

SESIONES ORDINARIAS
2010
ORDEN DEL DÍA N° 1702

**COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRÁMITE LEGISLATIVO
-LEY 26.122-**

Impreso el día 11 de noviembre de 2010

Término del artículo 113: 23 de noviembre de 2010

SUMARIO: **Decreto 1.190** de fecha 19 de agosto de 2010. (48-J.G.M.-2010.)

- I. **Dictamen de comisión.**
- II. **Dictamen de comisión.**
- III. **Dictamen de comisión.**

Sala de la comisión, 2 de noviembre de 2010.

*Luis P. Naidenoff. – Rubén O. Lanceta. –
Enrique L. Thomas. – Juan P. Tunessi.
– Liliana T. Negre de Alonso. – Adolfo
Rodríguez Saá.*

I

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros 741 de fecha 19 de octubre del 2010 por medio del cual se comunica el dictado del decreto delegado (DD) 1.190/2010, 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°, 13 y 19 de la ley 26.122.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1°) Aconsejar el rechazo y la declaración de invalidez del decreto delegado 1.190/2010 por ser violatorio a las normas constitucionales aplicables y, en consecuencia, nulo.

2°) Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

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 las previsiones del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (CN) sobre los decretos de necesidad y urgencia (DNU), del artículo 76 de la Constitución Nacional (CN) sobre los decretos delegados (DD) y del artículo 80 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 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”.

Sobre las características particulares de la ley 26.122 se entiende que: “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, de la Constitución Nacional, 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 12 de la ley citada dispone además que: “El Poder Ejecutivo, dentro de los diez días de dictado un decreto de delegación legislativa lo someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

El artículo 13 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 procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio”.

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 Constitución Nacional y la ley 26.122.

2. Análisis del DD

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

2.1. Consideraciones generales

En primer lugar, es preciso destacar, que el decreto ha sido dictado invocando el uso de las facultades conferidas por el artículo 1° de la Constitución Nacional y en uso de las facultades conferidas por la ley 26.519.

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna,

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

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, p. 444.

corresponde a esta comisión la facultad para expedirse conforme lo establecen los artículos 76, 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, y los artículos 2°, 13 y 19 de la ley 26.122.

Textualmente el artículo 76 dice: “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”.

2.1.2. No caben dudas que el “presupuesto habilitante” para el dictado de un decreto delegado reside en que el mismo verse sobre materias determinadas de administración o de emergencia pública dentro de un plazo fijado para su ejercicio y de acuerdo a las bases establecidas para la delegación legislativa.

En forma reciente, nuestro máximo tribunal en el fallo “Colegio Público de Abogados de la Capital Federal”³ sostuvo que: “En lo que se refiere a los decretos dictados en uso de facultades delegadas (o ‘decretos delegados’), el artículo 76 de la Constitución Nacional establece tres requisitos básicos: 1) que se limiten a ‘materias determinadas de administración o emergencia pública’; 2) que se dicten dentro del plazo fijado para su ejercicio y 3) que se mantengan ‘dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca’. El artículo 100, inciso 12, añade un cuarto requisito, a saber, 4) que los decretos así dictados sean refrendados por el jefe de Gabinete de Ministros y sometidos al control de la Comisión Bicameral Permanente del Congreso de la Nación.

La letra del texto constitucional (artículos 99.3 y 76) refleja sin ambigüedades la decisión que tomó la Convención Constituyente de 1994 de, por una parte, mantener el principio general contrario al ejercicio de facultades legislativas por el presidente como una práctica normal y, por la otra, de introducir mayores precisiones sobre las condiciones excepcionales en que ello sí puede tener lugar. La definición de la regla general y de los casos excepcionales en el mismo texto constitucional, así como el procedimiento que finalmente se adoptó para asegurar el adecuado funcionamiento de ambos, es el correlato de *dos objetivos básicos que rigieron la deliberación constituyente: la atenuación del presidencialismo y la mayor eficacia en el funcionamiento del gobierno federal*. De todo ello se desprende que dicho procedimiento debe ser puesto en práctica por los tres poderes del Estado, cada uno en el papel que le toca, con el cuidado de no introducir, por vía de deformaciones interpretativas, inconsistencias o desequilibrios entre las diversas finalidades buscadas

con la reforma de la estructura del gobierno federal” (la cursiva nos pertenece).

Asimismo señaló: “*El principio fundamental de la doctrina de delegación es que la función legislativa pertenece al Congreso... y no puede ser transferida a otra rama del gobierno u organismo. Este principio no significa, sin embargo, que solamente el Congreso puede dictar reglas de seguimiento obligatorio* (‘prospective force’). *Imponer al Congreso la carga de diseñar toda norma federal, implicaría distraerlo de temas más acuciantes y malograr el designio de los constituyentes de un gobierno nacional efectivo*” (la cursiva nos pertenece).

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

Habrán 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.

2.2. Razones formales

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

DD, número 1.190/2010, publicado en el Boletín Oficial del 6 de octubre de 2010, dictado por el Poder Ejecutivo nacional establece lo siguiente: “Artículo 1°. Adóptanse las disposiciones de la decisión 28 de fecha 7 de diciembre de 2009 del Consejo del Mercado Común, que en copia integra el anexo I de la presente medida. Artículo 2. Modifícanse en el anexo I del decreto 509 de fecha 15 de mayo de 2007 y sus modificaciones, la alícuota correspondiente al Derecho de Importación Extrazona (DIE) que en cada caso se indica para las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) que se consignan en la planilla que, como anexo II, forma parte integrante del presente decreto. Artículo 3°. Modifícase el anexo II del decreto 509/07 y sus modificaciones, de acuerdo al detalle que se consigna en la planilla que, como anexo III, forma parte integrante del presente decreto. Artículo 4°. Remítase copia autenticada del presente decreto al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto atento su carácter de coordinador de la Sección Nacional del Grupo Mercado Común. Artículo 5°. El presente decreto comenzará a regir a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial. Artículo 6°. Comuníquese a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación. Artículo 7°. Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese”.

³ CSJN. “Colegio Público de Abogados de la Capital Federal c/EN Poder Ejecutivo nacional –ley 25.414– decreto 1.204/01 s/amparo”, sentencia del 4/11/2008.

2.2.1. De acuerdo con el artículo 13 de la citada ley 26.122 (“...El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio...”) es menester analizar si el DD en análisis cumple con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

El decreto delegado, objeto de análisis, desde el punto de vista formal no reúne y cumplimenta a nuestro entender los requisitos exigidos por la Constitución Nacional y la ley especial para su aceptación. A saber:

- La firma de la señora presidenta de la Nación.
- La firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros.
- Que haya sido publicado en el Boletín Oficial.
- Dar cumplimiento a los plazos establecidos en la ley 26.122 y la Constitución Nacional.⁴

2.3 Razones sustanciales

Con relación a los requisitos sustanciales, conforme a las atribuciones conferidas por el artículo 76 de la Constitución Nacional:

- Materias determinadas de administración o de emergencia pública.
- Con plazo fijado para su ejercicio.
- Dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

La delegación que la Constitución permite, exige que sea ejercida “dentro de las bases... que el Congreso establezca” (artículo 76 de la Constitución Nacional), es decir, previo dictado de una ley a través de la cual el Poder Legislativo delegue en el Poder Ejecutivo la facultad de emitir disposiciones de carácter legislativo que verse sobre determinadas materias, siempre que ello no altere el límite establecido por el artículo 28 de la Constitución Nacional.

El rasgo fundamental es la limitación temporal y razonable del ejercicio de los derechos para la adopción jurídica de remedios extraordinarios. Por ello, aun cuando se admitan restricciones como respuesta a una crisis, aquéllas deben necesariamente reconocer el vallado de la justicia y la equidad; por lo que los medios elegidos no pueden desvirtuar la esencia de las relaciones jurídicas establecidas bajo un régimen anterior.

La Corte expresa recientemente: ...“Que la exigencia del derecho constitucional norteamericano de que las leyes delegatorias contengan un principio claro e inteligible al cual debe ajustarse la autoridad delegada tiene su correlato en dos conceptos contenidos en el artículo 76 de la Constitución Nacional: el carácter determinado de las materias de administración y la exi-

gencia de que la actividad delegada se mueva “dentro de las bases que el Congreso establezca” [...].

Pero, el riesgo que de todos modos enfrentan las constituciones al admitir la delegación legislativa es que ésta se lleve a cabo de manera extremadamente amplia e imprecisa.⁵

Precisamente, este mismo tribunal, entendió que tal anomalía debe ser controlada por el Poder Judicial en estos términos: “Los caminos que se abren a los tribunales que deben resolver impugnaciones fundadas en el uso excesivo de facultades delegadas de manera indeterminada son en general dos: o bien anular la ley delegatoria por no fijar un lineamiento inteligible, o bien interpretar muy restrictivamente la eficacia de la delegación y, por lo tanto, limitar las posibilidades de que el acto en cuestión pueda encontrar apoyo en la delegación excesivamente vaga. Este último es el que predominantemente ha seguido la Corte Suprema de los Estados Unidos (ver Tribe, Lawrence, *Constitutional Law*, 3ª edición, New York, 2000, pp. 988/989). Por ejemplo, en un caso del año 2001, dicho tribunal convalidó un artículo de la ley de aire limpio (Clean Air Act) que delegó en la agencia respectiva (Environmental Protection Agency) una competencia sumamente amplia para fijar estándares tolerables de polución, pero, al mismo tiempo, los jueces rechazaron que, a partir de esa generalidad, el ente regulador pudiera inferir una autorización para tomar en cuenta los costos de implementación de tales estándares (Whitman v. American Trucking Associations, 531 U.S. 457)”.⁶

En consecuencia, sometiendo a esta prueba (*test*) de constitucionalidad y legalidad, al DD 1.190/2010 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos formales exigidos por no cumplir con los plazos legales establecidos por el artículo 12 de la ley 26.122 para la remisión del decreto por la JGM.

3. Conclusión

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de esta norma de excepción.

Recordemos que esta comisión es un reaseguro que la Constitución de 1994 incorporó como instancia de seguimiento y de control ante la incorporación constitucional de la posibilidad excepcional del presidente de emitir normas de carácter legislativo. Sin la existencia de este cuerpo y sin la posibilidad de tener un tratamiento legislativo, en el ámbito de la Comisión Bicameral Permanente, de los decretos de necesidad y urgencia, las facultades delegadas al Poder Ejecutivo y la promulgación parcial de leyes,

⁵ Considerando 11 del voto de la mayoría en “Colegio Público de Abogados...”.

⁶ Considerando 11 del voto de la mayoría en “Colegio Público de Abogados...”.

⁴ Ver artículos 12 y 19 de la ley 26.122.

se violan la esencia republicana y los principios del estado de derecho.

Entendemos que el Congreso de la Nación debe declarar la invalidez del decreto delegado 1.190/2010 por no cumplirse con los plazos legales previsto en el artículo 12 de la ley 26.122.

El referido artículo expresa que: “El Poder Ejecutivo, dentro de los diez días de dictado un decreto de delegación legislativa lo someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

Si nos atenemos a las constancias del expediente J.G.M.-48-2010 surge claramente que el Poder Ejecutivo nacional remite el 18 de octubre de 2010 por medio del mensaje 741/2010 el decreto 1.190/2010; siendo recibido en mesa de entradas de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación el 19 de octubre de 2010; y que fuera dictado el 19 de agosto de 2010 no cumpliéndose así el plazo que establece la ley 26.122. Entendemos que al estar incumplido este plazo no es necesario analizar los requisitos sustanciales.

Por ello, toda vez que el decreto delegado sometido a examen no cumple los requisitos formales exigidos por la norma de aplicación, es que esta Comisión Bicameral Permanente no puede convalidar el dictado del mismo, y en consecuencia, se propone que se lo declare inválido.

Luis P. Naidenoff. – Rubén O. Lanceta.

II

Dictamen de comisión

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 1.190 de fecha 19 de agosto de 2010, mediante el cual se adoptan las disposiciones de la decisión 28/09 de fecha 7 de diciembre de 2009 del Consejo del Mercado Común, según la cual la República Argentina podrá mantener hasta el 31 de diciembre de 2011 en su Lista de Excepciones al Arancel Externo Común hasta cien (100) ítems arancelarios. Asimismo, se modifican los anexos I y II del decreto 509 de fecha 15 de mayo de 2007 y sus modificaciones, el primero respecto de la alícuota correspondiente al derecho de importación extrazona (DIE) según los porcentajes indicados para las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) consignadas en la planilla adjunta como anexo II, y el segundo conforme al detalle descrito en la planilla adjunta como anexo III, los que forman partes integrantes del presente decreto.

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 1.190 de fecha 19 de agosto de 2010.

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, 2 de noviembre de 2010.

Diana B. Conti. – Luis F. J. Cigogna. – Jorge A. Landau. – Agustín O. Rossi. – Marcelo A. H. Guinle. – Liliana B. Rojkés de Alperovich.

INFORME

Honorable Cámara:

I. Antecedentes

La Constitución Nacional, antes de la reforma en 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 fuera 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.

Resulta preciso destacar que 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

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.

¹ Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos sean sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución Argentina*, 1890. En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

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 consideraran las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”

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

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

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

CAPÍTULO CUARTO: *Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo.* – Artículo 100. –

[...]

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

”13. Refrendar 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.”

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 (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, integrando formalmente la Comisión.

Entre los administrativistas, se 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”.

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.

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.

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir de la Administración, de la Legislatura o del Poder

Judicial, ya que las normas de carácter general 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.

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.

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,² 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 enuncia una serie de requisitos concurrentes para viabilizar el supuesto de excepción.

Los mencionados requisitos se refieren a las materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases que el Congreso establece para el caso.

