuar el examen psicofísico;
- c) *Cuerpo docente*: tendrá a su cargo impartir los conocimientos teórico - prácticos de los respectivos programas;
- d) *Instructor de tiro categoría A o B*: a cargo de las prácticas de tiro y manejo de armas.

Art. 15. – El director será el responsable primario de la ejecución del curso, suscribiendo la aprobación de la parte teórica y adjuntando la aprobación de la parte práctica que se realizará ante el instructor de tiro categoría A o B habilitado por el RENAR.

En el caso de los centros de capacitación para vigiladores pertenecientes a empresas de seguridad, este cargo podrá ser desempeñado por su director técnico.

La documentación extendida por el director tendrá carácter de declaración jurada.

Art. 16. – Los centros de capacitación para vigiladores, deberán presentar sus programas, que se ajustarán a los contenidos mínimos establecidos en el anexo II del presente decreto.

Art. 17. – Los programas y contenidos de cada curso deberán ser aprobados oportunamente por la autoridad de aplicación del presente decreto, de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Federal de Cultura y Educación, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Defensa a través del Registro Nacional de Armas, en los ámbitos de sus específicas competencias.

Art. 18. – Previo comienzo de los cursos, los postulantes deberán aprobar el examen psicofísico realizado por el cuerpo médico.

TÍTULO V

Prohibiciones

Art. 19. – Queda prohibido a las personas físicas y/o jurídicas que presten servicios de seguridad o vigilancia y a los integrantes o personal de las mismas que se encuentren en cumplimiento de sus funciones:

1. Intervenir en conflictos políticos o laborales.

2. Intervenir en actividades sindicales o de finalidad política.

3. Realizar tareas de:

a) Intercepción y/o captación del contenido de comunicaciones, ya sean postales, telefónicas, telegráficas, electrónicas, radiofónicas, satelitales, por télex, facsímil o cualquier otro medio de transmisión de cosas, voces, imágenes o datos a distancia, e ingresar ilegítimamente a fuentes de información computarizadas;

b) Adquisición de información a través de aparatos electrónicos, mecánicos o de cualquier otro tipo, a excepción de la realización de tareas de vigilancia por cuenta del propietario o legítimo tenedor del bien en el que se realiza tal actividad;

c) Obtención de cualquier información, registro, documento o cosa para la cual fuera necesaria la entrada en domicilios privados o edificios públicos o la obtención del acceso a cosas, o bien la búsqueda, remoción, retorno o examen de cualquier tipo; salvo conformidad expresa y por escrito del titular del domicilio de que se trate y el propietario o legítimo tenedor de las cosas de que se trate, en su caso;

d) Ejercicio de vigilancia u obtención de datos con relación a las opiniones políticas, ideológicas, religiosas, raciales o sindicales de las personas, o con relación a la legítima participación de las personas en actividades de la índole descrita o en asociaciones legales que realicen tales actividades;

e) Formación o gestión de archivos o bases de datos relativos a aspectos u opiniones raciales, religiosos, políticos, ideológicos o sindicales de las personas.

Queda también prohibido comunicar a terceros información alguna sobre sus clientes y los miembros del personal de éstos.

Art. 20. – Las empresas que presten servicios de seguridad privada o custodia, su personal y quienes realicen esta actividad en forma independiente, no podrán utilizar nombres o uniformes que puedan inducir a error a terceros en cuanto a que pudieran tratarse de instituciones oficiales nacionales y/o provinciales, o que hagan presumir que cumplen tales funciones, debiendo llevar en forma visible la credencial habilitante otorgada por la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior y emitida por el Registro Nacional de Armas, la que deberá estar dotada como mínimo de los siguientes

elementos de seguridad que faciliten su fiscalización y control e impidan su eventual falsificación o adulteración.

- Marca de agua a dos colores.
- Microimpresión sólo visible con lupa.
- Leyenda que reaccione a la luz ultravioleta.
- Cubierta plástica inviolable.

Art. 21. – Prohíbese al personal de seguridad, custodia o portería en locales bailables, confiterías y todo otro lugar destinado a la recreación, la prestación del servicio con armas.

Art. 22. – En las investigaciones, no podrán utilizarse medios materiales o técnicos que atenten contra el derecho al honor, la intimidad personal y demás derechos constitucionales garantizados.

