

SESIONES ORDINARIAS
2009
ORDEN DEL DIA N° 2008

COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE TRAMITE LEGISLATIVO
(LEY 26.122)

Impreso el día: 22 de septiembre de 2009

Término del artículo 113: 1° de octubre de 2009

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 1.144 del 27 de agosto de 2009. (11-JGM-2009.)

Fernández. – Silvia E. Gallego. – Agustín O. Rossi. – Luis F. J. Cigogna. – Patricia Vaca Narvaja. – Jorge A. Landau.

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **Dictamen de minoría.**

INFORME

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 al decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.144 de fecha 27 agosto de 2009 mediante el cual se observan el inciso e) del punto 1 del artículo 22 y el artículo 32 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.509, referido a la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 20 de agosto de 2009.

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 del decreto 1.144 de fecha 27 de agosto de 2009.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 8 de septiembre de 2009.

María C. Perceval. – Diana B. Conti. – Miguel A. Pichetto. – Nicolás A.

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.

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los Constituyentes de 1.853/60 se planteaba.¹

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,

¹ 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.

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”.²

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, 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 5°, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

En este sentido, a propuesta de los respectivos bloques de las Cámaras, los presidentes de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han emitido los instrumentos legales correspondientes, designando a los señores senadores y diputados miembros correspondientes, designando a los señores senado-

² Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144.

res y diputados miembros, integrando formalmente la comisión.

En el ámbito jurisprudencial argentino, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo ocasión de expedirse antes de la reforma constitucional operada en 1994, elaborando una correcta doctrina acerca de la viabilidad del veto parcial y los requisitos que deben cumplirse para declarar la constitucionalidad de la promulgación parcial.

La primera sentencia data de 1941, en el caso “Giulitta Orencio A. y otros c/Gobierno Nacional”³ y en ella el argumento de la parte actora sobre el cual se pronunció la Corte fue el siguiente: cuando se vota parcialmente una ley y se promulga la parte no vetada, queda en vigencia toda la ley, porque se ha omitido devolver al Congreso el texto íntegro de la ley parcialmente observada. Al decidir la impugnación, el Alto Tribunal no acogió este criterio, y estimó que lo cuestionado era exclusivamente la facultad de vetar parcialmente, y no el “efecto” producido por el veto parcial.

Y limitando su sentencia a ese aspecto, sostuvo que el veto parcial era legítimo y constitucional a tenor del entonces artículo 72, y que ejercido por el Poder Ejecutivo, suspende la aplicación de la ley por lo menos en relación a la parte vetada, o sea, impide el efecto de la promulgación tácita.

Expresamente, añadió la Corte que no tenía, en esa oportunidad y en esa causa, por qué pronunciarse sobre la posibilidad constitucional de promulgar fragmentariamente la parte no vetada de la ley.

En cambio, al expedirse la Corte Suprema en el caso “Colella, Ciríaco c/Fevre y Basset y/u otro S.A.”,⁴ del año 1967, sobre inconstitucionalidad de promulgación parcial,⁵ se impugnó dicha promulgación por ser contraria al artículo 72 de la Constitución Nacional, actual artículo 83 de la Constitución luego de la reforma operada en 1994.

En dicha oportunidad, la CSJN resolvió la invalidez constitucional de una promulgación parcial sosteniendo “que el proyecto sancionado por el Congreso Nacional constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no pueden separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste. El Poder Ejecutivo al actuar de esta forma asumió la calidad de legislador”.

Los principios sentados por la jurisprudencia elaborada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación fueron incorporados al texto constitucional, determinando la incorporación del instituto de promulgación parcial.

³ Fallos 189:156, “Giulitta c/Nación Argentina”, 28/03/1941.

⁴ En aquella ocasión, el Poder Ejecutivo promulgó parcialmente la ley 16.881.

⁵ Fallos 268:352, “Colella, Ciríaco c/Fevre y Basset y/u otro S.A.”, 9/8/1967.

Con el actual artículo 80 de la Constitución Nacional tal y como ha quedado redactado a partir de la reforma constitucional de 1994, se ha consagrado el principio general de que las partes de la ley que no son objeto de observación por el Poder Ejecutivo sólo pueden promulgarse si tienen autonomía normativa y si su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Honorable Congreso de la Nación.

Esta era la pauta que sentó la Corte Suprema en el caso “Colella, Ciríaco c/Fevre y Basset y/u otro S.A.”, dictado en 1967.

Vigente ya la reforma constitucional, dio por aplicable el mismo criterio en la hipótesis del artículo 80 de la Constitución Nacional al fallar en la causa “Bustos Julio O. c/Servicios Especiales San Antonio S.A.” del 20 de agosto de 1996.

Asimismo, luego de operada la reforma constitucional del año 1994, en “Servicio Nacional de Parques Nacionales c/Franzini, Carlos y sus herederos o quien resulte propietario de finca ‘Las Pavas’ s/expropiación”⁶ la CSJN examinó y declaró la inconstitucionalidad de una norma que imponía al deudor el pago con bonos. Así y según lo expresado por la misma Corte se convalidó la promulgación parcial.⁷

Con posterioridad, en el caso “Guillén, Alejandro c/Estrella de Mar y otros s/Laboral”⁸ la CSJN, de conformidad a lo dictaminado por el procurador general de la Nación, convalidó la promulgación parcial de la ley 24.522, doctrina que mantuvo en precedentes posteriores.⁹

En síntesis, la doctrina judicial de la Corte reconoció siempre la validez constitucional del veto y la promulgación parciales, a condición de que las normas promulgadas pudieran separarse del texto total sin afectar la unidad de éste.

Conforme el actual texto constitucional, de la lectura del artículo 80 surge la necesidad de interpretar en forma armónica e integral el texto constitu-

⁶ Fallos 318:445, “Servicio Nacional de Parques Nacionales c/Franzini, Carlos y sus herederos o quien resulte propietario de finca ‘Las Pavas’ s/expropiación”, 5/4/1995.