Tal y como sostiene Julio Rodolfo Comadira, la fijación como regla de la improcedencia de la delegación legislativa es coherente con el sentido de la prohibición

² Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

contenida en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.³

Conforme lo expuesto ut supra, como excepción a la prohibición, se habilita una delegación circunscrita a “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 locución “materias determinadas de administración” fue utilizada por Rafael Bielsa en su obra *Derecho constitucional* para referirse a los aspectos sobre los cuales la delegación legislativa puede incursionar válidamente.

Sin embargo, Bielsa no dio un concepto positivo de las materias mencionadas y, en cierto modo, las definió por exclusión al considerar que ellas no podían significar la remisión del poder impositivo, ni represivo penal, ni de imposición fiscal, ni de cargas personales, ni actos que restrinjan el derecho de propiedad, la libertad personal de locomoción, industria, trabajo, enseñar y aprender, ni la inviolabilidad del domicilio.⁴

Por su parte, Marienhoff sobre la base de la distinción entre administración general y especial, señala que el concepto “administración general” no es sinónimo de “administración total”, puesto que existen ciertos ámbitos de la función administrativa asignados directa y expresamente por la Constitución al Congreso.⁵

Desde este punto de vista, la delegación autorizada excepcionalmente por el Congreso se referiría sustancialmente a las materias de administración confiadas por la Constitución a aquél, con exclusión, por tanto, del resto de las materias propias de la función administrativa las cuales corresponderían originariamente al Poder Ejecutivo y no necesitarían de delegación para ser asumidas por éste.

En este orden de ideas, Comadira expresa que “la idea subyacente en el pensamiento de Marienhoff integrada a una concepción de las funciones jurídicas del Estado que atienda al régimen positivo propio de cada una de éstas permite obtener una conceptualización de aquellas materias coherente con las exigencias jurídico-políticas del principio de división de poderes tal como él ha sido recogido por la Constitución”.⁶

Respecto de los asuntos de emergencia pública, es preciso destacar que el concepto de emergencia no es un concepto desconocido en el derecho público argentino.

“La emergencia aparece contemplada en el texto constitucional junto con las materias determinadas de administración, pero ella no es una materia, sino una

³ Comadira, Julio Rodolfo, *Procedimientos administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2003.

⁴ Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

⁵ Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

⁶ Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

situación a la cual, por tanto, puede en sí misma exigir, teóricamente la delegación en cualquier materia”.⁷

El segundo requisito concurrente para viabilizar el supuesto de excepción expresado en el artículo 76 de la Constitución Nacional, se refiere a una exigencia de orden temporal, es decir, al establecimiento de plazos concretos para la delegación legislativa.

Vinculado con el tema del plazo se inscribe la regulación del instituto de la caducidad. La Constitución ha previsto la extinción de esta competencia, que se produce de pleno derecho por el transcurso del plazo previsto. La norma dispone que la caducidad resultante del plazo estipulado o previsto no importará la revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas como consecuencia de la delegación legislativa.

Finalmente, el tercer aspecto vinculado con la delegación legislativa requiere que los decretos que se dicten como consecuencia de la delegación deben hacerse sobre las bases fijadas en la delegación, es decir, se deben fijar las pautas orientativas de la transferencia de competencia que permitan establecer claramente la finalidad en orden a la cual se otorga la delegación.

Por otra parte, el tratamiento de los reglamentos delegados antes de la reforma constitucional de 1994, es decir, en el marco de la Constitución histórica de 1853-1860, estuvo caracterizado en la jurisprudencia argentina a través de la elaboración de una correcta doctrina respecto de la delegación de facultades.

La primera sentencia data del año 1927, en el caso “Delfino”,⁸ en el cual se debatía la validez de una multa de cincuenta pesos impuesta por la entonces Prefectura General de Puertos a los agentes del buque alemán “Bayen”, en el marco de lo dispuesto por los artículos 43 y 117 del Reglamento del Puerto de la Capital aprobado por decreto del Poder Ejecutivo nacional.

El primer artículo citado prohibía a los buques arrojar al agua o a tierra en el interior del puerto objeto alguno, y el segundo, por su parte, consignaba que la infracción a la referida prohibición resultaba castigada con una multa de cincuenta pesos.

El afectado había sostenido la inconstitucionalidad de ambas cláusulas reglamentarias, pues las dos, configuraban a su juicio, una indebida delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, quien, según el apelante, carecía de atribuciones para crear sanciones penales de un presunto poder de policía que la Constitución ha puesto exclusivamente en manos del Poder Legislativo.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación luego de la descripción de los hechos, recuerda, en primer lugar, que la ley 3.445 había puesto la policía de los mares, ríos, canales y puertos sometidos a jurisdicción nacional a cargo exclusivo de la Prefectura General de

Puertos y demás organismos de ella dependientes. Y destaca también que hasta tanto se sancionara el Código de Policía Fluvial y Marítima, serían atribuciones de aquélla vigilar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias, cuidar la limpieza de los puertos, remover los obstáculos a la navegación y juzgar las faltas o contravenciones a las ordenanzas policiales cuando la pena no excediera de un mes de arresto o de cien pesos de multa.⁹

En este orden de ideas, a partir del citado fallo, la Corte Suprema desarrolla su doctrina en materia de delegación de facultades, la cual puede sintetizarse a través de los siguientes enunciados.¹⁰

Sienta como principio esencial uniformemente admitido para el mantenimiento e integridad del sistema adoptado por la Constitución y proclamado en el artículo 29 de ésta, la improcedencia de que el Congreso delegue en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la administración ninguna de las atribuciones o poderes expresa o implícitamente a él conferidos por la Constitución.

Asimismo, brinda un concepto de delegación que extrae del jurista Esmein al afirmar que ella no existe propiamente sino cuando una autoridad o persona de un poder determinado hace pasar el ejercicio de ese poder a otra autoridad o persona descargándolo sobre ellas, situación que, en el caso, no considera configurada por la ley.

En dicho fallo, la CSJN distingue entre la delegación del poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores o detalles necesarios para la ejecución de aquélla, y afirma que lo primero no es procedente, mientras que en cambio, lo segundo sí, aun en países en que, como Estados Unidos, el poder reglamentario del Poder Ejecutivo no está contemplado en la Constitución.

En efecto, la Corte Suprema considera que el poder reglamentario compete en nuestra Constitución tanto al Congreso como al Poder Ejecutivo. Al primero de un modo específico y para objetos ciertos y determinados, o bien genérico e indeterminado. Al segundo, específicamente para expedir las instrucciones y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias (antiguo inciso 2°, artículo 86).

Ahora bien, el máximo tribunal de la Nación afirma que ambos poderes reglamentarios poseen idéntica naturaleza, de forma que la extensión de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo derivaría de una autorización legal implícita conferida por el Legislativo

⁹ Comadira, Julio Rodolfo, *Procedimientos administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2003.

¹⁰ Síntesis desarrollada en Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

⁷ Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

⁸ “A. M. Delfino y Cía”, *Fallos*, 148:430, del 20 de junio de 1927.

a la discrecionalidad de aquél, sin más limitación que la de no alterar el espíritu de la ley.

En cambio, en el fallo “Mouvier”¹¹ la CSJN declaró la inconstitucionalidad de la cláusula del Estatuto de la Policía Federal que facultaba al jefe de ésta a emitir y aplicar edictos dentro de la competencia asignada por el Código de Procedimientos en lo Criminal (ley 2.372), para reprimir actos no previstos por las leyes en materia de policía de seguridad y dictar las reglas de procedimiento para su aplicación.¹²

Sin embargo, la CSJN no dejó de recordar su propia jurisprudencia en el sentido de que no existe delegación de funciones legislativas sino simple ejercicio de la facultad reglamentaria contemplada en el antiguo inciso 2 del artículo 86 de la Constitución Nacional, cuando se confiere “al Poder Administrador [...] la facultad de fijar específicas normas de policía, crear infracciones y fijar las sanciones correspondientes dentro de límites establecidos por la misma ley”.

No obstante, reivindicó en el caso, la competencia exclusiva del Poder Legislativo para legislar en materia represiva por leve que sea y destacó que la ley anterior requerida por el artículo 18 de la Constitución Nacional exige, indisolublemente, la doble precisión por la ley de los hechos punibles y de las penas a aplicar.

En el fallo “Cocchia” la CSJN debió decidir sobre la constitucionalidad del decreto 817/92, que había suspendido la vigencia de diversos convenios colectivos, fijando nuevas pautas para el régimen laboral de la actividad de los actores, derogando todo acto normativo opuesto a éstas y convocando a las partes a la negociación y firma de un nuevo convenio con arreglo a ciertas limitaciones.¹³

La CSJN valorando las normas referidas en los considerandos del precitado decreto –leyes 23.696, 24.093 (posterior al dictado del decreto 817/92 pero a juicio de la Corte tácitamente ratificatoria de él), en el Tratado de Asunción, entre otras– y el proceso de transformación encarado en aquel entonces por el Poder Legislativo, para lo cual se facultó al Poder Ejecutivo a adoptar decisiones dirigidas a materializar las pautas fijadas, halla un bloque de legalidad definidor de una clara política legislativa acorde con la Constitución respecto de la cual el decreto referido no sería más que uno de los instrumentos cuya implementación el legislador confió en el Poder Ejecutivo.¹⁴

En síntesis, el inicio de la elaboración doctrinaria de la CSJN respecto de la delegación legislativa antes de la reforma constitucional de 1994, se puede sintetizar en el siguiente razonamiento: la delegación como principio no procede; ella no se configura sin embargo al

menos propiamente cuando el Congreso sólo autoriza al Ejecutivo a reglar pormenores o detalles necesarios para la ejecución de la ley; a partir de un poder reglamentario compartido, el Congreso puede habilitar con amplitud al Ejecutivo expresa o implícitamente a reglamentar la ley.

Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, la CSJN se expidió en fallos tales como “Massa”¹⁵ y “Rinaldi”¹⁶ entendiendo que la existencia de una crisis económica habilita a los órganos Legislativo y Ejecutivo para dictar medidas razonables destinadas a paliar sus efectos; mientras que el mérito, la oportunidad y conveniencia de tales medidas, escapan a la órbita judicial y no pueden ser revisados en abstracto.

En este sentido, resulta de una claridad significativa el dictamen emitido por el procurador general de la Nación en relación al precitado fallo “Rinaldi”, al destacar que la crisis que demostró toda su intensidad y gravedad a fines de 2001 condujo, entre otras cosas, como es bien conocido, a la declaración legal del estado de emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria (ley 25.561).¹⁷

“La doctrina de la emergencia no es tema novedoso en la historia argentina ni en la jurisprudencia del Tribunal. Sin embargo, cabe atribuir características particulares y de inusitada gravedad a la crisis [...] que hizo eclosión por aquella época.”¹⁸

“En efecto, es un hecho de público y notorio conocimiento que la Argentina se vio enfrentada al impacto de una crisis terminal de descomunales consecuencias sobre el bienestar del conjunto de la población. La abrupta caída de los niveles de producción y consumo, acompañada por un franco retroceso en las variables sociales, generaron el comienzo del derrumbe del régimen de política económica implementado durante la década del noventa.”¹⁹

Asimismo, el precitado dictamen enfatiza que no se puede perder de vista el contexto económico, social e institucional en que se tomaron las medidas adoptadas para conjurar el estado de crisis, pues de lo contrario se corre el riesgo de encontrar soluciones abstractas y, por lo mismo, desvinculadas de la realidad nacional.²⁰

En este orden, cabe recordar un trabajo de Jorge Carlos Albertsen, *Sentido y alcance de la delegación legislativa en la reforma constitucional*, Universidad Austral, 1995 (bajo la tutoría de Alfonso Santiago [h.]), en el cual el autor desarrolla con precisión la relevancia

¹⁵ Fallos, CS 329:5913.

¹⁶ Fallos, CS 330:855.

¹⁷ Fallos, CS 330:855. Dictamen del procurador general de la Nación, 8/2/2007.

¹⁸ Fallos, CS 330:855. Dictamen del procurador general de la Nación, 8/2/2007.

¹⁹ Fallos, CS 330:855. Dictamen del procurador general de la Nación, 8/2/2007.

²⁰ Fallos, CS 330:855. Dictamen del procurador general de la Nación, 8/2/2007.

¹¹ “Raúl O. Mouviel y otros”, Fallos, 237:636, del 17 de mayo de 1957.

¹² Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

¹³ “Cocchia, Jorge c/Estado nacional”, Fallos, 316:2624, del 2 de diciembre de 1993.

¹⁴ Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

de la reforma introducida en el artículo 76 de la Constitución Nacional en 1994.

En dicho trabajo, el precitado autor señala: “Hasta la reforma de 1994, las disposiciones de carácter legislativo dictadas por el Poder Ejecutivo, fueron interpretadas por la Corte Suprema y por buena parte de la doctrina, como el ejercicio de la potestad que la Constitución Nacional consagra en el artículo 86 inciso 2, hoy 99, inciso 2°. Es decir que cuando el Poder Ejecutivo dictaba una disposición de carácter legislativo, lo hacía en ejercicio de una facultad propia, la reglamentaria, y no de una facultad delegada. Después de la reforma, el instituto ha sido incorporado, expresamente, al texto constitucional de manera que hoy existe la posibilidad de que el Poder Ejecutivo dicte disposiciones de carácter legislativo en ejercicio de las facultades delegadas. Por ello creo que no puede establecerse un paralelo entre las bases que constituyen los límites del ejercicio de la potestad reglamentaria, y las del ejercicio de una facultad delegada. En el ejercicio de la potestad reglamentaria, el Poder Ejecutivo debe cuidar de no alterar el espíritu de la ley a través de su reglamentación; en cambio en el ejercicio de una potestad delegada, hace la ley, creando su espíritu”.

Por todo lo expuesto, es criterio de esta comisión analizar en lo pertinente la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio.