TÍTULO VI

Sanciones

Art. 23. – Toda violación de las prohibiciones o incumplimiento de las obligaciones que establece el presente decreto, será sancionada por la autoridad de aplicación, mediante la adopción separada o conjunta, según el caso, de las penalidades que a continuación se enuncian:

- a) Apercibimiento administrativo formal;
- b) Multa de pesos quinientos (\$ 500) a pesos diez mil (\$ 10.000) tratándose de personas físicas;
- c) Multa de pesos mil (\$ 1.000) a pesos veinte mil (\$ 20.000) cuando se tratare de personas jurídicas;
- d) Suspensión de hasta sesenta (60) días de la autorización para funcionar;
- e) Revocación de la autorización y/o habilitación concedida por la autoridad de aplicación.

Las multas aplicadas por resolución firme, deberán ser obladadas dentro del plazo de quince (15) días.

Art. 24. – En el caso de concurrencia de dos o más infracciones, el límite máximo de los importes de las multas previstas en los incisos b) y c) y del término de suspensión del inciso d) del artículo anterior, se elevarán al doble.

Art. 25. – Habrá reincidencia cuando se cometiere una nueva infracción dentro del plazo fijado en el artículo siguiente para la prescripción de la última sanción aplicada. El apercibimiento administrativo formal no se tendrá en cuenta a los efectos de la reincidencia. A partir de la segunda reincidencia, además de la aplicación de las sanciones que correspondan, se podrá disponer lo previsto en el artículo 23, inciso e).

Art. 26. – La acción para sancionar las infracciones prescribe al año de consumada la falta, a contar desde el día en que se cometió, o en que cesó de cometerse si fuera continua. La instrucción de actuaciones dirigidas a la comprobación de la falta, o la comisión de una nueva infracción, tienen efectos interruptivos. Las sanciones prescriben a los dos años a contar de la resolución firme que las impuso.

Art. 27. – Las infracciones serán comprobadas mediante actuaciones escritas y sumarias y sobre las sanciones impuestas por la autoridad de aplicación, podrán plantearse los recursos de estilo establecidos en la Ley de Procedimientos Administrativos.

TÍTULO VII

Disposiciones complementarias y transitorias

Art. 28. – Las personas físicas y/o jurídicas que actualmente cumplen funciones de seguridad, investigaciones, vigilancia y/o custodia sobre personas o bienes, tendrán un plazo de un (1) año contado desde la vigencia del presente decreto para regularizar su situación y la del respectivo personal.

Art. 29. – Las autoridades de aplicación del presente decreto deberán ajustar su operatoria y establecer su funcionamiento dentro del plazo de noventa (90) días desde la vigencia del mismo.

Art. 30. – La autoridad de aplicación informará anualmente y por escrito a la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia, antes del 30 de abril de cada año, sobre la aplicación del presente decreto.

Art. 31. – Toda persona podrá denunciar ante la autoridad de aplicación, acerca de cualquier irregularidad que advirtiera en la prestación de los servicios de seguridad privada. La autoridad de aplicación deberá realizar las investigaciones necesarias para establecer la exactitud de los hechos denunciados y si los mismos constituyen irregularidades administrativas, contravenciones o delitos. En este último caso, deberá efectuar la denuncia penal pertinente. La desestimación de la denuncia sólo podrá ser por causa fundada, la que deberá ser comunicada al denunciante.

Art. 32. – Los costos que demandare la aplicación del presente decreto, serán solventados conforme los mecanismos establecidos en la ley 23.979, autorizándose a tales fines la celebración de los convenios pertinentes.

Art. 33. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 34. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.002.

CARLOS S. MENEM.

*Jorge A. Rodríguez. – Jorge Domínguez.
– José A. A. Uriburu. – Guido Di Tella.
– Roque B. Fernández. – Alberto J.
Mazza. – Carlos V. Corach. – Manuel
G. García Solá.*

2

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 24 de diciembre de 2001.

VISTO Y CONSIDERANDO:

Que resulta necesario establecer normas que signifiquen una importante reducción de erogaciones prescindibles para el cumplimiento de las funciones de la Administración Pública Nacional.

Que las mismas se corresponden con el espíritu del mensaje del presidente de la Nación en la Asamblea Legislativa del día 23 del corriente mes.