⁷ Se discutía la constitucionalidad de una norma que autorizaba al Estado a pagar con bonos la indemnización por expropiaciones. El proyecto de esa Ley de Consolidación de Deudas del Estado –Ley 23.982– había sido sancionado por el Congreso, excluyendo expresamente a las expropiaciones del pago con bonos estatales. El Poder Ejecutivo vetó, entre otras, esa disposición y promulgó el resto de la norma, con lo cual las expropiaciones no quedaban exceptuadas del régimen general de ley.

⁸ Fallos 319:2844, “Guillén, Alejandro c/Estrella de Mar y otros s/Laboral”, 3/12/1996.

⁹ Fallos 323:2256, “Famyl S.A. c/Estado nacional s/acción de amparo”, 29/8/2000.

cional y determinar si la parte no vetada que se promulga parcialmente tiene o no autonomía normativa, y si altera o no el espíritu y la unidad de la ley.

“No hay duda de que en el momento en que el Poder Ejecutivo veta una parte de la ley y promulga el resto, es él quien adopta la decisión según su criterio, y esto nos lleva a reconocer objetivamente que el criterio para hacerlo pertenece al órgano al cual la Constitución Nacional le discierne la competencia de vetar y de promulgar.”¹⁰

II. Objeto

Se somete a dictamen de la comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.144 de fecha 27 de agosto de 2009 mediante el cual se observan el inciso e) del punto 1 del artículo 22 y el artículo 32 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.509, referido a la creación del el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 20 de agosto de 2009.

II.a. Análisis del decreto

El Poder Ejecutivo Nacional ha dejado constancia en el último considerando del citado decreto que él se dicta en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Nacional por el artículo 80 de la Constitución Nacional.

La ley 26.122, en el capítulo III de título III se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de promulgación parcial de leyes estableciendo en su artículo 14 que esta comisión debe expedirse expresamente acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial respecto de la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

El artículo 80 de la Constitución Nacional establece que, para el caso de los decretos de promulgación parcial de leyes, será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

La lectura del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del 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.

Respecto de los requisitos sustanciales, el mencionado artículo 14 de la ley 26.122 en su parte pertinente establece:

“El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso.”

El decreto 1.144/09 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por la señora presidenta de la Nación, doctora Cristina Fernández de Kirchner; el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Aníbal Fernández y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

Asimismo, se encuentra cumplido el último requisito formal 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.

Conforme al artículo 99, inciso 3, párrafo 4, se eleva el presente despacho en cumplimiento del plazo establecido.

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”.

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 1.144/09.

Previamente debe destacarse que, mediante el citado proyecto de ley se crea en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Producción, el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios, con el objetivo de prevenir y/o mitigar los daños causados por factores climáticos, meteorológicos, telúricos, biológicos o físicos, que afecten significativamente la producción y/o la capacidad de producción agropecuaria, poniendo en riesgo de continuidad a las explotaciones familiares o empresariales, afectando directa o indirectamente a las comunidades rurales.

En el mismo sentido, mediante el artículo 16 del proyecto de ley se crea el Fondo Nacional para la Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios (FONEDA), destinado a financiar los programas, proyectos y acciones del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios, cuya administración estará a cargo del Ministerio de Producción.

De este modo, resulta pertinente destacar que, los recursos del fondo se conformarán con los que se asignen anualmente por ley de presupuesto general para la administración pública nacional; los que reciba mediante herencias, legados y donaciones; las multas cobradas por infracciones a la ley precitada; y aquellos recursos provenientes de presta-

¹⁰ Postura doctrinaria sostenida por el constitucionalista Germán J. Bidart Campos.

mos nacionales e internacionales y otros que disponga el Estado nacional al momento de atender situaciones de emergencia y/o desastre agropecuario.

Es dable precisar que, entre las medidas especiales destinadas a la asistencia financiera especial para productores damnificados establecidas en el artículo 22, se dispone en el punto 1 inciso *e*) que el Banco Central de la República Argentina otorgue los pedidos de asistencia crediticia que le formulen las instituciones oficiales nacionales, provinciales y privadas, que hayan implementado las medidas previstas en el punto 1 inciso *b*) de dicho artículo o relacionado las tasas de redescuento a lo dispuesto por dicho inciso.

En este orden, lo dispuesto en el artículo 22 punto 1 inciso *e*) del proyecto de ley 26.509 generaría una excepción a las prohibiciones contempladas en el artículo 19 de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por la ley 24.144 y modificatorias.

En consecuencia, el Poder Ejecutivo nacional considera que resulta conveniente observar el inciso *e*) del punto 1 del artículo 22 del proyecto de ley registrado bajo el N° 26.509.

Por otra parte, el artículo 32 del proyecto de ley 26.509 establece que los recursos del fondo creados en el artículo 17 y no utilizados al final de cada ejercicio, serán afectados en el ejercicio siguiente para financiar el sistema de prevención enunciado en la citada ley.

No obstante ello, cabe recordar que al no provenir el financiamiento del FONEDA de un recurso específico, sino de Rentas Generales, no corresponde que se afecten al ejercicio siguiente los saldos de créditos no devengados, razón por la cual, resulta conveniente observar el artículo 32 del proyecto de ley registrado bajo el N° 26.509.

Por todo lo expuesto ut supra, surge de forma clara e inequívoca que la observación parcial expresada por el Poder Ejecutivo nacional mediante el decreto 1.144 de fecha 27 de agosto de 2009, no altera la autonomía normativa, la inteligencia, el sentido ni la unidad del proyecto de ley 26.509 sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 20 de agosto de 2009.

En consecuencia, verificándose el cumplimiento de los recaudos formales y sustanciales exigidos constitucionalmente para el dictado de los decretos en virtud de las facultades conferidas a través de los artículos 80 y 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 15 de la ley 26.122, se eleva el presente despacho.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 1.144/09, los requisitos formales y sustanciales establecidos en los artículos 99, inciso 3, y 80 de la Cons-

titución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 14 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto 1.144 de fecha 27 de agosto de 2009.