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo 1.190 de fecha 19 de agosto de 2010, mediante el cual se adoptan las disposiciones de la decisión 28/09 de fecha 7 de diciembre de 2009 del Consejo del Mercado Común, según la cual la República Argentina podrá mantener hasta el 31 de diciembre de 2011 en su Lista de Excepciones al Arancel Externo Común hasta cien (100) ítems arancelarios. La mencionada decisión se anexa como anexo 1 al decreto en análisis, formando parte integrante del mismo.

Nuestro país, en su calidad de signatario del Tratado de Asunción por el cual se constituyó el Mercado Común del Sur, debe incorporar la mencionada decisión 28/09 al ordenamiento jurídico nacional correspondiéndole efectuar, en consecuencia, los respectivos ajustes en la lista argentina vigente.

Por tal motivo se modifican, asimismo, los anexos I y II del decreto 509 de fecha 15 de mayo de 2007 y sus modificaciones: el primero, en lo referente a la alícuota por derecho de importación extrazona (DIE) según los porcentajes que se indican para las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) detalladas en la planilla que se adjunta como anexo II al decreto 1.190/2010 y el segundo, conforme al detalle consignado en el cuadro que se aneja como anexo III, formando ambos anexos partes integrantes de la norma bajo análisis.

II.a. Análisis del decreto

La ley 26.122, en el título III capítulo II, se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de la delegación legislativa estableciendo en su artículo 13 que esta comisión debe expedirse expresamente sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio.

La lectura del artículo 100 inciso 12, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del señor jefe de Gabinete de Ministros y *b)* el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente, y como requisitos sustanciales conforme a las atribuciones conferidas por el artículo 76 de la Constitución Nacional: *a)* materias determinadas de administración o de emergencia pública, *b)* con plazo fijado para su ejercicio y *c)* dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

El decreto 1.190/2010 en consideración ha sido dictado por la señora presidenta de la Nación, doctora Cristina Fernández de Kirchner; y refrendado por el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Aníbal D. Fernández; el señor ministro de Economía y Finanzas Públicas, don Amado Boudou y la señora ministra de Industria, licenciada Débora Giorgi, de conformidad con el artículo 100, inciso 12, de la Constitución Nacional.

Asimismo, se encuentra cumplido el último requisito formal referido al control por parte de esta comisión, en virtud de lo cual se eleva el despacho pertinente de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la ley 26.122.

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 estos sean derogados formalmente por el Congreso.²¹

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 1.190/2010.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último considerando del citado decreto de que el mismo se dicta en función de lo previsto por los artículos 664 apartado 1, inciso *c)*, y 665 de la ley 22.415 (Código Aduanero) y en uso de las facultades conferidas por la ley 26.519.

En tal sentido, mediante la ley 26.519 se ratificó a partir del 24 de agosto de 2009 por el plazo de un (1)

²¹ Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde, 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.

año y con arreglo a las bases oportunamente fijadas por el Poder Legislativo nacional, la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública emitidas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, cuyo objeto no se hubiese agotado por su cumplimiento. Asimismo, se establece que “el titular del Poder Ejecutivo nacional y el jefe de Gabinete de Ministros ejercerán exclusivamente las facultades delegadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 100, incisos 4 y 12, de la Constitución Nacional y la ley 26.122. En cada caso, deberá citarse la norma jurídica en la cual se enmarca la delegación legislativa, determinando número de ley y artículo”.²²

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen citado *ut supra*, en el cual señala que “existe una marcada diferencia entre el dictado, por parte del Poder Ejecutivo, de una disposición de carácter legislativo, cuando la misma ha sido dictada en virtud de la circunstancia excepcional que prevé el tercer párrafo del inciso 3 del artículo 99 y cuando la misma es el resultado del ejercicio de una delegación legislativa. En el primer caso no existe una actuación previa del Congreso, mientras que en el segundo, éste ya ha puesto de manifiesto su voluntad de transferir su potestad al Poder Ejecutivo, respecto de una materia determinada, con plazo para su ejercicio y de conformidad con ciertas bases. Esta circunstancia justifica que el control de la Comisión Bicameral Permanente, sea mayor en el caso de los decretos de necesidad y urgencia (en los que el Poder Ejecutivo ha dictado la disposición de motu proprio) que en el caso de la delegación legislativa (a través de la que el Poder Legislativo le ha encomendado al Poder Ejecutivo el dictado de una ley, estableciendo las “bases de la delegación”). En el primer caso el Congreso tiene una participación *ex post*, mientras que en el segundo tiene una participación *ex ante*”.

Entre los considerandos del decreto objeto de análisis se menciona que, por la decisión 68 del Consejo del Mercado Común, de fecha 14 de diciembre de 2000, y sus modificaciones, se instituyó la Lista de Excepciones al Arancel Externo Común y que los Estados Parte del Mercosur se encuentran facultados para realizar determinadas modificaciones con cierta periodicidad en sus respectivas listas nacionales.

En ese marco, la decisión 28 del Consejo del Mercado Común de fecha 7 de diciembre de 2009 que, como anexo I se incorpora al decreto 1.190/2010, establece en su artículo 1° que la República Argentina podrá mantener hasta el 31 de diciembre de 2011 en su Lista Nacional de Excepciones al Arancel Externo Común, hasta cien (100) ítems arancelarios correspondiendo, en consecuencia, introducir la referida decisión en el ordenamiento jurídico nacional readecuando las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) que corresponden.

A fin de dar cumplimiento a lo normado, se modifican los anexos I y II del decreto del Poder Ejecutivo nacional 509 de fecha 15 de mayo de 2007 y sus modificaciones.

Con respecto al anexo I del precitado decreto, se adaptan los valores correspondientes a los porcentajes estipulados en concepto de derecho de importación extrazona (DIE) para diez (10) posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) que se indican en la planilla que, como anexo II, forma parte integrante del decreto 1.190/2010. Dichos porcentajes van del 0 % al 35 % pasando por escalas intermedias del 6 %, 12 % y 14 %, según su caso.

Por su parte, en el anexo II del decreto 509/07, se modifica la Lista de Excepciones al Arancel Externo Común de conformidad con el cuadro de detalles y referencias que, como anexo III, forma parte integrante del decreto 1.190/2010 en análisis. En el cuadro referido, se consignan un total de diecinueve (19) posiciones arancelarias entre las cuales se fijan: nueve (9) eliminaciones, nueve (9) incorporaciones y una (1) modificación, con los valores de referencia que en ciertos casos se indican en relación a productos como: alquifenoles etoxilados; bloques y ladrillos de grafito con determinadas características de peso, conductividad técnica y resistencia mecánica; interruptores de corte en vacío; papeles del tipo *wet strenght* resistentes a la humedad y al álcali; ferromanganeso medio carbono; alambre de acero sin alea con determinado peso, diámetro y carga mínima de rotura; entre otros.

Por último, el Poder Ejecutivo dispone la remisión de copia autenticada del decreto en análisis al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, atento su carácter de coordinador de la Sección Nacional del Grupo Mercado Común.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en los artículos 76 y 100 inciso 12 de la Constitución Nacional, en lo que respecta al dictado del decreto 1.190/2010, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.190 de fecha 19 de agosto de 2010.

Decreto 1.190/2010

Diana B. Conti.

III

Dictamen de comisión

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 1.190 de fecha 19 de agosto

²² Ley 26.519, artículo 1°.

de 2010 que dispone, a través de la adopción de la decisión 28 del 7 de diciembre de 2009 del Consejo del Mercado Común (CMC), que “la República Argentina y la República Federativa de Brasil podrán mantener en sus listas nacionales de excepciones al arancel externo común hasta cien (100) ítems arancelarios hasta el 31 de diciembre de 2011”.

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° – Aconsejar el rechazo y la declaración de invalidez del decreto 1.190 de fecha 19 de agosto de 2010, por ser violatorio de las normas constitucionales aplicables y, en consecuencia, nulo.

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, 3 de noviembre de 2010.

Marcela V. Rodríguez.

INFORME

Honorable Cámara:

I. *La evolución e incorporación de la delegación de facultades en nuestro ordenamiento*

Es conveniente comenzar con un breve repaso histórico de la incorporación de las delegaciones legislativas en nuestra práctica jurídica. En este sentido, pueden identificarse tres grandes etapas. La primera está caracterizada por un fuerte rechazo doctrinario de los principales juristas de nuestro derecho constitucional, quienes consideraban totalmente prohibida toda posible delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo. Tal es así, que dos de los principales manuales de la materia ni siquiera analizaban la cuestión.¹

En la misma línea, el propio Linares Quintana descalificaba este instituto de manera categórica al analizarlo bajo una dicotomía extrema: “en lugar de hacer la exposición de sus extensas argumentaciones para fundar su posición, debieran formular el verdadero planteo del problema: o aceptan o rechazan la división de poderes”.²

En la segunda etapa, a través de varios *leading cases*, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ido incor-

porando, no sin ciertas dudas, esta práctica en nuestro país, la que contribuyó a la configuración y el fortalecimiento de un hiperpresidencialismo atrofiado.³ En primer lugar, debemos hacer referencia al caso “Delfino”.⁴ En el mismo se discutía una multa impuesta por la Prefectura General de Puertos a los agentes del vapor alemán “Bayen”, por infracción al Reglamento del Puerto de la Capital. El apelante sostenía que las normas que determinaban esa pena eran inconstitucionales por constituir una delegación de facultades legislativas, y que el Poder Ejecutivo carecía de atribuciones para crear sanciones penales de un presunto poder de policía que la Constitución ha puesto exclusivamente en manos del Poder Legislativo.

Al rechazar ese planteo, la Corte dijo que “no existe propiamente delegación sino cuando una autoridad investida de un poder determinado hace pasar el ejercicio de ese poder a otra autoridad o persona descargándolo sobre ella”, subrayando la “distinción fundamental entre la delegación del poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquella”. En esta instancia, la Corte crea la distinción –que luego veremos en mayor detalle– entre delegación propia e impropia.

Además, interpretó que “cuando el Poder Ejecutivo es llamado a ejercitar sus poderes reglamentarios en presencia de una ley que ha menester de ellos, lo hace no en virtud de una delegación de atribuciones legislativas, sino a título de una facultad propia [...] cuya mayor o menor extensión queda determinada por el uso que de la misma facultad haya hecho el Poder Legislativo” de donde deduce “una especie de autorización legal implícita dejada a la discreción del Poder Ejecutivo sin más limitación que la de no alterar el contenido de la sanción legislativa con excepciones reglamentarias, pues, como es obvio, el Poder Ejecutivo no podría ir más allá de donde llega la intención de aquella ni crear la ley, ni modificarla”.

El segundo caso relevante es “Mouviel”,⁵ donde dos imputados, ante la condena a sufrir penas de arresto por infracción a los edictos policiales sobre “desórdenes” y “escándalo”, interpusieron recurso extraordinario, sosteniendo que el régimen de faltas vigente y las sentencias de 1ª y 2ª instancias son violatorias de la Constitución Nacional, dado que la concentración de las facultades judicial, ejecutiva y legislativa en materia de faltas por parte del jefe de Policía violaría el principio de la división de los poderes establecido por la Constitución. La Corte hizo lugar al recurso, revocando la sentencia. Al hacerlo, expresó, sobre la base del principio de legalidad penal, que “existe la

¹ Ver González Calderón, J. A., *Curso de derecho constitucional*, 6ª ed., revisada por E. J. Miqueo Ferrero, Depalma, 1981, pp. 303-305. González, J. V., *Manual de la Constitución Argentina*, Ángel Estrada y Cía. Ed.

² Linares Quintana, S. V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Alfa, Buenos Aires, 1963, tomo VIII, pp. 183-184.

³ Nino, C., *Fundamentos de derecho constitucional*, Astrea, 1992, pp. 569-656.

⁴ CSJN, 20/6/1927, “A. M. Delfino y Cía.”, *La Ley*, Colección de Análisis Jurisprudencial.

⁵ CSJN, 17/5/1957, “Mouviel, Raúl O. y otros”, *La Ley*, Colección de Análisis Jurisprudencial.

necesidad de que haya una ley que mande o prohíba una cosa, para que una persona pueda incurrir en falta por haber obrado u omitido obrar en determinado sentido. Y es necesario que haya, al mismo tiempo, una sanción legal que reprima la contravención para que esa persona deba ser condenada por tal hecho (artículo 18). Estos dos principios fundamentales y correlativos en el orden penal, imponen la necesidad de que sea el Poder Legislativo quien establezca las condiciones en que una falta se produce y la sanción que le corresponde, ya que el Poder Ejecutivo solamente puede reglamentar la ley, proveyendo a su ejecución, pero cuidando siempre de no alterar su sentido (artículo 86, inciso 2°) (*Fallos*, t. 191, p. 245).

Más categóricamente, todavía, expresó que “en el sistema representativo republicano de gobierno adoptado por la Constitución (artículo 1°) y que se apoya fundamentalmente en el principio de la división de los poderes, el legislador no puede simplemente delegar en el Poder Ejecutivo o en reparticiones administrativas la total configuración de los delitos ni la libre elección de las penas, pues ello importaría la delegación de facultades que son por esencia indelegables. Tampoco al Poder Ejecutivo le es lícito, so pretexto de las facultades reglamentarias que le concede el artículo 86, inciso 2, de la Constitución, sustituirse al legislador y por supuesta vía reglamentaria dictar, en rigor, la ley previa que requiere la garantía constitucional del artículo 18”.

En tercer lugar, y sólo 3 años después de “Mouviel”, la Corte volvió a expresarse sobre la delegación de facultades en “Prattico”.⁶ El caso gira en torno a un aumento de salarios que había decretado el presidente invocando una ley que, “con el objeto de reprimir la especulación, el agio y los precios abusivos”, facultaba al Ejecutivo a “fijar las remuneraciones”. La Corte adoptó una visión permisiva al asumir que “tratándose de materias que presentan contornos o aspectos tan peculiares, distintos y variables que al legislador no le sea posible prever anticipadamente la manifestación concreta que tendrán en los hechos, no puede juzgarse inválido, en principio, el reconocimiento legal de atribuciones que queden libradas al arbitrio razonable del órgano Ejecutivo” y puso como requisito –verificado en el caso– el de que “la política legislativa haya sido claramente establecida”.