Que en tal sentido, y en el marco del programa de austeridad implementado, procede disponer la desafectación del servicio de automóviles oficiales, lo que no implicará ningún tipo de despido de los agentes involucrados, sino una reubicación dentro de la Administración Pública Nacional.

Que, en el caso, se evidencian circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que el presente decreto se dicta en ejercicio de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y de conformidad con las previsiones del decreto 977/95, y su modificatorio.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – A partir de la fecha de entrada en vigencia del presente decreto el parque automotor de propiedad del Estado nacional asignado a funcionarios y empleados de las dependencias del Poder Ejecutivo nacional, incluyendo los entes y organismos a los que se refiere el artículo 2° del decreto 23 del 23 de diciembre de 2001, quedarán desafectados del servicio.

En el término de diez (10) días corridos, a partir de la publicación del presente, cada responsable del Servicio Administrativo Financiero o su equivalente deberá elevar a su respectivo ministerio, secretaría, ente u organismo a que se refiere el párrafo anterior, una declaración jurada con el detalle del parque automotor asignado en su ámbito y simultáneamente poner a disposición de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación los vehículos y toda su documentación, en el lugar y forma que ésta determine.

Art. 2° – Los referidos automotores se declaran elementos en desuso, debiéndose proceder a su venta, en un plazo no superior a treinta (30) días, de la publicación del presente, conforme a la normativa vigente.

Art. 3° – El producido de la venta de los vehículos y las economías que se generen en su consecuencia se destinarán a los programas alimentarios y de empleo, que oportunamente se determinen.

Art. 4° – La implementación del presente decreto no afectará la estabilidad laboral de los agentes que se desempeñan en actividades vinculadas al parque automotor de los ministerios, secretarías, entes y organismos a que se refiere el artículo 2° del decreto 23 del 23 de diciembre de 2001.

Art. 5° – Prohíbese la adquisición de vehículos por parte de la Administración Pública Nacional incluyendo los entes y organismos a que se refiere el artículo 2° del decreto 23 del 23 de diciembre de 2001, hasta el 31 de diciembre de 2002.

Art. 6° – El Poder Ejecutivo en casos debidamente fundados podrá realizar las excepciones correspondientes.

Art. 7° – Invítase a adherir a las disposiciones del presente a los poderes Legislativo y Judicial de la Nación, a los gobiernos provinciales, a los poderes legislativos y judiciales de las provincias, municipalidades, concejos deliberantes, al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a todos los demás organismos que le dependan, cualquiera sea su naturaleza jurídica.

Art. 8° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 9° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 30.

ADOLFO RODRÍGUEZ SAÁ.

*Luis B. Lusquiños. – Rodolfo Gabrielli. –
Oraldo N. Britos. – José M. Vernet.*

3

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 10 de abril de 2002

VISTO el decreto 30 del 24 de diciembre de 2001 y la ley 25.561, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 1° del citado decreto establece que el parque automotor de propiedad del Estado nacional, asignado a funcionarios y empleados de las dependencias del Poder Ejecutivo nacional, incluyendo los entes y organismos a los que se refiere el artículo 2° del decreto 23 del 23 de diciembre de 2001, quedarán desafectados del servicio.

Que, asimismo, en el marco del programa de austeridad implementado, el artículo 2° del decreto 30/01, declara a los referidos automotores elementos en desuso y ordena su venta en un plazo no superior a treinta (30) días, contados desde la fecha de publicación del referido decreto.

Que, en tal sentido, con el objeto de lograr una reducción en los gastos públicos, es necesario prever la posibilidad de que el Estado nacional transfiera sin cargo los mencionados automotores a organismos públicos nacionales, provinciales o municipales o a instituciones privadas legalmente constituidas en el país para el desarrollo de actividades de interés general.

Que, en el caso, se evidencian circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que el presente decreto se dicta en ejercicio de las atribuciones emergentes 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 2° del decreto 30, del 24 de diciembre de 2001, por el siguiente:

Artículo 2°: Los referidos automotores se declaren elementos en desuso, debiéndose proceder a su venta, o transferencia sin cargo a:

1. Organismos públicos nacionales, provinciales o municipales.
2. Instituciones privadas legalmente constituidas en el país para el desarrollo de actividades de interés general.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 6° del decreto 30 del 24 de diciembre de 2001, por el siguiente:

Artículo 6°: La Secretaría General de la Presidencia de la Nación, en casos debidamente fundados, podrá dictar las excepciones correspondientes a lo establecido en el artículo 1°.