Decreto 1.144/09

María C. Perceval.

II

Dictamen de minoría

(APROBACION)

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros por medio del mensaje 180 del 27/8/2009 por el cual se comunica el dictado del decreto de promulgación parcial de ley (DPPL) 1.144/2009, y se lo 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°, 14 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

El Senado y Cámara de Diputados,...

RESUELVEN:

1. Aprobar el decreto de promulgación parcial de ley 1.144/2009 debido a que el mismo no tiene autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu de proyecto sancionado originalmente por el Congreso, todo ello de conformidad con lo establecido por el artículo 80 de la Constitución Nacional y los artículos 14 y 22 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 septiembre de 2009.

Ernesto R. Sanz. – Luis P. Naidenoff.

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 de los artículos 80 última parte y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional (CN), sobre los decretos de

promulgación parcial de leyes (DPPL), 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 del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, aplicable a los decretos de promulgación parcial de leyes, 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.”¹

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 conjuntamente 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 14 de la ley citada dispone además que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse

acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En ese último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso”.

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 decretos 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 despacho,² 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

¹ Pérez Hualde, Alejandro, “Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. *Derecho constitucional de la reforma de 1994* –II–, Depalma, Buenos Aires, noviembre de 1995, página 226 y siguientes.

² “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.

la ley 26.122.

2. Análisis de los DPPL

La aprobación del DPPL 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 80 de la Constitución Nacional.

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde a esta comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, CN y los artículos 2º, 14 y 19 de la ley 26.122.

Textualmente el artículo 80 dice: “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”.

2.1.2. Con la reforma constitucional de 1994, la promulgación parcial de leyes y el veto parcial parecen confundirse en la frase del artículo 80 de la Constitución Nacional que dispone “los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante”. Sin embargo, desde antes de la reforma el máximo tribunal en el precedente “Giulitta”³ admitió el rechazo parcial de los proyectos de ley, posición que tomamos como nuestra. Es así que, para avalar tal decisión expresó que: “...El veto parcial, cuya existencia se admite, tiene que producir su efecto, que es el de suspender la aplicación de la ley. A primera vista parece que el veto parcial y la promulgación fragmentaria se excluyen recíprocamente, pero no es así. El veto parcial es, en realidad, independiente de la promulgación. Este derecho tiene, por lo menos, el efecto de suspender la promulgación de la ley en relación a la parte vetada; es decir, impedir que se produzca el efecto de la promulgación tácita, por el transcurso de diez días útiles que existe respecto de toda ley no observada dentro de ese término...” (considerando 10).

En el mismo sentido, calificada doctrina, expresó que: “...Desechar significa observar. Lo que el Poder Ejecutivo observa es el proyecto de ley sancionado por el Congreso. No es todavía ley, por que ley es un acto complejo que exige concurrencia de

dos órganos –el Congreso y el presidente de la república–, y a esta altura del proceso falta todavía voluntad del segundo. El presidente observa. Y observa todo el proyecto, o una parte de él. Pero dice el artículo ‘que el proyecto vuelve con sus objeciones’, o sea el texto sancionado íntegro, y no sólo la parte objetada. Primera conclusión: el presidente puede vetar sólo una parte del proyecto, o sea, hay veto parcial. No necesariamente debe desecharse el proyecto completo. Segunda conclusión: la parte no observada queda aprobada, es decir ya no puede caer sobre ella el veto presidencial”.⁴

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

Habrà dos aspectos que el Congreso no podrá 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 DD 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

El decreto de promulgación parcial de ley, remitido por el jefe de Gabinete, que constituye el objeto de este análisis, establece lo siguiente:

DPPL 1.144/2009, publicado en el Boletín Oficial del 28-8-2009, número 31.725, página 7, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; tiene por objeto observar el inciso e) del punto 1 del artículo 22 y el artículo 32 del proyecto de ley 26.509, Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios.

2.2.1. De acuerdo con el artículo 14 de la citada ley 26.122 (“...El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En este último caso debe indicar si las

³ CSJN, “Giulitta, Orencio A. y otros”, sentencia del 28/3/1941.

⁴ Bidart Campos, Germán J., “Veto y promulgación parcial de la ley (con particular referencia a la ley 16.881)”, ED, 19-360.

partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto”) es menester analizar si el DPPL en análisis cumple con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

El decreto de promulgación parcial de ley, objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúne y cumplimenta a nuestro entender los requisitos exigidos por la CN y la ley especial para su aceptación. A saber:

– Cuenta con el acuerdo general de ministros, la refrendata de ellos y del jefe de Gabinete previstos como requisitos formales.

– Cuenta con la mayoría del cuerpo ministerial, también previsto por la doctrina como requisito formal.

– El decreto ha sido presentado dentro del plazo previsto que el jefe de Gabinete tiene para hacerlo.

– La Comisión Bicameral ha verificado que el DPPL ha sido publicado en el boletín oficial.

2.3 Razones sustanciales

De los artículos 99, inciso 3, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional surgen un principio general, y una excepción, la cual analizaremos a continuación:

– *Principio general*: “...Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante....”.

– *Excepción*: “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”.

Es decir que la norma constitucional sujetó la promulgación parcial al cumplimiento de dos recaudos sustanciales: *a)* que la parte no vetada posea autonomía jurídica y *b)* que la promulgación de ese tramo de la ley no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En consecuencia, como intérprete final que es, aunque no el único, cabe a la Corte Suprema determinar el contenido, alcance y límite de aquellos requisitos.⁵

A fin de poder determinar si la facultad constitucional del Ejecutivo de promulgar parcialmente la ley, se adecua a las previsiones constitucionales, debemos observar los fundamentos del decreto, que en sus considerandos expresa:

“...Que entre las medidas especiales destinadas a la asistencia financiera especial para productores damnificados establecidas en el artículo 22 se dispo-

ne que el Banco Central de la República Argentina otorgue los pedidos de asistencia crediticia que le formulen las instituciones oficiales nacionales, provinciales y privadas, que hayan implementado las medidas previstas en el inciso *b)* de dicho artículo o relacionado las tasas de redescuento a lo dispuesto por dicho inciso. Que lo dispuesto en el artículo 22 punto 1 inciso *e)* del proyecto de ley generaría una excepción a las prohibiciones que contempla la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por la ley 24.144 y modificatorias.