Por último, el fallo destacó que la norma examinada era transitoria y tenía carácter de emergencia, circunstancia a la que le asignó una importancia “decisiva” para habilitar lo que describió como “un ejercicio de los poderes del Estado diverso del ordinario”.

Por último es de destacar el caso “Cocchia”⁷ donde se demandaba la inconstitucionalidad del decreto del

Poder Ejecutivo nacional 817/92 que había derogado un convenio colectivo de trabajo.

El dictamen de la mayoría puntualizó que la norma impugnada “no es más que uno de los instrumentos cuya implementación el legislador confió en el Poder Ejecutivo para llevar a cabo la política de reforma del Estado por aquél decidida” en lo que calificó como “un sistema jurídico” integrado en la emergencia por las leyes 23.696, 23.697 y 23.928, “tendiente a proteger y estimular el marco de libertad indispensable para el funcionamiento de una economía de mercado en la cual el Estado asume un papel exclusivamente subsidiario”. Sobre esa base, la mayoría reconoce en ese “bloqueo de legalidad” el soporte de “un programa de gobierno aprobado por el Congreso” que reputa idóneo para tener por configurado el estándar de “Prattico” de “una clara política legislativa”.

Asimismo, Boggiano, sostuvo que actualmente se requiere una estrecha colaboración en las ramas legislativa y ejecutiva, relación que “encontraría una injustificada e inconveniente limitación si sólo se permitiera al Congreso encomendar al Ejecutivo la reglamentación de detalles y pormenores”, y admite una flexibilización de “Prattico” al conceder que “el *standard* debe estar dotado de la razonabilidad prácticamente exigible de acuerdo con las circunstancias en medio de las cuales se sancionó”.⁸

Las disidencias en este fallo fueron contundentes. Fayt y Belluscio expresaron que “la pretensión del Estado nacional entraña una suerte de delegación legislativa de una indeterminación y vastedad como nunca lo ha admitido este tribunal”. Y realizan una distinción al sostener que “la tendencia se muestra más favorable a admitir la delegación cuando se trata de materias técnicas”, mientras que “cuando están involucrados derechos individuales, la garantía del debido proceso exige que la restricción tenga su origen en una ley en sentido formal y material”. Por último, estimaron que la cuestión y los precedentes del tribunal confluyen en propiciar una interpretación estricta, afirmando así que “toda duda conduce a la indelegabilidad”.⁹ En síntesis, “Cocchia”, tal como afirma Sagués, produjo el último intento de dar algún barniz de constitucionalidad formal a la prácticamente consumada delegación de atribuciones parlamentarias en el presidente y así la reforma de 1994 tuvo que rendirse ante la evidencia de los hechos resignándose a procurar un encuadre de ese fenómeno.¹⁰

Finalmente, la tercera etapa se caracteriza por el reconocimiento normativo-constitucional de la delegación de facultades en el artículo 76 de la Constitución Nacional a partir de la reforma llevada adelante en el año 1994. Reconocimiento que en los acápites siguientes veremos en mayor detalle.

⁶ CSJN, 20/5/1960, “Prattico, Carmelo y otros c/Basso y Cía.”, *La Ley*, Colección de Análisis Jurisprudencial.

⁷ CSJN, 2/12/1993, “Cocchia, Jorge D. c/Estado nacional y otro”, *Sup. Emergencia Económica y Teoría del Derecho, La Ley*, 1994-B, 643.

⁸ Considerando 29.

⁹ Considerando 14.

¹⁰ Sagués, N., *Elementos de derecho constitucional*, 3ª ed., tomo I, Astrea, 2003, pág. 603.

II. La interpretación restrictiva del artículo 76 de la Constitución Nacional

II.1.1. Introducción

Una primera aclaración en torno a lo regulado por el artículo 76 es la obligatoriedad de su interpretación restrictiva. Creemos que varios son los argumentos a favor de ello.

En este sentido, cabe aclarar que la regla general y pauta interpretativa que motiva la actuación del Poder Ejecutivo en el dictado de normas de carácter legislativo es su total prohibición, bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Únicamente en casos excepcionales le está permitido al Ejecutivo emitir disposiciones de este tipo, bajo estricto cumplimiento de los requisitos fijados en la propia Constitución.

Esta es la conclusión a la que se arriba de una lectura de las normas atinentes de nuestra Constitución, especialmente si tenemos en cuenta un criterio sistemático de interpretación, de modo que todas las normas del sistema que forman la Constitución Nacional puedan ser interpretadas de manera que se concilien entre ellas. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la primera regla interpretativa es darle pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante, con los principios y garantías de la Constitución.¹¹

La Constitución contiene varias disposiciones expresas en relación con la cuestión que nos ocupa. Una de ellas está en el artículo 99, inciso 3. La otra disposición es del artículo 76, que prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en aquellas 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. Finalmente, otra norma a tener en cuenta en este análisis es la vieja cláusula de defensa de la democracia que está contenida en el artículo 29 de la Constitución Nacional en cuanto establece que: “El Congreso no puede conceder al Poder Ejecutivo nacional, ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por los que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos quede a merced del gobierno o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a los que lo formulen, consientan o firmen a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria”.

Es el juego sistemático de estas normas del cual debe surgir la interpretación correcta de la Constitución Nacional en esta materia. Así, tanto el artículo 76 como el artículo 99, inciso 3, establecen un principio prohibitivo expreso en materia de uso de atribuciones legislativas por parte del órgano Ejecutivo. Señalan claramente que no puede el Poder Ejecutivo asumir

funciones legislativas ni puede el Congreso delegar estas funciones de modo tal que esta prohibición genérica ya nos señala la primera pauta de interpretación de esta norma constitucional.

De esta prohibición genérica se desprende claramente que la interpretación debe ser en un sentido estricto, es decir, que en caso de duda debe estarse claramente por la prohibición y no por la habilitación. La habilitación, las materias y los contenidos allí especificados constituyen una excepción al principio prohibitivo expresado en los primeros párrafos de ambos artículos y que, además, se encuentra plenamente reforzado y sancionado penalmente por el artículo 29 de la Constitución Nacional.

En este mismo sentido se ha expedido la Corte Suprema de Justicia. Así, en el caso “Verrocchi”,¹² la Corte expresó que “los constituyentes de 1994 no han eliminado el sistema de separación de las funciones del gobierno, que constituye uno de los contenidos esenciales de la forma republicana prevista en el artículo 1° de la Constitución Nacional [...] Consideréese que la reforma fue fruto de la voluntad tendiente a lograr, entre otros objetivos, la atenuación del sistema presidencialista”.¹³ Y agregaron: “El texto nuevo es elocuente [...] la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país, especialmente desde 1989”.¹⁴ En el caso “Guida”,¹⁵ Petracchi¹⁶ recordó la formulación de este principio general. Y esta doctrina se repite en la causa “Kupchik”,¹⁷ en el voto de mayoría.¹⁸

Por último, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también sostuvo una postura similar respecto a las facultades legislativas en cabeza del Poder Ejecutivo. En este sentido, expresó que dichos actos son válidos siempre que “estén autorizadas por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención”.¹⁹

II.2. Las intenciones de los constituyentes

Otro argumento a favor de una interpretación restrictiva del artículo 76 de la Constitución Nacional

¹² CSJN, 19/8/1999, “Verrocchi, Ezio c/Administración Nacional de Aduanas”, *La Ley*, 2000-A, 88.

¹³ Considerando 7.

¹⁴ Considerando 8.

¹⁵ CSJN, 2/6/2000, “Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo”, *La Ley*, 2000-C, 828.

¹⁶ Considerando 8 de su dididencia.

¹⁷ CSJN, 17/3/1998, “Spak de Kupchik, Luisa y otro c/ Banco Central y otro”, *Fallos*, 321:366.

¹⁸ Considerando 14.

¹⁹ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86, del 9 de mayo de 1986, párr. 36.

¹¹ *Fallos*, 281:147 y otros.

es la intención original que motivó dicha disposición normativa. Ante las dudas en la interpretación de las diferentes cláusulas constitucionales, el abordaje originalista (aunque con ciertos límites) resulta un método jurisprudencial y doctrinariamente aceptable.²⁰

Como lo sostiene Gelli, “los excesos en la práctica de la delegación legislativa llevaron a los convencionales constituyentes de 1994 a establecer el principio de la prohibición”.²¹ En el mismo orden de ideas, Bidart Campos expresó que “a) la delegación excepcionalmente autorizada por el artículo 76 corresponde a la ‘plena’ que antes de la reforma se hallaba implícitamente prohibida y, de haberse llevado a cabo, era inconstitucional; b) la delegación que se denominaba impropia no ha quedado prohibida, ni encuadrada en el artículo 76, y puede en el futuro tener cabida como antes dentro del perímetro que le trazó la jurisprudencia de la Corte Suprema; por ende, b’) la delegación impropia no precisa que el Congreso se restrinja a las materias ni al plazo que estipula el artículo 76”.²²

En pocas palabras, la intención del constituyente fue doble: por un lado, reconocer de modo expreso al fenómeno de la delegación que se encontraba ausente hasta entonces en la letra de la Constitución para fijar su funcionamiento y darle cierto margen de seguridad jurídica. Por otro lado, quiso establecer límites precisos a dicha delegación que, de acuerdo con la nueva norma, está sujeta a diversos condicionamientos, que luego analizaremos en detalle. Por ello, la intención del constituyente de limitar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo es uno de los principales argumentos para realizar una interpretación restrictiva del artículo 76 de la Constitución Nacional.

II.3. El sistema de división de poderes

Por último, la interpretación de este artículo no puede desdecirse del diseño institucional plasmado por nuestra Constitución Nacional. Es de recordar que la doctrina de la separación de los poderes es una garantía a las libertades individuales. Ha dicho Justo López que este principio “constituye una respuesta al problema relativo a si la conducta de los gobernantes [...] debe o no estar encuadrada y limitada por normas jurídicas de derecho positivo. Esa respuesta, y por tanto esa doctrina, se concreta en la afirmación de que –con la finalidad de asegurar la libertad de los seres humanos– la actividad estatal –es decir, la de aquellos que se imputa al Estado– no debe estar totalmente en las

mismas y únicas manos, sino que debe estar repartida entre distintos órganos”.²³

La Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 ya establecía en su artículo 16 que: “La sociedad en donde no estén garantizados los derechos ni esté establecida la separación de poderes, carece de Constitución”. Tal como Locke –precursor de la doctrina– la planteaba, la teoría de la división o separación de poderes ofrecía las siguientes características: a) es un sistema contra la “opresión” del poder tiránico; b) la separación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo encuentra fundamento racional en la necesidad de la aplicación constante de las normas generales; c) debe existir la supremacía del Legislativo.²⁴

Montesquieu reformuló la doctrina de la división de poderes en la forma que hoy es reconocida, destacando siempre su carácter de garantía a la libertad de las personas. Fue él quien visualizó las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Tales funciones pueden o no ser ejercidas por el mismo órgano. “*En el primer caso, no hay libertad; para que ésta exista ‘es necesario un gobierno tal, que ningún ciudadano pueda temer a otro’ y para ello deben atribuirse los distintos ‘poderes’ (con sus ‘funciones’ respectivas) a distintos ‘órganos’. Este es el sistema adecuado para salvaguardar la libertad. La tendencia del poder es hacerse despótico. Sólo el poder es capaz de frenar al poder.*”²⁵

Más recientemente, Lowenstein ha destacado también que los destinatarios del poder salen beneficiados si las distintas funciones son realizadas por órganos diferentes: “La libertad es el telos ideológico de la teoría de la separación de poderes”.²⁶

A tal punto es importante este principio, que Bidart Campos considera a la forma republicana de gobierno como un contenido pétreo de la Constitución.²⁷

El sistema republicano adoptado por nuestro país –que, entre otras cuestiones, incluye la división de poderes– se inscribe dentro de esta posición. Si la finalidad del principio de separación de poderes es controlar el poder, posibilitar la libertad y garantizar los derechos de las personas, la violación a este principio importa la violación a las garantías individuales. Así se ha manifestado la doctrina: “La finalidad perseguida no es otra que evitar el desborde del poder y *el peligro para las libertades personales que suscitara la centralización en la toma de decisiones públicas*. Por eso

²³ López, Mario Justo, *Manual de derecho político*, Buenos Aires, Depalma, 1994, 2ª edición, p. 391. La cursiva es propia.

²⁴ Locke, J., *Tratado sobre el gobierno civil*, FCE, 2004, Buenos Aires.

²⁵ López, Justo Mario, ob. cit., p. 393. La cursiva es propia.

²⁶ Lowenstein, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, p. 153.

²⁷ Bidart Campos, G., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo I, Ediar, Buenos Aires, 1995, p. 195.

²⁰ Gargarella, R., *La justicia frente al gobierno*, Astrea, 1996, capítulo II.

²¹ Gelli, M. A., *Constitución Nacional. Comentada y concordada*, La Ley, 2002, p. 620.

²² Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución reformada*, Ediar, 2004, tomo III, p. 159.

la concentración del poder es rechazada enérgicamente en el artículo 29 de la Constitución Argentina”.²⁸

Como consecuencia de este principio, el artículo 29 de la Constitución Nacional prescribe que: “El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria”.