Asimismo, la Secretaría General de la Presidencia de la Nación determinará el destinatario de los automotores que se transfieran, en cumplimiento de lo previsto por el artículo 2°.

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

Art. 4° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 589.

EDUARDO A. DUHALDE.

Jorge M. Capitanich. – Jorge L. Remes Lenicov. – José H. Jaunarena. – José I.

de Mendiguren. – Alfredo N. Atanasof. – Rodolfo Gabrielli. – María N. Doga. – Carlos F. Ruckauf. – Graciela Giannettasio. – Ginés M. González García. – Jorge R. Vanossi.

4

Mensaje del Poder ejecutivo

Buenos Aires, 22 de julio de 2002.

VISTO el expediente AA 2-1000/52 del registro de la Gendarmería Nacional, y

CONSIDERANDO:

Que los lamentables acontecimientos de los últimos tiempos y la virulencia y crueldad que han alcanzado algunos hechos delictivos, han instalado en la ciudadanía un sentimiento de inseguridad generalizado.

Que esta situación se transforma en crítica, al combinarse con las dificultades económicas por la que atraviesa la Nación.

Que la Gendarmería Nacional, además de cumplir con la misión y funciones establecidas en las normas vigentes, recibe continuos y numerosos requerimientos formulados por reparticiones, organismos, entidades y personas, a fin de utilizar determinados servicios que involucran capacidades o aptitudes, tanto del personal como de distintos órganos de esa fuerza de seguridad.

Que el empleo de personal de la institución, solamente permite cubrir las necesidades más urgentes para el ejercicio de la función que le es propia.

Que esta situación impide a dicha fuerza de seguridad destinar sus efectivos o parte de ellos a satisfacer otros requerimientos especiales, muchas veces de gran trascendencia a los fines del Estado nacional.

Que los servicios requeridos podrían prestarse con personal franco de servicio, sin comprometer de tal forma el desempeño de su rol específico.

Que, asimismo, como resultado de la permanente profesionalización de la fuerza, en aspectos relacionados con la seguridad y otras capacidades afines, obtenida a través del desarrollo e incorporación de tecnología y capacitación de los recursos humanos, se han logrado aptitudes adicionales de su personal, aplicables a exigencias derivadas de la misión y funciones, como a otra gama de requerimientos surgidos de diversos ámbitos de la actividad pública y privada.

Que los costos fijos de mantenimiento y reposición de los medios tecnológicos, así como de insumos y capacitación, representan un importante esfuerzo financiero.

Que la Gendarmería Nacional cuenta con aptitud para el desarrollo de determinados servicios a terceros que, sin afectar el cumplimiento de su misión

primordial, pueden ser prestados a título oneroso y con cuyo producido facilitar el mantenimiento de la capacidad operativa, al tiempo que permitiría cubrir necesidades en otros ámbitos.

Que dicha fuerza no tiene un régimen que autorice tal desempeño.

Que la Policía Federal Argentina y la Prefectura Naval Argentina cuentan con una normativa que permite la prestación de servicios, como los de la especie, en vigilancia y seguridad.

Que las circunstancias expuestas determinan la necesidad de autorizar a Gendarmería Nacional, a brindar un servicio de prestaciones adicionales el que, en líneas generales, guardaría similitud con las regulaciones vigentes al respecto, para la Policía Federal Argentina y la Prefectura Naval Argentina, respectivamente.

Que, de tal forma, el servicio permitirá instrumentar las prestaciones requeridas, sin desmedro de la función primaria que cumple la Gendarmería Nacional.

Que la presente medida que se propicia debe instrumentarse en forma urgente, a fin de paliar la crítica situación de inseguridad por la que atraviesa el país, premura que configura una circunstancia excepcional, que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, resultando imperioso el dictado de este acto.

Que el presente acto se funda en el artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Autorízase a Gendarmería Nacional a establecer, en el ámbito de esa fuerza de seguridad, el “servicio de prestaciones adicionales”, que como anexo I forma parte integrante del presente.

Art. 2° – Facúltase al director nacional de Gendarmería a dictar las normas complementarias a fin de determinar las prestaciones adicionales que se brindarán, así como también el arancelamiento de las mismas.