“Que, en consecuencia, resulta conveniente observar el inciso *e)* del punto 1 del artículo 22 del proyecto de ley registrado bajo el N° 26.509.

“Que el artículo 32 del proyecto de ley 26.509 establece que los recursos del fondo creados en el artículo 17 y no utilizados al final de cada ejercicio, serán afectados en el ejercicio siguiente para financiar el sistema de prevención enunciado en la citada ley.

“Que al no provenir el financiamiento del FONEDA de un recurso específico, sino de Rentas Generales, no corresponde que se afecten al ejercicio siguiente los saldos de créditos no devengados.

“Que, en consecuencia, resulta conveniente observar el artículo 32 del proyecto de ley registrado bajo el N° 26.509...”

Si bien, el presente DPPL cumple con los requisitos constitucionales, entendemos oportuno recalcar, que si bien el Poder Ejecutivo está usando una facultad constitucional, sería conveniente que estas consideraciones vertidas en el decreto analizado sean vertidas y debatidas en el seno del Congreso Nacional, así los legisladores podemos discutir estas cuestiones detalladas en los considerandos del decreto 1.144/2009 transcritos precedentemente, a fin de poder encontrar una fórmula que respete los intereses comprometidos en estas cuestiones.

Estas apreciaciones cobran mayor relevancia si nos atenemos a las expresiones vertidas por los diputados registradas en las versiones taquigráficas del tratamiento del proyecto de ley 26.509, de las cuales se desprenden un amplio y trabajoso consenso de los bloques parlamentarios que redundó en la aprobación por unanimidad en ambas Cámaras del Congreso.

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DPPL 1.144/2009 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria, es decir que el presente decreto posee autonomía normativa y no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado originariamente por el Congreso de la Nación.

3. Conclusión

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de este decreto de promulgación parcial de ley.

⁵ Gelli, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina”, –comentada y concordada–, “La Ley”, Buenos Aires 2001, tomo II, página 558.

A nuestro entender, tal como lo expresábamos con anterioridad, el decreto en cuestión no cumplimenta con los requisitos sustanciales exigidos por la norma constitucional para el dictado de este tipo de normas.

Ya la Corte Suprema de Justicia hacía referencia a estos requisitos antes de la reforma constitucional de 1994 que introdujera el mencionado artículo 80. Así en el considerando 7° del fallo “Colella”⁶ nuestro máximo tribunal sostenía: “...que el proyecto sancionado por el Congreso Nacional constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no han podido separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste. Como regla, las disposiciones que componen una ley están vinculadas entre sí. No cabe asegurar, pues, que el Congreso hubiera sancionado El proyecto en caso de excluirse algunas de sus normas capitales. De ahí que el Poder Ejecutivo no pudo, en su momento, proceder como procedió, sin invadir atribuciones propias del Congreso Nacional y, sin asumir, en la especie, la calidad de legislador”.

En el mismo sentido se expresó la Corte en el precedente “Bustos”⁷ al reiterar la doctrina expuesta en el caso “Franzini”; estableció que “...de conformidad al antiguo artículo 72 de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo se encontraba facultado para promulgar una ley en forma parcial, supeditando la validez de tal promulgación a que permaneciese inalterado el objeto central de la norma, de forma que las partes observadas pudiesen escindir del texto del proyecto sancionado por el Congreso, sin detrimento de aquél”.

Asimismo, debemos destacar, que si bien las partes promulgadas tiene una autonomía normativa y que la promulgación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado, la situación contraria, o sea, que no se den estos requisitos sustanciales, y el consiguiente rechazo del decreto, generaría a contrario sensu que entre en vigencia la parte que sí se promulgó, retrocediendo el avance que ya se realizó con la sanción de la ley. En definitiva, de rechazarse el decreto, no habría promulgación y por ende los destinatarios de la ley se verían aún más perjudicados⁸ que antes de la sanción de la ley 26.509.

Cabe concluir, que sería bueno a fin de garantizar un debate amplio, que estas leyes de la nación fueran debatidas en extenso dentro del Congreso de la Nación.

Por ello, toda vez que el decreto de promulgación parcial de ley sometido a examen no cumple con 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 su dictado, y en consecuencia se propone su aprobación.

Ernesto R. Sanz. – Luis P. Naidenoff.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– ha considerado el decreto de promulgación parcial 1.144/2009, del 27 de agosto de 2009 (Boletín Oficial del 28/8/09 suplemento); y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja su rechazo.

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

Sala de la comisión, 8 de septiembre de 2009.

Julián M. Obiglio.

INFORME

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración el presente dictamen respecto del decreto de promulgación parcial número 1.144/09, del 27 de agosto de 2009 (Boletín Oficial del 28/8/09 Suplemento).

La titular del Poder Ejecutivo dictó el decreto bajo análisis en uso de la atribución que le confiere el artículo 80 de la Constitución Nacional; por su contenido no cabe duda que se trata de un decreto de promulgación parcial de ley y que, como tal, debe ser objeto de consideración y dictamen por parte de esta comisión (artículos 2, 14 y concordantes, ley 26.122).

⁶ CSJN, “Colella, Ciriaco c. Fevre y Basset S.A. y/u otro”, sentencia del 9/8/1967.

⁷ CSJN, “Bustos, Julio O. c/Servicios Especiales San Antonio S.A.”, sentencia del 20/8/1996.