Efectivamente, el artículo 29 fue concebido por los constituyentes como una declaración de defensa del sistema republicano consagrado en el artículo 1° de la Ley Suprema. Sostiene, al respecto, Gelli que: “El artículo 29 de la Constitución Nacional, protege expresa y preferencialmente los derechos a la vida, al honor y a la integridad del patrimonio, de las arbitrariedades de los gobernantes y garantiza la división e independencia de los poderes como una seguridad de aquellos derechos”.²⁹

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció sobre el alcance de las prohibiciones contenidas por el artículo 29 de la Constitución Nacional,³⁰ al afirmar que: “La finalidad de la norma ha sido siempre impedir que, alegando motivos de urgencia o necesidad, el Poder Ejecutivo asuma facultades extraordinarias y la suma del poder público, lo que inevitablemente trae aparejada la violación de los derechos fundamentales del hombre libre, que la propia Constitución Nacional garantiza”.³¹

Al constituir la división de poderes una garantía a las libertades individuales, su violación constituye, entonces, una violación actual a nuestras garantías constitucionales. Así, la doctrina ha destacado que “de las declaraciones y derechos subjetivos pueden inferirse garantías institucionales, tales como [...] la división de poderes...”.³²

En efecto, una interpretación armónica con nuestro diseño institucional exige un criterio restrictivo al analizar las pautas de la delegación de atribuciones legislativas al Ejecutivo, a los fines de una protección integral de los derechos y las garantías fundamentales de los ciudadanos de una república constitucional.

II.4. Los requisitos del artículo 76 de la Constitución Nacional

II.4.1. ¿Qué tipo de delegación se permite?

Como lo vimos, la jurisprudencia sostuvo que la delegación legislativa puede ser “propia” o “impropia”. Por la primera de ellas, se entiende la delegación de la atribución de “hacer la ley”, es decir, la transferencia de competencias de un poder a otro.

Tal como nos referimos en el acápite previo, debemos hacer una interpretación absolutamente restrictiva, dado que la intención del Constituyente ha sido la de prohibir –como regla– toda clase de delegación legislativa.³³ Por ello, la delegación propia se encuentra prohibida por el artículo 76 de la Constitución, que únicamente autoriza la denominada delegación impropia, que consiste en la posibilidad de delegar la atribución de dictar ciertos detalles o pormenores de la ley, respetando las pautas establecidas por el propio legislador.

En efecto, el citado artículo 76 de la Constitución Nacional únicamente admite este tipo de delegación en el Poder Ejecutivo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, en forma excepcional bajo estricto cumplimiento de las exigencias allí previstas.

II.5. Materias determinadas de administración y emergencia pública

El texto del artículo 76 sostiene que la delegación sólo es admitida en “materias determinadas de administración” o de “emergencia pública”. Ahora bien, ¿cuáles son las situaciones específicas comprendidas en la cláusula constitucional?

A pesar de la imprecisión y vaguedad conceptual de ambos conceptos,³⁴ se ha afirmado que “materias determinadas de administración” son las “cuestiones materialmente administrativas y que, por ello, corresponden en principio al ámbito de competencia del Poder Ejecutivo aunque por expresa disposición constitucional han sido atribuidas al Poder Legislativo”.³⁵

Por otro lado, respecto del concepto de “emergencia pública”, la doctrina de manera mayoritaria ha coincidido en que ésta se caracteriza básicamente por una situación, una circunstancia o un hecho de gravedad tal que imponga la necesidad de que el Estado dé una

³³ Balbín, C., *Reglamento delegados y de necesidad y urgencia*, La Ley, 2004, p. 102.

³⁴ Para un análisis pormenorizado de las consecuencias disvaliosas de la mala utilización del lenguaje en el plano jurídico ver Carrió, G., *Notas sobre derecho y lenguaje*, Abeledo Perrot, 1973.

³⁵ Respecto a esta dificultad en la interpretación de los decretos delegados ver Colautti, C., *La delegación de facultades legislativas y la reforma constitucional*, La Ley, 1996-B, Bidart Campos, G., *Tratado elemental de derecho constitucional*, tomo VI, p. 342, Sabsay, D. y Onaindia, J., *La Constitución de los argentinos*, p. 243, Errepar.

²⁸ Gelli, M. A., ob. cit., p. 19. La cursiva es propia.

²⁹ Ob. cit., p. 261. La cursiva es propia.

³⁰ *Fallos*, 309:1689.

³¹ Del considerando 6 del voto conjunto de los jueces Petracchi y Bacqué, en la denominada “Causa 13”, en igual sentido se pronunció el ministro Fayt en el caso “Basilio Arturo Lami Dozo”, *Fallos*, 306 (1): 911, considerando 7, la cursiva es propia.

³² Gelli, M. A., ob. cit., p. 11 y 12.

solución inmediata a aquél. Este concepto constitucional indeterminado requiere “que se produzca una grave situación susceptible, según el criterio del Congreso, de afectar la subsistencia del Estado”.³⁶ Es decir, la “emergencia pública” es un presupuesto fáctico impreciso y, por ello, con dificultades en fijar sus límites.

Por ello, mismo Salvador de Arzuaga expresó que “emergencia” es una “situación fáctica excepcional que altera negativamente a la sociedad o alguno de sus sectores, impidiendo la concreción del bien común al desestabilizarla institucional, económica o socialmente. De allí que la emergencia pública no es una materia, sino una circunstancia imprevisible o que siendo previsible es inevitable, de tal manera que ella podrá referirse a distintas materias”.³⁷

Esta línea también ha sido desarrollada jurisprudencialmente por la CSJN en varias oportunidades. La Corte definió este concepto como “una situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico-social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, que origina un estado de necesidad al que hay que ponerle fin”. Recordando, asimismo, que “el fundamento de las leyes de emergencias es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial [...], a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto”.³⁸

En el caso “Provincia de San Luis”,³⁹ la Corte agregó que “las medidas tendientes a conjurar la crisis deben, pues, ser razonables, limitadas en el tiempo, un remedio y no una mutación de la sustancia o esencia de la relación jurídica”.

II.6. Presupuestos habilitantes

Según la Constitución, toda delegación de facultades legislativas en cabeza del Poder Ejecutivo, tiene dos presupuestos para su validez:

1. Que se fije un plazo para el ejercicio de las facultades delegadas.
2. Que se ejerzan dentro de las bases de la delegación que el Congreso debe establecer.

Este requisito responde a la necesidad de superar la tensión existente entre la delegación legislativa y

la división de poderes. Por ello, como ya se adelantó, el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo la función de legislar (artículo 29 y 76, y artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, que prohíbe al Poder Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo), pero sí puede transferir, en ciertas ocasiones, ciertos poderes para llenar los detalles no contemplados en la ley. A tal fin, la norma delegante debe establecer un patrón inteligible o política legislativa, que sirva de guía al órgano delegado y le impida apartarse de sus funciones.

Lo que no puede hacer es una entrega en blanco de la competencia, sino que debe establecer con toda claridad los límites y condiciones bajo los cuales estas atribuciones serán ejercidas (éste es el criterio de la Corte Suprema sostenido en el *leading case* “Delfino”). Es decir, el Congreso debe indicar suficientemente el campo en el cual la administración ha de actuar, de manera tal que se sepa si aquella se ha mantenido dentro de la voluntad de la ley.

Éste fue el criterio sostenido por diversos miembros de la Convención Constituyente de 1994. Sostuvo al respecto García Lema que “*el Congreso debe definir la materia de la delegación y suministrar un patrón o criterio claro para guiar al organismo administrativo al cual se transfieren facultades*”. Posteriormente y ya en una obra doctrinaria, agregó este autor que “*la idea que anima esta prohibición (de la delegación legislativa), es que el Congreso no está habilitado para delegar en bloque en el presidente todas sus facultades legislativas, porque ello está impedido por el artículo 29 de la Constitución [...] Como consecuencia de esa regla, la delegación legislativa tampoco puede importar la transferencia, lisa, llana y definitiva de legislar sobre ciertos asuntos. Este segundo principio, establecido en la doctrina, ha sido ahora reconocido normativamente en el mencionado artículo 76, cuando preceptúa que el Congreso debe fijar “las bases de la delegación”*”.⁴⁰

Respecto al plazo exigido por el artículo 76 de la Constitución Nacional, éste debe ser previsto y estipulado en la norma delegante como *conditio sine que non* de la delegación legislativa de emergencia.⁴¹ Es decir, la ley delegante debe establecer un plazo máximo para no subvertir la limitación temporal que la Constitución exige expresamente cuando se ha optado por delegar.

II.7. El sujeto pasivo de la delegación

De la lectura de la Constitución, y sobre la base de un criterio restrictivo de interpretación, se puede deducir que el único sujeto habilitado para ser delegado es el presidente.

³⁶ Pérez Duhalde, A., *Decretos de necesidad y urgencia*, p. 63, Depalma, 1995.

³⁷ Salvador de Arzuaga, C., *Formulaciones, proposiciones y anotaciones para interpretar la delegación legislativa*, La Ley, t. 1997-A, p. 977. Ver también en el mismo sentido, la definición aportada por Cassagne sobre emergencia: “ésta requiere que se produzca una gravísima situación de emergencia pública susceptible de afectar la subsistencia del Estado y que ella sea reconocida y declarada por el Congreso”, en Cassagne, J. C., *Potestad reglamentaria y reglamentos delegados de necesidad y urgencia*, en RAP 309, p. 47 y ss.

³⁸ CSJN, 27/12/1990, La Ley, 1991-C, 158.

³⁹ CSJN, 5/3/2003, “Provincia de San Luis c/Estado nacional”, La Ley, 2003-E, 472.

⁴⁰ García Lema, A., *La delegación legislativa*, en la obra colectiva “La reforma de la Constitución”, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, págs. 400/402. La cursiva es propia.

⁴¹ Arballo, G., *Reglamentos delegados de administración y reglamentos delegados de emergencia*, disponible en www.saberderecho.blogspot.com

Como señaláramos, con la reforma del año 1994, el Constituyente intentó, a través del artículo 76 de la Constitución Nacional, poner un límite a la costumbre del Congreso de efectuar delegaciones legislativas en órganos inferiores y entes de la administración. Así, diversos doctrinarios sostienen la postura de que sólo se pueden delegar facultades legislativas en el presidente de la Nación.

Bidart Campos, por ejemplo, expresa que la delegación no puede hacerse directamente a favor de organismos de la administración pública por la “sencilla razón de que si en el artículo 100, inciso 12, se prevé para el caso de la formalidad de un decreto, es obvio que éste tiene que emanar del Poder Ejecutivo, ya que los órganos administrativos no dictan sus resoluciones ni adoptan sus decisiones como forma de decreto”.⁴²

En el mismo sentido, García Lema expresó que “no procede la subdelegación de la potestad presidencial de dictar decretos delegados ya sea en el jefe de Gabinete o en los ministros, ya fuere en otros organismos dependientes de su administración, descentralizados y autárquicos, excepto que dicha subdelegación resultare permitida expresamente del texto de la ley regulatoria”.⁴³ Por otro lado, continúa dicho autor, sosteniendo que “si se admitiese una delegación legislativa en organismos descentralizados o autárquicos (es decir, no dirigida al Poder Ejecutivo) el uso de facultades delegadas por esos organismos se escaparía al control de la Comisión Bicameral Permanente”.⁴⁴

En definitiva, si el decreto delegado excediese algunas de estas pautas constitucionales y legislativas, fuese dictado fuera del plazo legal o no respetase los límites materiales “resultará nulo de nulidad absoluta”.⁴⁵

III. La ley 26.122

Tal como lo sostiene el dictamen del Consejo por la Consolidación de la Democracia, además del rol legislante del Congreso, “no se debe dejar de lado otros que tienen mucha trascendencia, como por ejemplo el rol de control sobre el Poder Ejecutivo”. Esta función “resulta indispensable para el correcto desarrollo de las instituciones estatales democráticas y las defensas de las garantías individuales”.

Respecto a la función de control de los órganos de gobierno antes mencionada, el mismo artículo 99, inciso 3, prevé que “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 considera-

rán 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”.

Por lo que resulta patente que dicho artículo le atribuye al Congreso Nacional el importantísimo deber de proteger el sistema republicano y la división de poderes y, con esto, aminorar la forma híperpresidencialista de gobierno.

El Congreso Nacional, desoyendo el mandato constitucional, demoró 12 años la sanción de la norma que reglamenta la Comisión Bicameral Permanente encargada de controlar la legalidad de las disposiciones emitidas por el Poder Ejecutivo. La ley 26.122 merece severas críticas, que ponen en tela de juicio su constitucionalidad. Debe rechazarse firmemente la idea de que la Constitución ha dejado amplios márgenes a la ley reglamentaria para fijar el alcance y el trámite de la intervención parlamentaria. La regulación prevista en la Carta Magna debía respetar límites muy precisos, determinados por la división de poderes, el carácter restrictivo y excepcional del reconocimiento de las facultades legislativas al Ejecutivo y la prohibición tajante de todo tipo de sanción ficta, entre otros principios y reglas constitucionales.

Por su parte, Cayuso sostiene que “tal tipo de reglamentación no podría sortear la tacha de inconstitucionalidad”.⁴⁶

La ley 26.122 adolece de diversos problemas constitucionales, entre los que se destacan los siguientes:

III.1. Pronunciamiento de ambas Cámaras

La Constitución Nacional ha establecido que el Poder Legislativo estará conformado de manera bicameral: por un lado, la Cámara de Diputados y, por otro, el Senado. Cada una representa por una parte al pueblo de la Nación –y con ello el principio democrático– y a los estados locales resguardando, así, el sistema federal.⁴⁷ El bicameralismo permite una instancia de revisión más a las decisiones tomadas e implica un debate más amplio y representativo, con lo cual aquellas normas que surjan de esta mayor deliberación tendrán mayor legitimidad. Así, la Carta Magna establece en el artículo 78 que: “Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley” y en el artículo 82 que: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”.

⁴² Bidart Campos, G., ob cit., p. 345.

⁴³ García Lema, A., “La delegación legislativa y la cláusula transitoria octava”, ED, t. 182, p. 1285.

⁴⁴ Ob. cit., p. 1285.

⁴⁵ Balbín, C., ob. cit., p. 113.

⁴⁶ Cayuso, Susana, “La delegación legislativa, los decretos de necesidad y urgencia y la promulgación parcial. Control político real o aparente”, *La Ley*, 2006-D, 1435.