Art. 3° – El personal que preste el “Servicio de prestaciones adicionales”, fuera de los horarios de servicios percibirá la retribución fijada en el anexo I del presente.

Art. 4° – Los importes que se recauden con motivo del cumplimiento del presente decreto ingresarán a la jurisdicción 20 –Presidencia de la Nación– Subjurisdicción 13 – Secretaría de Seguridad Interior –Gendarmería Nacional–, Tipo Recurso 14 Venta de Bienes y Servicios de Administración Pública, Clase 2,0 Venta de Servicios, Fuente de Financiamiento 13 Recursos con Afectación Específica.

Art. 5° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 6° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.313.

EDUARDO A. DUHALDE.

Alfredo N. Atanasof. – Ginés M. González García. – Graciela Giannettasio. – María N. Doga. – Juan J. Alvarez. – Roberto Lavagna. – Graciela Camaño. – José H. Jaunarena. – Jorge R. Matzkin.

5

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 9 de octubre de 2002.

Visto el expediente 650-01-002564/02 del registro de la Policía Federal Argentina, y los decretos 30 del 24 de diciembre de 2001 y su modificatorio 589 del 10 de abril de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que se propicia exceptuar a la Policía Federal Argentina de la prohibición de adquirir vehículos que instituye el artículo 5° del decreto 30/2001, con fundamento en la necesidad de renovar el parque automotor destinado a la lucha contra el delito en sus diversas modalidades.

Que la adquisición de nuevas unidades automotrices por la Policía Federal Argentina, resulta esencial para el cumplimiento de la misión asignada a dicho organismo.

Que para mantener un esfuerzo sostenido en materia de seguridad, tendiente a preservar la integridad física de las personas y la protección de sus bienes, el Estado nacional debe contribuir con los recursos necesarios que permitan el desplazamiento del personal por medios adecuados y suficientes al lugar donde es requerido, lo que resultaría una condición indispensable para alcanzar ese objetivo.

Que atento ello, resulta imperiosa la adopción de la presente medida.

Que, en el caso, se evidencian circunstancias excepcionales que hacen 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 Justicia, Seguridad y Derechos Humanos ha tomado la intervención que le compete.

Que el presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Exceptúase a la Policía Federal Argentina de la prohibición de adquirir vehículos que establece el artículo 5 del decreto 30, de fecha 24 de diciembre de 2001, y su modificatorio 589 del 10 de abril de 2002.

Art. 2° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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

Decreto 2.028.

EDUARDO A. DUHALDE.

Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna. – Graciela Camaño. – Jorge R. Matzkin. – Juan J. Alvarez. – Aníbal D. Fernández. – Ginés M. González García. – María N. Doga. – Carlos F. Ruckauf. – José H. Jaunarena.

6

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 21 de marzo de 2005.

VISTO la ley 25.765 y el decreto 805 de fecha 23 de junio de 2004, y

CONSIDERANDO:

Que por la ley 25.765 se creó el Fondo Permanente de Recompensas.

Que el mencionado fondo está destinado a ofrecer y a abonar una compensación dineraria a aquellas personas que, sin haber intervenido en el delito, brinden datos útiles para lograr la libertad de la víctima o la aprehensión de quienes hubiesen tomado parte en la ejecución de los delitos de privación ilegal de la libertad calificada (artículo 142 bis del Código Penal), secuestro extorsivo (artículo 170 del Código Penal) o en el encubrimiento de éstos (artículo 277 del Código Penal).

Que en virtud de la trascendencia que importa el esclarecimiento de los delitos de sustracción de menores, violación y robo a entidades bancarias, resulta conveniente incluirlos en la nómina de delitos preceptados en el artículo 1° de la citada ley.

Que por el decreto 805, de fecha 23 de junio de 2004, se dispuso la creación, en el ámbito de la ex Secretaría de Justicia y Asuntos Penitenciarios del ex Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, del Programa para la Administración del Fondo Permanente de Recompensas previsto en la ley 25.765.

Que por los decretos 1.066 y 1.067, ambos de fecha 20 de agosto de 2004, se transfirió al Ministerio del Interior, la competencia en materia de Seguridad Interior.

Que en virtud del dictado de los decretos mencionados en el considerando precedente, resulta necesario modificar la jurisdicción en que funcionará el Fondo Permanente de Recompensas, así como también el Programa para la Administración del mismo, estableciendo su dependencia del Ministerio del Interior.