⁸ En igual sentido: “...Ahora bien, ¿cuáles serían las consecuencias de la no aprobación de la promulgación parcial? Evidentemente, las mismas que las del veto total. Es importante esto porque a veces se confunden las cosas creyendo que el efecto sería que la ley quedaría promulgada

como fue sancionada por el Legislativo. No puede ser esto posible porque el constituyente del '94 al tiempo que reformó el artículo 70 (actual artículo 80), no modificó el viejo artículo 72 (actual artículo 83). Es decir, mantuvo la necesidad de dos tercios de votos de cada Cámara para insistir contra el veto del Ejecutivo, sea este total o parcial...”. (Ibarlucía, Emilio A., “El veto, la promulgación parcial de leyes, la inexistencia legislativa, el control parlamentario y el control de constitucionalidad” –nota a fallo–, “La Ley” 2000-E, 138.

1. Punto de partida: la división de poderes

Para el análisis de los decretos en cuestión es necesario partir de una correcta caracterización del sistema de división de poderes, el cual es inherente al carácter de república que la Constitución le asignó a nuestra nación, y que fuera definido como “principio fundamental de nuestro sistema político” (*Fallos* 1:32) por cuanto “previene los abusos gestados por la concentración del poder” (*Fallos* 322:1726).

De acuerdo con este sistema, la Constitución ha perseguido “debilitar el poder repartiéndolo entre distintos titulares” (*Fallos* 313:1638), de modo tal que la actividad estatal sea realizada por distintos órganos a los que se confía el cumplimiento de una función objetiva y específica, tales como las de ejecutar, legislar y juzgar.

Pero la división de poderes “no ha sido concebida para que cada uno de los departamentos actúe aisladamente” (*Fallos* 313:1.638). Por el contrario, el propio texto constitucional establece que debe existir entre los distintos poderes “una natural interrelación funcional que asegure una necesaria coordinación” (*Fallos* 313:1.513). Tanto es así que nuestra norma fundamental prevé expresamente que el Poder Ejecutivo participe del proceso de formación y sanción de las leyes. Tal como lo han reconocido la jurisprudencia y la doctrina, se acostumbra a atribuirle al presidente de la Nación y por este motivo, el título de “colegislador” (*Fallos* 323:2257; Joaquín V. González, *Manual de la Constitución Argentina*, Editorial “La Ley”, 2001, página 515 N° 544).

De entre las muchas facultades que la Constitución pone en cabeza del Poder Ejecutivo a los efectos de participar en el trámite de sanción de las leyes se destacan la de presentar proyectos e iniciativas (artículo 77), prorrogar las sesiones ordinarias y convocar a extraordinarias (artículo 99, inciso 9), participar en los debates por medio del jefe de Gabinete (artículo 100, inciso 9°) y una vez aprobado los proyectos, promulgar la ley y publicarla (artículos 78 y 99, inciso 3).

Esta última facultad es quizás la más trascendente, toda vez que luego de logrado el acuerdo de voluntades de ambas cámaras del Congreso, el presidente se encuentra autorizado a examinar el proyecto sancionado y decidir su veto o promulgación. En el primer caso, el presidente se opone a la sanción de la ley, observa el proyecto y lo devuelve a la cámara de origen para su nuevo tratamiento. En el segundo caso, la voluntad presidencial concurre con la voluntad del Congreso y el proyecto sancionado se publica y alcanza fuerza de ley.

Tal como se desprende de los artículos 78, 80, 83 y 99, inciso 3, de la Constitución, la facultad presidencial de observar una ley no está sujeta a requisito de procedencia alguno, y por lo tanto es de naturaleza privativa y discrecional. Basta con ejercer esa facultad dentro de los diez días útiles previstos por el artículo 80 para impedir que el proyecto san-

cionado por el Congreso se incorpore al ordenamiento jurídico argentino. La decisión presidencial en este punto puede estar apoyada tanto en consideraciones jurídicas como en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, por lo que está exenta de control por parte de los restantes poderes y no puede ser cuestionada constitucionalmente.

2. El veto parcial y la promulgación parcial

Ahora bien, el presidente puede observar el proyecto de ley en forma total o parcial. En aquellos casos en los que la observación es sólo parcial, se ha presentado históricamente la dificultad constitucional de establecer si, al mismo tiempo, era legítimo que se proceda a la promulgación de la parte no observada.

La dificultad proviene del hecho de que la promulgación parcial transforma una atribución presidencial de contenido meramente negativo como lo es el impedir la entrada en vigencia de la ley, en otra de contenido positivo, en cuanto la norma entra en vigencia sólo en los aspectos que interesan al presidente y con un efecto que puede resultar por completo ajeno a la voluntad del Congreso. Se produce entonces un incremento del poder presidencial al tiempo que “resulta disminuida, en la misma medida, la atribución legisferante del Congreso” (María A. Gelli, *Constitución de la Nación Argentina*, Editorial “La Ley”, 2005, página 768), poniéndose en serio riesgo el delicado equilibrio de la división de poderes.

La Constitución de 1853/60 se refería únicamente a la facultad presidencial de observar un proyecto “en todo o en parte”, mas nada decía respecto de la viabilidad de la promulgación parcial. En estos casos, la única previsión era la de que debía seguirse el procedimiento de devolución del proyecto a la Cámara de origen para su nueva discusión y eventual confirmación o modificación (antiguo artículo 72, actual artículo 83).