⁴⁷ Gelli, M. A., *Constitución Nacional comentada y concordada*, La Ley, 2002, p. 439.

Una interpretación armónica de ambos artículos permite concluir que, por un lado, se requiere el pronunciamiento expreso y positivo y, por otro, que ambas Cámaras deben pronunciarse. Pero la ley 26.122 determina que para que un DNU sea rechazado se requiere la voluntad afirmativa tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores. Así, el artículo 22 expresa que: “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”. Y el artículo 24 expresa que: “*El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia*”. (La cursiva nos pertenece.) Cabe preguntarse qué sucedería si una de las dos Cámaras se pronuncia a favor de la validez del decreto y la otra en su contra. La solución que parece aportar la ley en cuestión sería que dicho decreto es válido, contraviniendo la letra de la Constitución.⁴⁸

En conclusión, la sanción de una ley bajo los procedimientos constitucionales requiere de la aprobación de ambas Cámaras, por lo que el tratamiento de los decretos de promulgación parcial debe cumplir con los mismos recaudos para ganar validez.

III.2. El silencio del Congreso Nacional

¿Qué sucede si el Congreso no se pronuncia ni a favor ni en contra de la validez?

Volvamos a recordar el artículo 82 de la Constitución Nacional: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”. La Constitución Nacional es clara al respecto: *el silencio no puede ser considerado como voluntad positiva*. Sostiene Quiroga Lavié que: “La exigencia constitucional de manifestación expresa de la voluntad de las Cámaras, así como *la prohibición*

de la sanción ficta, se aplica a toda la actividad que realicen aquéllas dentro de su competencia. Por ello la norma no especifica que se trata de la sanción de las leyes, sino que lo sostiene para “todos los casos”. Las resoluciones de ambas Cámaras o de las comisiones bicamerales, cuando estén habilitadas para ello, especialmente si ejercen la potestad de control de los actos del Ejecutivo, precisan también de manifestación expresa. [...] Frente a la clara prohibición constitucional de la sanción tácita de las leyes, no podrá inferirse un razonamiento lógico de ninguna naturaleza dirigido a convalidar una habilitación legal en sentido contrario.”⁴⁹

Pero la ley 26.122 establece en sus artículos 22 y 24 que: “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” y que “el rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia”, respectivamente.

Se puede inferir que la voluntad política ha sido la de otorgarle al silencio un carácter convalidante, contrario a la norma constitucional.⁵⁰ Al respecto Cayuso afirma que el principio que se desprende de la regla enunciada en el artículo transcrito, “es que no habiendo pronunciamiento expreso del órgano legislativo, sea ratificando o rechazando, los decretos pierden validez y son nulos de nulidad absoluta. La regla constitucional es la invalidez salvo que se den determinadas condiciones, por lo tanto la disposición infraconstitucional que invierta el principio general es inconstitucional”.⁵¹

En esta misma línea, María Angélica Gelli sostiene que el “silencio” de las Cámaras o el rechazo de alguna de ellas “implicará la caducidad del decreto”, ya que “el silencio del Congreso no posee efecto convalidatorio”.⁵²

Por último, es interesante resaltar que la interpretación sobre la validez del silencio como aprobación ficta o tácita es opuesta a la que rige en las constituciones de España, Italia y la de la Ciudad de Buenos Aires, por citar sólo unos casos, en las que si los decretos de necesidad y urgencia no son ratificados en un plazo determinado (en general de 30 o 60 días) pierden vigencia. Este criterio es el único compatible con el principio republicano de la división de poderes establecido en el primer artículo de la Constitución Nacional.⁵³

⁴⁹ Quiroga Lavié, H., ob. cit., p. 565. La cursiva es nuestra.

⁵⁰ Millón Quintana, J. y Mocoroa, J. M., ob. cit.

⁵¹ Cayuso, “La delegación legislativa, los decretos de necesidad y urgencia y la promulgación parcial. Control político real o aparente”, *La Ley*, 2006-D, 1435.

⁵² Gelli, M.A., ob. cit., p. 697.

⁵³ Pérez Sanmartino, Osvaldo A., “La reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia. Un remedio peor que

⁴⁸ En esta línea, el doctor Carlos S. Fayt en el ya citado caso “Guida”, sostuvo: “Que el origen y desarrollo descrito del carácter de responsable político de la administración general del país que ostenta el presidente de la Nación (artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional) y en virtud del cual se encuentra facultado para el dictado de decretos de necesidad y urgencia en casos como el presente, no ha sido desconocido en modo alguno por el constituyente de 1994. En efecto, no se ha ignorado que la energía en el Ejecutivo es una cualidad sobresaliente en la definición de un gobierno eficaz, y por lo tanto, respetuoso del principio republicano de gobierno. Es del caso señalar, que el mismo respeto por este principio ha inspirado la reforma relativa a la necesaria intervención del Congreso. Así, una vez conjurado el peligro de la ineficacia, su actuación transforma a este tipo de decretos en un acto complejo en el que forzosamente el Poder Legislativo debe intervenir, a fin de otorgarle la legitimidad necesaria”. CSJN, “Guida, Liliانا c. Poder Ejecutivo nacional”, resuelto 2 de junio de 2000.

III.3. Las limitaciones impuestas al Congreso Nacional

La ley 26.122 determina en su artículo 23 que “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”.

Ante los supuestos fácticos que la Constitución habilita para el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, resulta particularmente relevante la participación activa del Congreso Nacional, por ser el poder dotado de mayor legitimidad democrática y encontrarse en él representadas todas las perspectivas de la sociedad. Su intervención sin cortapisas es una barrera contra la discrecionalidad. Como dice Balbín, “la función del Congreso no puede quedar circunscrita solamente a la aprobación o derogación de los DNU, ya que como titular de la potestad legislativa y responsable del control sobre el Poder Ejecutivo, puede introducir modificaciones en su texto”.⁵⁴

La participación del Congreso introduciendo enmiendas o modificaciones, constituye la mejor forma de evitar una excesiva acumulación de facultades en el Ejecutivo y contribuye a la atenuación del presidencialismo exacerbado. Por otro lado es la única forma de garantizar el debido respeto a las minorías parlamentarias. Por estas razones este artículo es inconstitucional.

III.4. Subsistencia del control judicial de constitucionalidad

No está de más destacar que, el Poder Judicial preserva toda su potestad de controlar la constitucionalidad de la legislación dictada bajo delegación. Por una parte, los jueces tienen el deber de someter la legislación en cuestión al escrutinio sobre su concordancia con la Constitución Nacional, como lo tienen respecto del resto de la legislación. Por otra parte, la propia ley 26.122 debe caer bajo el análisis cuidadoso de los magistrados, por tratarse de una norma que afecta delicados equilibrios de poder y regula trascendentes disposiciones constitucionales.

IV. Consideraciones acerca del decreto en tratamiento

El decreto 1.190/2010⁵⁵ dispone, a través de la adopción de la decisión 28 de fecha 7 de diciembre de 2009 del Consejo del Mercado Común (CMC), que “la República Argentina y la República Federativa de Brasil podrán mantener en sus listas nacionales de

excepciones al arancel externo común hasta 100 ítem arancelarios hasta el 31 de diciembre de 2011”.

La decisión 68 de fecha 14 de diciembre de 2000 del CMC y sus modificaciones, instituyó la Lista de Excepciones al Arancel Externo Común. Por esta disposición, los Estados parte del Mercosur se encuentran facultados para realizar determinadas modificaciones –con cierta periodicidad y sujetos a determinados procedimientos– en sus respectivas listas nacionales.

La decisión 28/2009 establece que la República Argentina –junto con la República Federativa del Brasil– podrá mantener en sus listas nacionales de excepciones al arancel externo común hasta 100 ítem arancelarios hasta el 31 de diciembre de 2011. Adoptada esta disposición, se modifican los anexos I y II del decreto 509 del 15 de mayo de 2007 y sus modificaciones.

Para dictar el citado decreto, el Poder Ejecutivo nacional pretendió fundarse en el apartado 1, inciso c) del artículo 664 y en el artículo 665 del Código Aduanero (en adelante, CA), en uso de facultades conferidas por la ley 26.519, y en las facultades conferidas por los decretos 2.752/1991 y 509/07 y sus modificaciones.

El decreto en estudio aspira efectuar los ajustes establecidos por la decisión 28/2009 en la lista argentina vigente.

IV.1. La invalidez del decreto 1.190/2010 y de las normas que delegan en el Poder Ejecutivo nacional el ejercicio de facultades tributarias

Para realizar un análisis sobre la validez del decreto 1.190/2010 debemos responder, inicialmente, dos preguntas:

1. ¿Puede el Poder Ejecutivo nacional realizar modificaciones en las listas nacionales de excepciones al arancel externo común?

2. ¿Puede el Poder Legislativo delegar en el Poder Ejecutivo la función de determinar qué ítem arancelarios pueden mantenerse en estas listas?

La respuesta a ambas preguntas es negativa. El derecho de importación que el Poder Ejecutivo nacional pretende modificar mediante el decreto 1.190/2010 es un tributo. De acuerdo con la Constitución Nacional (CN), la facultad de crear, modificar y eliminar tributos y exenciones en todos sus aspectos corresponde solamente al Congreso. El Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo nacional (PEN) esta facultad.

IV.1.1. Los derechos de importación

Los derechos de importación son tributos y, como tales, están sujetos al principio de legalidad en materia tributaria, que prohíbe a otro poder que no sea el Legislativo crear, eliminar o modificar los tributos. Recordemos que se considera tributo a toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado

la enfermedad”, *La Ley*, Sup. Act. 17/8/2006, 1.

⁵⁴ Balbín, C., ob. cit., p.123. En el mismo sentido, Pérez Hualde, *Decretos de necesidad y urgencia*, Depalma, 1995, p. 252.

⁵⁵ El decreto 1.190/2010 fue dictado el 19 de agosto de 2010 y publicado en el Boletín Oficial del 6 de octubre de 2010.

exige en ejercicio de su poder de imperio, y que debe ser impuesta por ley ajustándose a los principios de razonabilidad, igualdad, no confiscatoriedad y capacidad contributiva, entre otros, cuyo fin es solventar el cumplimiento de los fines del Estado.⁵⁶

Es innegable que las modificaciones a los derechos de importación es materia tributaria. En primer lugar, el capítulo primero del título I (Especies de tributos) de la sección IX (Tributos regidos por la legislación aduanera), del Código Aduanero (en adelante, CA) regula los derechos de importación y los califica como tributos. La Corte Suprema de Justicia de la Nación también ha calificado a los derechos de importación como tributos.⁵⁷

IV.1.2. El principio de legalidad en materia tributaria

La Constitución Nacional es clara en el sentido de consagrar una zona de reserva legal absoluta, que implica que hay un núcleo de potestades legislativas en determinadas materias que bajo ningún concepto puede ser objeto de delegación o de asunción de facultades por parte del Poder Ejecutivo, aun mediando emergencia o urgencia. La tributaria es una de ellas.

En efecto, como es sabido, en materia tributaria el principio de legalidad o de reserva es absoluto. Esto significa que no admite excepción alguna, y alcanza tanto la creación de impuestos, tasas o contribuciones, como la modificación de los elementos esenciales que lo componen: hecho imponible, alícuota, base de cálculo, sujetos alcanzados y exentos. El principio implica que la competencia del Congreso es exclusiva y que no puede ser ejercida por ninguno de los otros poderes, ni siquiera en situaciones de emergencia.⁵⁸

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha explicado la extensión del principio de legalidad en materia tributaria en reiteradas oportunidades. La Corte ha sostenido: “Resulta necesario recordar que el principio de legalidad [...] abarca tanto a la creación de impuestos, tasas o contribuciones como a las modificaciones de los elementos esenciales que componen el tributo, es decir, el hecho imponible, la alícuota, los sujetos alcanzados y las exenciones... De ahí, pues, que en esta materia, la competencia del Poder Legislativo es exclusiva (*Fallos*, 321:366, *in re* “Luisa Spak de Kupchik y otro c/Banco Central de la República Argentina y otro”; *Fallos*, 316:2329; 318:1154 y 323:3770)”.⁵⁹

⁵⁶ Spisso, Rodolfo R., *Derecho constitucional tributario*, Depalma, Buenos Aires, p. 80.

⁵⁷ CSJN, “Eso SAPA (TF 8997-A) c/DGA”, sentencia del 4 de agosto de 2009, E. 512. XLI. (R.O.).

⁵⁸ Conf. Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, La Ley, Buenos Aires, 2003, p. 35.

⁵⁹ “Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones S.A. c/Tucumán, Provincia de s/acción declarativa”, 9/5/06, N. 165. XXXVII. En el caso, la actora discutía la constitucionalidad de un acto administrativo que exigía

Igualmente, respecto al principio de legalidad tributaria, la Corte Suprema ha sostenido la invalidez de diversos decretos que han modificado normativa tributaria por encontrarlos violatorios al principio aquí comentado. Así, en el caso ya citado “Video Club Dreams”,⁶⁰ la Corte declaró la inconstitucionalidad de un tributo creado por el decreto de necesidad y urgencia 2.736/91, con las modificaciones del 949/92, porque creó un hecho imponible distinto del previsto por ley 17.741, obviando el principio de legalidad tributaria. Criterio que repetiría en el caso “Berkley Internacional ART”,⁶¹ donde consideró inconstitucional el decreto 863/98, por cuanto creó una tasa que percibiría la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) sobre la recaudación que efectúa en favor de aquella.

El principio de legalidad en materia tributaria se encuentra consagrado en diversas normas de nuestra Ley Fundamental. Así, el artículo 4° de la Constitución Nacional dispone: “El gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional”.

En particular, el artículo 9° establece: “En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso”.