Que ha tomado la intervención de su competencia la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio del Interior.

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

Que la presente medida se dicta en virtud de lo establecido en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Establécese que el Fondo Permanente de Recompensas, creado por la ley 25.765, funcionará en jurisdicción del Ministerio del Interior, y será destinado a abonar una compensación dineraria a aquellas personas que, sin haber intervenido en el delito, brinden datos útiles para lograr la libertad de la víctima o la aprehensión de quienes hubiesen tomado parte en la ejecución de los delitos de privación ilegal de la libertad calificada (artículo 142 bis del Código Penal); secuestro extorsivo (artículo 170 del Código Penal); sustracción de menores (artículo 146 del Código Penal), violación (artículo 119 y subsiguientes del Código Penal), robo a entidades bancarias, y en el encubrimiento de todos aquéllos (artículo 277 del Código Penal).

El Poder Ejecutivo nacional incluirá anualmente en el proyecto de ley de presupuesto de la administración nacional, la partida pertinente para el funcionamiento de dicho fondo.

Art. 2° – El Ministerio del Interior será la autoridad de aplicación de la citada ley.

Art. 3° – Transfiérese a la jurisdicción del Ministerio del Interior el Programa para la Administración del Fondo Permanente de Recompensas, creado por el decreto 805 de fecha 23 de junio de 2004.

Art. 4° – El Ministro del Interior será el responsable del Programa para la Administración del Fondo Permanente de Recompensas y de su organización, así como de la administración de los recursos humanos, materiales y financieros que demande la organización y funcionamiento del programa.

Art. 5° – El Ministro del Interior, por iniciativa propia o a requerimiento del Ministerio Público Fiscal, hará el ofrecimiento de recompensas y tendrá a su cargo el pago de aquéllas. El monto de la recompensa será fijado atendiendo a la complejidad del caso y a las dificultades que existan para la obtención de la información que permita su esclarecimiento.

Art. 6° – El ofrecimiento de la recompensa deberá disponerse por resolución fundada, con indicación del número de la causa, carátula, fiscalía y, juzgado intervinientes, una síntesis del hecho, el monto del dinero ofrecido, las condiciones de su entrega y los lugares de presentación. La parte dispositiva de la resolución podrá ser publicada en los medios de comunicación escritos, radiales o televisivos, por el tiempo que determine la autoridad de aplicación.

Art. 7° – El trámite de recompensa se iniciará con la confección de un legajo registrado numéricamente y de trámite secreto, carácter que también revestirán las actuaciones a labrarse en las distintas dependencias que intervengan.

Art. 8° – La identidad de la persona que suministre la información será mantenida en secreto antes, durante y después del proceso judicial de que se trate.

Art. 9° – El pago de la recompensa será realizado previo informe del representante del Ministerio Público Fiscal sobre el mérito y la relevancia de la información aportada por el declarante en cuanto al esclarecimiento del hecho y la condena penal de los responsables.

Art. 10. – El pago de la recompensa se hará efectivo mediante un acta labrada por ante la Escribanía General del Gobierno de la Nación, la que dejará constancia del mismo y que deberá contener la información que fije la norma reglamentaria, asegu-

rándose el mantenimiento de la reserva de la identidad del testigo.

Art. 11. – No podrán ser beneficiarios del sistema de recompensas establecido en los artículos precedentes:

1. Los funcionarios;
2. El personal que pertenezca a alguna de las fuerzas de seguridad u organismos de inteligencia del Estado.

Art. 12. – La obligación de mantener el secreto de la información que se adquiera, incumbe a todo funcionario o empleado público que tome conocimiento de ella o intervenga de cualquier manera en el procedimiento que se establece en el presente.

Art. 13. – El señor jefe de Gabinete de Ministros dispondrá las adecuaciones presupuestarias pertinentes a fin de poner en ejecución el presente decreto.

Art. 14. – Déjase sin efecto toda otra normativa que se oponga a la presente.

Art. 15. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 16. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 225.

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Horacio D. Rosatti. – Julio M. De Vido. – Roberto Lavagna. – Ginés M. González García. – Aníbal D. Fernández. – José J. B. Pampuro. – Carlos A. Tomada. – Rafael A. Bielsa. – Daniel F. Filmus. – Alicia M. Kirchner.