El ejercicio de la facultad de veto parcial –y simultánea promulgación parcial– motivó una impugnación judicial que fue objeto de tratamiento por parte de la Corte Suprema en el caso “Orencio A. Giulitta v. Gobierno Nacional” (*Fallos* 189:156). En aquella oportunidad, el argumento de la parte actora fue que cuando se veta parcialmente una ley y se promulga la parte no vetada, queda en vigencia todo el proyecto, porque se ha omitido devolver al Congreso el texto íntegro de la ley parcialmente observada. La Corte Suprema no acogió este criterio y resolvió que el veto parcial era legítimo y constitucional a tenor del artículo 72 de la Constitución Nacional (hoy artículo 83) y que una vez ejercido, suspende la aplicación de la ley por lo menos en relación con la parte vetada. La Corte añadió expresamente que no tenía, en esa oportunidad, por qué pronunciarse sobre la posibilidad constitucional de promulgar parcialmente la parte no vetada. De modo tal que la sentencia recaída en el caso “Giulitta”

acuerda amplitud en el ejercicio del veto parcial, pero no puede invocarse como un precedente que expresamente apruebe la constitucionalidad de la promulgación parcial de una ley (conf. María A. Gelli, ob. cit., página 770; y Germán J. Bidart Campos, *Manual de la Constitución reformada*, Editorial Ediar 1998, tomo III, página 264).

La cuestión no fue nuevamente abordada por la Corte Suprema sino hasta 1967, al resolver el caso “Ciriaco Colella v. Fevre y Basset” (*Fallos* 268:352). En esta nueva oportunidad, el tribunal comenzó afirmando que se trataba de un caso justiciable, ya que la Corte se encuentra habilitada para entender en aquellos casos en donde se demostrase “la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley”.

Luego, comprobó que, en el caso, el presidente había promulgado únicamente cuatro de los sesenta y dos artículos de la ley 16.881 y estableció como principio general de interpretación que “las disposiciones que componen una ley están vinculadas entre sí” y que la exclusión de una parte de sus normas capitales implica una invasión del Poder Ejecutivo sobre las facultades del Poder Legislativo. A partir de esta afirmación, concluyó que el proyecto sancionado por el Congreso constituía un “todo inescindible” y que las normas no promulgadas “no han podido separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste”. En consecuencia, juzgó que la promulgación parcial analizada era “constitucionalmente inválida y por tanto, faltando promulgación la pretendida ley no es tal”.

De lo dicho resulta, pues, que hasta la reforma Constitucional de 1994 la Corte Suprema no se había pronunciado expresamente sobre la validez constitucional de la promulgación parcial, aunque los argumentos expuestos para fundamentar sus decisiones podían avalar implícitamente ese procedimiento como una consecuencia razonable del veto parcial, y siempre que no fuera desvirtuada la manifestación de voluntad del Congreso.

3. La promulgación parcial en la reforma constitucional de 1994

Luego de la reforma constitucional de 1994, el constituyente recogió los distintos principios esbozados por la Corte en los citados casos “Giulitta” y “Colella” en los que al menos implícitamente se dejó abierta la posibilidad eventual de promulgar parcialmente una ley. Fue así que se incorporó la actual redacción del artículo 80 que dice: “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”.

Como se aprecia, el artículo comienza por reafirmar el principio general que rige en la materia, según el

cual la regla es que los proyectos desechados parcialmente no pueden ser aprobados en la parte restante. Premisa ésta que resulta consistente con la tradicional interpretación de la división de poderes y el espíritu con que fue llevada a cabo la reforma de 1994, cuyo producto debe leerse “interpretando de la manera más restrictiva posible las facultades presidenciales” (convencional Raúl Alfonsín, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, 21ª reunión, 3ª sesión ordinaria, 1º de agosto de 1994, página 2682 e inserción de página 2729) toda vez que ella se realizó con miras a lograr “la atenuación del sistema presidencialista” (*Fallos* 322:1726).

A continuación, el artículo establece la excepción al principio general. A diferencia de la facultad de veto –que es, como dijimos, privativa y discrecional– la promulgación parcial de un proyecto de ley está sujeta a un procedimiento especial y a la concurrencia de una serie de requisitos formales.

Desde el punto de vista del procedimiento, el artículo 80 establece que los decretos de promulgación parcial de leyes estarán sometidos “al procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia” en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Vale decir que, todo decreto que disponga la promulgación parcial de un proyecto de ley deberá ser decidido y refrendado en acuerdo general de ministros con presencia del jefe de Gabinete, quien deberá someter la medida personalmente y dentro de los diez días a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Atendiendo a los requisitos sustanciales, la norma establece que es necesario que la parte promulgada: a) tenga “autonomía normativa”; y, b) no altere “el espíritu ni la unidad del proyecto” sancionado por el Congreso. A fin de dilucidar correctamente el alcance de estos conceptos, es necesario recurrir a los fallos dictados por la Corte Suprema con posterioridad a la entrada en vigencia de la nueva norma.

El primero de esta serie de casos es “Servicio Nacional de Parques Nacionales v. Carlos Franzini” (*Fallos* 318:445). Tratándose de un juicio por expropiación iniciado con anterioridad a la reforma, no resultaba aplicable la nueva redacción del artículo 80. No obstante, la Corte convalidó el decreto allí cuestionado, y reiteró expresamente como criterio general de interpretación el establecido en el ya citado caso “Colella”, (*Fallos* 268:352), al decir que resultaba necesario establecer en cada caso si “las normas observadas han podido escindirse del texto total sancionado por el Congreso, sin detrimento de aquel”. Agregó, además, que este tradicional comprobación de autonomía normativa implicaba verificar si el decreto de promulgación parcial dejó “inalterado el objeto central de la ley”.

En el caso “Julio O. Bustos” (*Fallos* 319:1479) la Corte tuvo la primera oportunidad de aplicar el recientemente reformado artículo 80 de la Constitu-

ción. Afirmó en el caso que el nuevo texto no hacía más que recoger la doctrina del caso “Collela”, la cual seguía siendo de aplicación. No obstante, agregó elementos de análisis más profundos que los aplicados hasta ese momento y consideró que era necesario verificar si el proyecto sancionado había dejado “incólume el objetivo de la ley” y si las observaciones del Poder Ejecutivo habían “quebrado la unidad temática” o la “estructura fundamental de la norma”. El requisito constitucional de “autonomía normativa” mereció también un tratamiento específico, al considerar que éste se encontraba satisfecho en tanto la norma bajo análisis fuera “perfectamente escindible del cuerpo legal sin mengua de las restantes disposiciones que lo integran” y si “pudo ser sancionada como ley independiente”.