El artículo 75, inciso 1, establece que corresponde al Congreso: “1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las avaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación”. El artículo 17 de la Constitución Nacional establece: “...Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4°...”, y el artículo 52: “... A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones...”.

Es claro que realizar modificaciones en las listas de excepciones al arancel externo común es materia tributaria y, en consecuencia, están sujetas al principio de legalidad en materia tributaria.

Como se ha señalado, el principio de legalidad, que establece que ningún tributo puede ser establecido sin ley *—nullum tributum sine lege—*, es una clara derivación del principio genérico de legalidad que consagra el artículo 19 de la Constitución Nacional, conforme al

el pago de la diferencia entre la alícuota del impuesto a los ingresos brutos establecido en el Código Fiscal y una alícuota superior establecida por un decreto provincial.

⁶⁰ Ob. cit.

⁶¹ CSJN, 21/11/2000, “Berkley Internacional ART c/Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos”, *Fallos*, 323: 3770.

cual nadie puede ser obligado a hacer lo que no manda la ley ni privado de lo que ella no prohíbe.⁶²

Joaquín V. González resaltaba la relevancia del principio de reserva legal tributaria al afirmar que “el más importante de los caracteres de este poder de imposición es el ser exclusivo del Poder Legislativo, como representante más inmediato de la soberanía del pueblo”.

En este sentido se expide Luqui,⁶³ al afirmar que “en materia financiera, existe una sola función que cada uno de los órganos políticos del gobierno (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo) ejerce en la etapa correspondiente y dentro de la competencia que a su vez fija la carta. En efecto, al Poder Legislativo corresponde imponer las contribuciones (artículo 67, inciso 7). El Poder Ejecutivo, por su parte, tiene a su cargo la ‘recaudación de las rentas’ y ‘decreta su inversión’ (artículo 86, inciso 13). Por último, para cerrar este verdadero ciclo, el Poder Ejecutivo debe presentar anualmente al Congreso la ‘cuenta de inversión’, y en manos de éste está aprobarla o desecharla (artículos 86, inciso 13, y 67, inciso 7, respectivamente). En estas pocas disposiciones la Constitución compendia toda la función financiera del gobierno en su aspecto político-administrativo. Al punto se ve que una sola es la función que pertenece a ambos poderes, pero cada uno debe ejercerla dentro de su competencia y en las correspondientes etapas. Esto quiere decir que ninguno de ellos puede delegar, menos renunciar, a ejercer la etapa correspondiente a su competencia dentro de la mencionada función, so pena de romper el equilibrio del sistema”.

Es por esta razón de que el artículo 52 establece que la Cámara de Diputados, donde está representada la voluntad del pueblo debe ser aquella que dé inicio de los proyectos relativos a contribuciones. Esta disposición encuentra justificación en el principio de representatividad democrática, según el cual no se puede obligar a la ciudadanía a pagar tributos sin que, por medio de sus representantes, preste consentimiento acerca del alcance y extensión de aquellas obligaciones.⁶⁴

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que la delegación de facultades tributarias en el Poder Ejecutivo es inconstitucional. La Corte ha dicho: “...la jurisprudencia de esta Corte resulta categórica en cuanto a que “los principios y preceptos constitucionales prohíben a otro poder que el Legislativo el establecimiento de impuestos, contribuciones y tasas” (Fallos, 321:366 y sus citas) y, concordemente con ello, ha afirmado que ninguna carga tributaria puede ser exigible sin la preexistencia de una disposición legal encuadrada dentro de los preceptos y recaudos constitucionales, esto es, válidamente creada por el

único poder del Estado investido de tales atribuciones (Fallos, 316:2329; 318:1154; 319:3400 y sus citas, entre otros). De acuerdo con la CSJN, “...ni un decreto del Poder Ejecutivo ni una decisión del jefe de Gabinete de Ministros pueden crear válidamente una carga tributaria ni definir o modificar, sin sustento legal, los elementos esenciales de un tributo (conf. sobre esto último la doctrina del citado precedente de Fallos, 319:3400, en especial, su considerando 9)” y que “al tratarse de una facultad exclusiva y excluyente del Congreso, resulta inválida la delegación legislativa efectuada por el segundo párrafo del artículo 59 de la ley 25.237, en tanto autoriza a la Jefatura de Gabinete de Ministros a fijar valores o escalas para determinar el importe de las tasas sin fijar al respecto límite o pauta alguna ni una clara política legislativa para el ejercicio de tal atribución (confr. doctrina de Fallos, 148:430; 270:42; 310:2193, entre otros)”.⁶⁵

Agregó la Corte que “no pueden caber dudas en cuanto a que los aspectos sustanciales del derecho tributario no tiene cabida en las materias respecto de las cuales la Constitución Nacional (artículo 76) autoriza, como excepción con determinadas condiciones, la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo”.⁶⁶

La doctrina también se ha pronunciado en el sentido indicado, señalando que aquellas materias que se encuentran excluidas de la facultad presidencial de dictar decretos de necesidad y urgencia, tampoco pueden ser delegadas. En este sentido, Gelli ha manifestado que la falta de una prohibición expresa similar a la del artículo 99, inciso 3, para los decretos de necesidad y urgencia, no habilita la delegación en esas cuestiones, aun cuando exista emergencia pública. Invoca en tal sentido el fallo “Video Club Dreams”,⁶⁷ en el cual la Corte Suprema estableció el carácter absoluto del principio de legalidad tributaria.⁶⁸

El principio de legalidad en materia tributaria es tan estricto que ni siquiera en excepcionales situaciones de emergencia pública, en las que esté en peligro la subsistencia y continuidad de la Nación y en las que sea imposible seguir los trámites legislativos puede el Poder Ejecutivo nacional emitir decretos de necesidad

⁶² Sanabria, Pablo, *Las retenciones a la exportación ¿un impuesto inconstitucional?*, La Ley, 18/3/2008, 1.

⁶³ *Derecho constitucional tributario*, Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 141.

⁶⁴ Conf. Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina*, ob. cit., p. 454.

⁶⁵ CSJN, “Selcro S.A. c/Jefatura Gabinete Mos. deci. 55/00 (dto. 360/95 y 67/96) s/amparo ley 16.986”. S. 365. XXXVII. 21/10/03. Corresponde señalar que, de acuerdo con lo dicho por la Corte, la delegación del Poder Legislativo en materia tributaria sería válida si éste estableciera pautas o límites para fijar los tributos. Considero que esta postura no es acertada porque la Constitución permite la delegación con fijación de pautas y plazo únicamente para materias determinadas de administración y de emergencia pública.

⁶⁶ CSJN, caso “Selcro S.A. c/Jefatura de Gabinete de Ministros, decisión 55/2000”, sentencia de 21 de octubre de 2003.

⁶⁷ CSJN, fallo “Video Club Dreams”.

⁶⁸ María Angélica Gelli, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, La Ley, Buenos Aires, 2003, p. 622.

y urgencia que regulen materia tributaria (artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional).

IV.1.3. El Poder Ejecutivo nacional no puede modificar tributos y el Congreso no puede delegar facultades tributarias

El decreto 1.190/2010 pretende hacer uso de la delegación que el artículo 664 apartado 1, inciso c) del Código Aduanero realiza en el Poder Ejecutivo nacional para que éste pueda modificar los derechos de importación.

El artículo 664 del Código Aduanero, dispone:

“1. En las condiciones previstas en este código y en las leyes que fueren aplicables, el Poder Ejecutivo podrá:

”a) Gravar con derecho de importación la importación para consumo de mercadería que no estuviere gravada con este tributo.

”b) Desgravar del derecho de importación la importación para consumo de mercadería gravada con este tributo; y

”c) Modificar el derecho de importación establecido...”.

El artículo 665 del Código Aduanero establece que “las facultades otorgadas en el apartado 1 del artículo 664 deberán ejercerse respetando los convenios internacionales vigentes”.

En virtud de lo sostenido, no cabe más que concluir que el decreto 1.190/2010 es inconstitucional porque hace uso de una facultad que corresponde únicamente al Congreso, y que el artículo 664 del Código Aduanero también es inconstitucional pues delega en el Poder Ejecutivo nacional una facultad que es indelegable.

Pero aun, si alguien quisiera alegar erradamente, en el supuesto en que se trata, que esta materia puede ser objeto de delegación en el Poder Ejecutivo nacional, las normas objetadas tampoco reúnen las demás exigencias constitucionales para delegar válidamente facultades legislativas. Recordemos que, además de exigir que la materia de delegación sea de administración o de emergencia pública, el artículo 76 de la Constitución Nacional únicamente admite la delegación de facultades legislativas si concurren todos y cada uno de los siguientes requisitos:

1. La ley delegante debe establecer un plazo dentro del cual el Poder Ejecutivo nacional puede ejercer la facultad delegada; no se puede delegar la facultad de crear leyes *sine die*.

2. La ley delegante debe establecer las bases de la delegación, esto es, los parámetros a los que el Poder Ejecutivo nacional deberá ajustarse al ejercer las facultades legislativas; no puede hacer una entrega en blanco de la competencia, sino que debe establecer con toda

claridad los límites y condiciones bajo los cuales estas atribuciones serán ejercidas;⁶⁹ y

3. La delegación sólo puede ser hecha a favor del presidente, no puede ser hecha a favor del jefe de Gabinete de Ministros o a favor de un ministro, secretario etcétera, y el presidente no puede subdelegar en ningún funcionario las facultades legislativas que le fueron delegadas.

Distingamos, entonces, si los artículos 664 y 665 del Código Aduanero cumplen con estos requisitos.

En primer lugar, el artículo 664 del Código Aduanero no establece el plazo dentro del cual el Poder Ejecutivo nacional podrá ejercer la facultad de crear, modificar y eliminar tributos y exenciones. Esta circunstancia, por sí sola, permite invalidar el artículo 664 del Código Aduanero.

En segundo lugar, el artículo 664 no fija las bases de la delegación. El artículo 664, párrafo 2 del Código Aduanero, dispone que las facultades de crear, eliminar y modificar derechos de importación establecida en el párrafo 1 del artículo sólo podrán ejercerse “con el objeto de cumplir alguna de las siguientes finalidades:

”a) Asegurar un adecuado ingreso para el trabajo nacional o eliminar, disminuir o impedir la desocupación.

”b) Ejecutar la política monetaria, cambiaria o de comercio exterior.

”c) Promover, proteger o conservar las actividades nacionales productivas de bienes o servicios, así como dichos bienes y servicios, los recursos naturales o las especies animales o vegetales.

”d) Estabilizar los precios internos a niveles convenientes o mantener un volumen de ofertas adecuado a las necesidades de abastecimiento del mercado interno.

e) Atender las necesidades de las finanzas públicas”.

El párrafo 2 del artículo 664 del Código Aduanero no establece las bases de la delegación sino las finalidades que dicha delegación debe cumplir, que son varias y amplísimas. El Código Aduanero no establece lineamientos generales para la creación, eliminación o modificación de los derechos de importación. Por ejemplo, el Código Aduanero no identifica grupos de hechos imponibles que podrán ser objeto de gravamen, ni identifica grupos de sujetos u objetos imponibles.

Solamente el artículo 666 pretende limitar la facultad del Poder Ejecutivo nacional de crear derechos de importación. El artículo 666 establece: “El Poder Ejecutivo, en ejercicio de las facultades conferidas en el apartado 1 del artículo 664, no podrá establecer derechos de importación que excedieren del equivalente al seiscientos por ciento del valor en aduana de la mercadería, cualquiera fuere la forma de tributación”.

⁶⁹ La Corte Suprema lo ha sostenido en el *leading case* “Delfino”.

Es cierto que, técnicamente, esta norma fija un límite al Poder Ejecutivo nacional. Sin embargo, este límite no funciona como una restricción a la facultad del Poder Ejecutivo nacional porque es un límite muy alto. Lo que el artículo 666 dice es que el Poder Ejecutivo nacional puede fijar derechos a la importación de hasta un valor equivalente a seis veces el valor del bien importado. ¿Es ésta, acaso, una limitación al uso de una facultad tributaria?

Por lo tanto, aun para quien pretenda sostener que la facultad de establecer tributos es delegable, el artículo 664 del Código Aduanero tampoco cumple con los demás requisitos que fija el artículo 76 de la Constitución Nacional.

Es preciso hacer una aclaración. La posición que aquí sostengo, esto es que el decreto bajo estudio y las normas que delegan en el Poder Ejecutivo nacional la facultad de crear, modificar y eliminar tributos son inconstitucionales por violar el principio de legalidad en materia tributaria, no implica la adopción de una posición sobre el fondo de la cuestión. Sin embargo, resulta necesario que cualquier modificación en materia de gravámenes sea realizada a través de una ley formal.

No se trata de una mera formalidad o rigor técnico, ni de una ciega observancia a las normas, o de un apego teórico a la relevancia de la deliberación. Fundamentalmente, comparto la inteligencia que indica que las normas constitucionales que establecen que determinados asuntos son una atribución exclusiva del Congreso permiten asegurar una mayor publicidad y debate en las decisiones. No hay dudas acerca de que las normas dictadas por el Poder Ejecutivo nacional se discuten y deciden en un ámbito de opacidad, desconociendo la sociedad quiénes participaron en esas discusiones, cuáles fueron las propuestas e ideas que compitieron ni qué razones fueron las que determinaron que un curso de acción prevaleciera sobre otros, y en muchos casos, ni siquiera quienes son los beneficiarios o perjudicados por esas normas.

Los funestos resultados de esta dinámica están a la vista: en la Argentina –por ejemplo– no se discuten ampliamente las retenciones a la exportación de productos minerales. Existe una actividad económica extraordinariamente rentable, como la actividad minera, con alto impacto ambiental y, que explota recursos naturales agotables, pero la presión impositiva que debe sufrir es una cuestión que permanece ajena al Congreso. De este modo, insisto, cumplir con la Constitución no sólo tiene el valor intrínseco del respeto institucional, sino que, además, asegura políticas más coherentes y justas.