Por último, merece una especial mención el caso “Famyl S.A.” (*Fallos* 323:2257). En un bien fundado dictamen –que la Corte hizo suyo (considerandos 11 y 12)– la Procuradora reiteró la vigencia y aplicabilidad de los principios jurisprudenciales establecidos en los casos recientemente reseñados. Con cita de calificada doctrina, se refirió a los requisitos para la promulgación parcial de leyes y agregó que ésta resulta procedente siempre y cuando no se afecte “el sistema general de la ley” o el veto parcial recaiga sobre “cláusulas inconexas o de significación secundaria”. Agregó, además, que el juicio acerca de la “unidad de proyecto” debía tener en cuenta el hecho de que el proyecto de ley sancionado por el Congreso abarcaba una multiplicidad de objetivos, por lo cual había que circunscribir el análisis a las normas que tenían relación con la materia afectada por el decreto.

A su turno, la Corte se remitió, como dijimos, al dictamen de la Procuración y resolvió que la promulgación parcial sub examine no se ajustaba a las prescripciones del artículo 80 de la Constitución Nacional. A los efectos de establecer la unidad existente entre las normas del proyecto vetado, hizo expresa consideración del “trámite parlamentario”, al cual le dio significativa importancia como fuente de interpretación. En consecuencia, declaró que la promulgación parcial instrumentada por el artículo 7° del decreto 1.517/98 era constitucionalmente inválida y por lo tanto la ley debía reputarse inexistente.

Esta doctrina es la actualmente vigente y contiene las premisas bajo las cuales debe realizarse el análisis de los decretos de promulgación parcial de leyes requerido por el artículo 80, de la Constitución Nacional, y por los artículos 1°, 2°, 14 y concordantes de la ley 26.122.

4. 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 promulgación parcial de leyes.

Lo primero a tener en cuenta o la premisa a partir de la cual debe comenzar el análisis, es que no se trata de una facultad que requiera la concurrencia de circunstancias excepcionales o de determinadas características para que el presidente pueda ejercerla. A diferencia de la atribución de emitir decretos con contenido legislativo (o decretos de necesidad y urgencia), que exige la existencia de “circunstancias excepcionales”, como prevé el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, la facultad para observar las leyes y para promulgar parcialmente la parte no vetada, es una facultad ordinaria que el titular del Poder Ejecutivo ejerce a su solo arbitrio.

Ahora bien, el carácter absolutamente discrecional de la decisión presidencial de promulgar parcialmente una ley, no lo exime de cumplir ciertos recaudos de procedimiento y de sustancia para asegurar la validez de la promulgación parcial.

En ese sentido, es necesario verificar, en cada caso, el cumplimiento de los requisitos procedimentales y si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad de proyecto sancionado originalmente. Con este último propósito, habrá que verificar si el proyecto aprobado por el Congreso “constituía o no un todo inescindible, de manera que las normas observadas no hubieran podido separarse del texto total sin detrimento de éste”, lo cual se hará patente toda vez que se afecte de algún modo “el objetivo de la ley”, “la unidad temática” o la “estructura fundamental de la norma”.

El análisis deberá recaer tanto sobre la parte de la ley promulgada, a fin de establecer si ésta “pudo ser sancionada como ley independiente”; así como sobre la parte de la ley observada, a los efectos de verificar si el veto parcial efectivamente recayó sobre “cláusulas inconexas o de significación secundaria”.

En toda hipótesis, será de especial significación la consulta de los “antecedentes del trámite parlamentario”.

Por lo tanto, en cada caso en que deba determinarse si un decreto de promulgación parcial de leyes ha sido emitido de conformidad con la previsión constitucional, o no, será necesario verificar la concurrencia de los referidos requisitos.

5. El decreto

El decreto 1.144/09 del 27 de agosto de 2009 (Boletín Oficial del 28/8/09 suplemento), observa los artículos 22, y 32 vetando parcialmente y promulgando la ley 26.509. Dicha norma crea el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios y el Fondo Nacional para la Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios.

El artículo 22 del proyecto de ley dice que declara el estado de emergencia agropecuaria o desastre el Fondo Nacional para la Mitigación de Emergen-

cias y Desastres Agropecuarios podrá brindar, asistencia financiera especial para productores damnificados y que las instituciones bancarias nacionales, oficiales o mixtas, concurrirán en ayuda de los productores agropecuarios comprendidos en la declaración de emergencia o zona de desastre, y que específicamente el Banco Central de la República Argentina (BCRA) otorgará los pedidos de asistencia crediticia que le formulen las instituciones oficiales nacionales, provinciales y privadas, de créditos que permitan lograr la continuidad de las explotaciones, la recuperación de las economías de los productores afectados, y el mantenimiento de su personal, con tasas de interés bonificadas en un veinticinco por ciento (25%) en las zonas declaradas en emergencia agropecuaria y en un cincuenta por ciento (50%) en las zonas de desastre sobre las vigentes en plaza para estas operaciones conforme con las normas que establezcan las instituciones bancarias.

El decreto afirma que esto generaría una excepción a las prohibiciones que contempla la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina que en su artículo 19 expresamente manifiesta que queda prohibido conceder préstamos al gobierno nacional, a los bancos, provincias y municipalidades, y a personas físicas o jurídicas no autorizadas para operar como entidades financieras.

Asimismo se observa el artículo 32 del citado proyecto de ley que dice que los recursos del fondo creados y no utilizados al final de cada ejercicio, serán afectados en el ejercicio siguiente para financiar el sistema de prevención, manifestando que al no provenir el financiamiento del fondo de un recurso específico sino de Rentas Generales y por lo tanto, no correspondería que se afecten al ejercicio siguiente los saldos de créditos no devengados.