Ésta no es la primera vez que me he pronunciado sobre la invalidez de decretos y resoluciones que crean, modifican o eliminan los elementos de un tributo y de las normas que inválidamente delegan en el Poder Ejecutivo nacional facultades que son indelegables.

Ahora bien, considero que la reiteración del dictado de normas que vulneran este principio, no sólo afectan

seriamente las bases de nuestro sistema republicano, sino que se incurre en actos de grave irresponsabilidad política. Por tal motivo, hemos presentado un proyecto de ley cuyo fin es cumplir las normas constitucionales que otorgan al Congreso de la Nación la atribución de fijar derechos de exportación e importación, a los efectos de respetar el principio de legalidad tributaria en el ámbito de los tributos aduaneros.

Asimismo, el proyecto establece una forma de resolver la problemática que cuestionamos toda vez que, mediante esta propuesta el Congreso dispone que la importación y exportación de mercaderías –con la excepción de ciertos productos– serán gravadas con las alícuotas vigentes al momento de la publicación de la ley, hasta tanto una comisión bicameral permanente del Congreso de la Nación, que tendrá por objeto el análisis periódico semestral de las alícuotas de los derechos de importación y exportación, eleve a las Cámaras una propuesta de modificación de esas alícuotas en un plazo perentorio e improrrogable. De tal forma, se pretende dar validez constitucional a los derechos aduaneros, asumiendo el Congreso sus plenas facultades, y con un mecanismo ágil que los fije o modifique dentro del plazo fijado.

IV.2. La ley 26.519

Debemos pronunciarnos, ahora, sobre la ley 26.519. El artículo 1° de la ley 26.519, dispone:

“Sin perjuicio de la facultad derogatoria del Poder Legislativo nacional, ratifícase en el Poder Ejecutivo nacional, a partir del 19 de agosto de 2009, por el plazo de un (1) año, y con arreglo a las bases oportunamente fijadas por el Poder Legislativo nacional, la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública emitidas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, cuyo objeto no se hubiese agotado por su cumplimiento. El titular del Poder Ejecutivo nacional y el jefe de Gabinete de Ministros ejercerán exclusivamente las facultades delegadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 100, incisos 4 y 12, de la Constitución Nacional y la ley 26.122. En cada caso, deberá citarse la norma jurídica en la cual se enmarca la delegación legislativa, determinando número de ley y artículo”.

El artículo 1° de la ley 26.519 ratificó por el plazo de un año las normas que delegaron en el Poder Ejecutivo nacional ciertas facultades legislativas. La ley 26.519 es la quinta ley que prorrogó el plazo de lo dispuesto en la cláusula transitoria octava de la Constitución Nacional.

La cláusula transitoria octava de la Constitución Nacional dispuso: “La legislación delegada preexistente que no contenga plazo establecido para su ejercicio caducará a los cinco años de la vigencia de esta disposición excepto aquella que el Congreso de la Nación ratifique expresamente por una nueva ley”.

La ley 25.148 de 1999 ratificó, por el plazo de tres años, la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública, emitidas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, cuyo objeto no se hubiese agotado por su cumplimiento. Además, aprobó la totalidad de la legislación delegada, dictada al amparo de la legislación delegante preexistente a la reforma constitucional de 1994. Las leyes 25.645 (2002), 25.918 (2004), y 26.135 (2006) reiteraron los términos de la ley 25.148 y ratificaron toda la legislación delegada que fuere dictada al amparo de la legislación delegante.

Sin perjuicio de la cuestionable validez de las leyes que prorrogaron la vigencia de la legislación delegante más allá del plazo dispuesto por la cláusula transitoria octava de la Constitución Nacional, las normas delegantes que quedaron ratificadas por las cinco leyes fueron aquellas que cumplían con los siguientes requisitos:

1. Que fueran emitidas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994.

2. Que las normas delegantes hayan delegado facultades para legislar sobre materias delegadas de administración o sobre situaciones de emergencia pública.

3. Que el Congreso haya fijado las bases de la delegación.

Sin entrar en un análisis de fondo respecto de la validez de la ley 26.519, podríamos preguntarnos qué ocurre con las normas delegantes que no cumplan con estos requisitos y que no han sido ratificadas por el plazo de un año. La respuesta la da la disposición transitoria octava de la Constitución Nacional, que establece: "La legislación delegada preexistente que no contenga plazo establecido para su ejercicio caducará a los cinco años de la vigencia de esta disposición excepto aquella que el Congreso de la Nación ratifique expresamente por una nueva ley".

Conforme la ley 26.159, las normas que deleguen facultades legislativas en el Poder Ejecutivo nacional y que no cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 1° de dicha ley para estar incluidas en la ratificación, ya caducaron.

Esta es la situación en la que se encuentran las normas sobre las que pretende basarse el Poder Ejecutivo nacional a los fines de dictar el decreto en estudio.

Tal como lo hemos expuesto, el artículo 664 del Código Aduanero delega en el Poder Ejecutivo nacional la facultad de crear, modificar y eliminar tributos. De acuerdo con la ley 26.519, sólo quedaron ratificadas las normas que delegaban facultades sobre materias determinadas de administración o de emergencia pública. La única conclusión a la que podemos arribar es que la norma citadas por el Poder Ejecutivo nacional no han sido ratificadas y que las delegaciones que ellas han establecido han caducado.

IV.3. Las decisiones del Consejo del Mercado Común

El decreto 1.190/2010 pretende incorporar en nuestro ordenamiento jurídico la decisión 28 de fecha 7 de diciembre de 2009 del Consejo del Mercado Común.

De acuerdo con el artículo 9° del Protocolo de Ouro Preto, las decisiones del Consejo del Mercado Común son obligatorias para los Estados parte y, en virtud del artículo 38 del Protocolo, los Estados parte debe tomar las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento dentro de su territorio. El artículo 40 establece el procedimiento para garantizar la vigencia simultánea en los Estados parte de las normas emanadas de los órganos del Mercosur y dispone que los Estados parte deben tomar las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional. El artículo 42 reitera que las normas emanadas de los órganos del Mercosur, entre los que se encuentra la CCM, tendrán carácter obligatorio y cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país. Resulta evidente, entonces, que la decisión 28/2009 debe ser incorporada a nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo, dicha incorporación debe cumplir con los trámites indicados por la Constitución de cada Estado. El hecho de que la Argentina integre el Mercosur y que la decisión deba ser incorporada a nuestro ordenamiento jurídico no modifica el principio de legalidad en materia tributaria. En lugar de dictar un decreto, el 19/8/2010, una vez vencido el plazo para la incorporación, el Poder Ejecutivo nacional pudo haber enviado al Congreso un proyecto de ley para incorporar la decisión 28/2009. No puede argumentarse que el Poder Ejecutivo nacional no tuvo suficiente tiempo pues la decisión fue dictada el 7/12/2009 y el plazo para su incorporación venció el 1°/6/2010.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo y la declaración de invalidez del decreto en análisis, por ser violatorio de las normas constitucionales aplicables y, en consecuencia, nulo.

Marcela V. Rodríguez.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 18 de octubre de 2010.

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

Tengo el agrado de dirigirme a esa comisión en virtud de lo dispuesto por el artículo 12 de la ley 26.122, a fin de comunicarle el decreto 1.190 del 19 de agosto de 2010 dictado en uso de facultades delegadas, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 741

Aníbal D. Fernández. – Débora A. Giorgi.

Buenos Aires, 19 de agosto de 2010.

VISTO el expediente S01:0147928/2009 del Registro del ex Ministerio de Producción, y

CONSIDERANDO:

Que por la decisión 68 de fecha 14 de diciembre de 2000 del Consejo del Mercado Común y sus modificaciones se instituyó la Lista de Excepciones al Arancel Externo Común.

Que los Estados Parte del Mercosur se encuentran facultados para realizar determinadas modificaciones con cierta periodicidad en sus respectivas listas nacionales.

Que por la decisión 28 de fecha 7 de diciembre de 2009, la República Argentina podrá mantener hasta cien (100) ítem arancelarios hasta el 31 de diciembre de 2011.

Que corresponde incorporar la norma indicada en el considerando anterior al ordenamiento jurídico nacional.

Que, a su vez, se considera oportuno efectuar los respectivos ajustes en la lista argentina vigente.

Que las áreas competentes de los ministerios de Industria y de Economía y Finanzas Públicas han tomado la intervención de su incumbencia.

Que han tomado intervención los servicios jurídicos competentes en virtud de lo dispuesto por el artículo 7°, inciso *d*) de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, 19.549.

Que el presente decreto se dicta en función de lo previsto por los artículos 664 apartado 1, inciso *c*) y 665 de la ley 22.415 (Código Aduanero) y en uso de las facultades conferidas por la ley 26.519.

Por ello,

La presidenta de la Nación Argentina

DECRETA:

Artículo 1° – Adóptanse las disposiciones de la decisión 28 de fecha 7 de diciembre de 2009 del Consejo del Mercado Común, que en copia integra el anexo I de la presente medida.

Art. 2° – Modifícanse en el anexo I del decreto 509 de fecha 15 de mayo de 2007 y sus modificaciones, la alícuota correspondiente al Derecho de Importación Extrazona (DIE) que en cada caso se indica para las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) que se consignan en la planilla que, como anexo II, forma parte integrante del presente decreto.

Art. 3° – Modifícase el anexo II del decreto 509/07 y sus modificaciones, de acuerdo al detalle que se consigna en la planilla que, como anexo III, forma parte integrante del presente decreto.

Art. 4° – Remítase copia autenticada del presente decreto al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio

Internacional y Culto atento su carácter de coordinador de la Sección Nacional del Grupo Mercado Común.

Art. 5° – El presente decreto comenzará a regir a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 6° – Comuníquese a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

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

Decreto 1.190

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Aníbal D. Fernández. – Amado Boudou. – Débora A. Giorgi.

ANEXO I

MERCOSUR/CMC/DEC. 28/09

ARANCEL EXTERNO COMÚN

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y las decisiones 7/94, 22/94, 68/00, 31/03 y 59/07 del Consejo del Mercado Común.

CONSIDERANDO:

Que la consecución de los objetivos del Tratado de Asunción requiere la adopción de instrumentos de política comercial que promuevan la competitividad de la región.

Que una adecuada gestión de la política arancelaria del Mercosur debe tener en cuenta la coyuntura económica internacional.

El Consejo del Mercado Común

DECIDE:

Artículo 1° – La República Argentina y la República Federativa del Brasil podrán mantener en sus listas nacionales de excepciones al Arancel Externo Común hasta 100 ítem arancelarios hasta el 31 de diciembre de 2011. Derógase toda otra disposición que se oponga a lo previsto en el presente artículo.

Art. 2° – Prorrogar, hasta el 31 de diciembre de 2011, las excepciones para la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay previstas en el artículo 2° de la decisión CMC 31/03.

Art. 3° – Prorrogar, hasta el 31 de diciembre de 2011, las excepciones para la República del Paraguay, previstas en el artículo 3° de la decisión CMC 31/03.

Art. 4° – En sus respectivas listas nacionales, los Estados Parte valorarán la oferta exportable existente en el Mercosur.

Art. 5° – Esta decisión deberá ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Parte antes del 1°/VI/2010.

XXXVIII CMC - Montevideo, 7/XII/09.

ANEXO II

NCM	DIE %
1513.21.10	2,0
1513.29.10	2,0
2008.70.10	35,0
2905.32.00	12,0
2909.43.10	14,0
2917.36.00	0,0
2918.14.00	12,0
2933.71.00	12,0
3105.30.10	0,0
3105.30.90	6,0

ANEXO III

Lista de Excepciones al Arancel Externo Común

ELIMINACIONES			INCORPORACIONES		
NCM	REF.	DIE	NCM	REF.	DIE
2905.32.00		4,0	1513.21.10		2,0
2909.43.10		4,0	1513.29.10		2,0
2918.14.00		4,0	2008.70.10		35,0
2933.71.00		6,0	3105.30.10		0,0
3105.30.90		0,0	4811.59.30	(32)	2,0
3402.13.00	(4)	4,0	7202.19.00	(33)	0,0
6902.90.10	(10)	0,0	7212.40.10	(34)	2,0
8535.30.11	(21)	0,0	7212.40.29	(35)	2,0
8535.30.21	(22)	0,0	7217.30.10	(36)	0,0

MODIFICACION	
NCM	DIE (%)
2917.36.00	0,0

REFERENCIAS:

(4) Únicamente alquiflenoles etoxilados.

(10) Únicamente bloques y ladrillos de grafito, con un contenido de carbono superior al 95 %, en peso y hierro superior o igual al 0,05 % pero inferior o igual al 0,30 %, en peso, conductividad térmica superior o igual a 35 W/m²K y una resistencia mecánica superior o igual a 21 N/mm², de los tipos utilizados en altos hornos.

(21 y 22) Únicamente interruptores de corte en vacío, sin dispositivo de accionamiento.

(32) Únicamente papeles del tipo "wet strenght", resistentes a la humedad y al álcali.

(33) Únicamente ferromanganeso medio carbono.

(34) Únicamente de espesor inferior a 0,47 mm, estañados por proceso electrolítico y barnizados en ambas caras, aptos para la fabricación de casquillos para válvulas de aerosoles.

(35) Únicamente de anchura inferior a 240 mm y espesor superior o igual a 0,25 mm pero inferior o igual a 0,50 mm, estañados o cromados por proceso electrolítico y revestidos de plástico incluso en ambas caras, aptos para la fabricación de casquillos para válvulas de aerosoles.

(36) Únicamente alambre de acero sin alea, con un contenido de carbono superior o igual al 0,6% en peso, revestido con una aleación a base de cobre-estaño (bronce), de diámetro superior o igual a 0,89 mm pero inferior o igual a 1,60 mm y una carga mínima de rotura superior o igual a 1.270 N pero inferior o igual a 4.180 N.