La ley 26.122, en el capítulo III de título III se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de promulgación parcial de leyes estableciendo en su artículo 14 que vuestra comisión debe expedirse expresamente acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial respecto de la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

El artículo 80 de la Constitución Nacional, establece para el caso de los decretos de promulgación parcial de leyes será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

Respecto de los requisitos sustanciales, el mencionado artículo 14 de la ley 26.122 en su parte pertinente establece:

“El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso.”

El decreto 1.144/2009 ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por la señora presidente de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto A. Fernández y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

Asimismo, se encuentra cumplido el último requisito formal 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 en aquellos casos citados, con excepción de decreto citado que ha sido sometido a consideración de la Comisión Bicameral Permanente por el mencionado jefe de Gabinete de Ministros Interino.

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

Encontrándose cumplidos los requisitos formales corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 1.144/2009.

Es política del gobierno nacional brindar solución a los perjuicios ocasionados por la grave crisis que ha sufrido la Nación Argentina y vemos que hace varios meses que el gobierno se empeña en atacar cualquier iniciativa que tenga que ver con el campo, y esto es algo que tomó fuerza pública a través de los medios y algo conocido por la población en general, recordemos las palabras del presidente de la Sociedad Rural de Trenque Lauquen, Alberto Rodríguez Mera, manifestando que hay un ánimo de ataque hacia el sector agropecuario y que además manifiesta que hay que respetar las instituciones, algo que no se está cumpliendo al desechar las decisiones del Congreso (<http://laopinion.com.ar/portada/3496-merar.html>) y vemos que esto se vuelve a repetir una vez más por el ensañamiento de la señora presidente contra el sector agropecuario.

Por todo lo expuesto anteriormente, si bien surge de forma clara e inequívoca que las observaciones parciales expresadas por el Poder Ejecutivo nacional no alteran la autonomía normativa ni la inteligencia, el sentido, ni la unidad de los proyectos de ley 26.509 de 27 de agosto de 2009, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación, vemos un ensañamiento e insistimos en las leyes aprobadas por unanimidad por el Congreso.

El espíritu legislativo no ha variado atento a que, en definitiva, el Congreso Nacional en ejercicio de atribuciones constitucionales propias no ha adoptado decisiones diferentes en los puntos de política involucrados.

Conforme a las razones citadas precedentemente, corresponde declarar la invalidez del decreto en cuestión que observa las citadas normas que pueden obstaculizar el cumplimiento del citado objetivo.

6. Conclusión

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo del decreto promulgación parcial 1.144/09, del 27 de agosto de 2009 (Boletín Oficial del 28/8/09 suplemento).

Julián M. Obiglio.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 27 de agosto de 2009.

A la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a esta comisión en virtud de lo dispuesto por el artículo 100, inciso 13 de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de remitir copia autenticada del decreto de promulgación parcial del proyecto de ley registrado bajo el N° 26.509.

Mensaje 180

ANÍBAL FERNÁNDEZ.

Débora Giorgi.

Buenos Aires, 27 de agosto de 2009.

Visto el proyecto de ley registrado bajo el número 26.509, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 20 de agosto de 2009, y

CONSIDERANDO:

Que por el citado proyecto de ley se crea en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Producción, el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios, con el objetivo de prevenir y/o mitigar los daños causados por factores climáticos, meteorológicos, telúricos, biológicos o físicos, que afecten significativamente la producción y/o la capacidad de producción agropecuaria, poniendo en riesgo de continuidad a las explotaciones familiares o empresariales, afectando directa o indirectamente a las comunidades rurales.

Que por el artículo 16 del proyecto de ley se crea el Fondo Nacional para la Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios (FONEDA), destinado a financiar los programas, proyectos y acciones del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios.

Que entre las medidas especiales destinadas a la asistencia financiera especial para productores damnificados establecidas en el artículo 22 se dispone que el Banco Central de la República Argentina otorgue los pedidos de asistencia crediticia que le formulen las instituciones oficiales nacionales, provinciales y privadas, que hayan implementado las medidas previstas en el inciso b) de dicho artículo o relacionado las tasas de redescuento a lo dispuesto por dicho inciso.

Que lo dispuesto en el artículo 22 punto 1, inciso e), del proyecto de ley generaría una excepción a las prohibiciones que contempla la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por la ley 24.144 y modificatorias.

Que, en consecuencia, resulta conveniente observar el inciso e) del punto 1 del artículo 22 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.509.

Que el artículo 32 del proyecto de ley 26.509 establece que los recursos del fondo creados en el artículo 17 y no utilizados al final de cada ejercicio, serán afectados en el ejercicio siguiente para financiar el sistema de prevención enunciado en la citada ley.

Que al no provenir el financiamiento del FONEDA de un recurso específico, sino de Rentas Generales, no corresponde que se afecten al ejercicio siguiente los saldos de créditos no devengados.

Que, en consecuencia, resulta conveniente observar el artículo 32 del proyecto de ley registrado bajo el 26.509.

Que las medidas que se proponen no alteran el espíritu ni la unidad del proyecto de ley sancionado por el Honorable Congreso de la Nación.

Que el presente se dicta en uso de las facultades conferidas al Poder Ejecutivo por el artículo 80 de la Constitución Nacional.

Por ello,

La presidenta de la Nación Argentina, en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Obsérvese el inciso e) del punto 1 del artículo 22 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.509.

Art. 2° – Obsérvese el artículo 32 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.509.

Art. 3° – Con las salvedades establecidas en los artículos precedentes, cúmplase, promúlgase y tén-gase por ley de la nación el proyecto de ley registrado bajo el número 26.509.

Art. 4° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 5° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.144

CRISTINA E. FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Aníbal D. Fernández. – Aníbal F. Randazzo. – Debora A. Giorgi. – Nilda C. Garré. – Amado Boudou. – Carlos A. Tomada. – José L. S. Barañao. – Julio C. Alak. – Julio M. De Vido. – Alberto E. Sileoni. – Alicia M. Kirchner. – Jorge E. Taiana. – Juan L. Manzur.