

PERÍODO PARLAMENTARIO
2011
ORDEN DEL DÍA N° 177

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

Impreso el día 15 de febrero de 2012

Término del artículo 113: 29 de febrero de 2012

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 246 de fecha 21 de diciembre de 2011. (21-JGM.-2011.)

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

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente 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 246 de fecha 21 de diciembre de 2011, mediante el cual se fija un límite máximo para el costo de los créditos otorgados a través de la operación del sistema de códigos de descuento a favor de terceras entidades, aplicable a las operaciones de préstamos personales para jubilados y pensionados. Asimismo, se modifica la ley 24.241 por la cual se instituyó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y por lo 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 246 de fecha 21 de diciembre de 2011.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 16 de enero de 2012.

Jorge A. Landau. – Pablo G. González. – Luis F. J. Cigogna. – Diana B. Conti. – Eduardo E. De Pedro. – Agustín O. Rossi. – María G. de la Rosa. – Marcelo A. H. Guinle. – Miguel Á. Pichetto. – Beatriz 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 fue complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.¹

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

CAPÍTULO TERCERO: *Atribuciones del Poder Ejecutivo.*
Artículo 99. – “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

[...]

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

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

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

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

CAPÍTULO QUINTO: *De la formación y sanción de las leyes.* Artículo 80. – “Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de

diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

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

[...]

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

”13. Refrendar 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 ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho –la necesidad urgente– habilitante para que el Poder Ejecutivo pue-

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.

da ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.¹

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

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

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

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

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

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

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

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de

“circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.²

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia: en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar. “Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.³

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso “Peralta”,⁴ ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

² Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995, tomo VI.

³ Bidart Campos, Germán, “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, *La Ley*, 27/2/01.

⁴ *La Ley*, 1991-C:158.

¹ Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (considerando 24).

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

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

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

El Poder Judicial tiene la potestad de examinar la existencia o no del estado de necesidad y razonabilidad, ejerciendo el control de constitucionalidad sobre la materia regulada, en un caso que sea sometido a su juicio y donde se haya afectado algún derecho constitucional.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional¹ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado, en el caso “Rodríguez”,² la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jefatura de grado carecía de jurisdicción para intervenir

en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto que –por su naturaleza– es ajeno a la resolución judicial, mediando –en consecuencia– una invasión de la zona de reserva de otro poder (considerando 6).

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

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

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

En cambio, en el caso “Verrocchi”³ cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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

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

¹ Artículo 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

² *La Ley*, 1997-E:884.

³ “Verrocchi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/8/19, *Fallos*, 322:1726; *La Ley*, 1999-E, 590.

que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”.

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

En el caso “Risolia de Ocampo”,¹ se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”,² la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

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

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

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

el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...” (considerando 6).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el Tribunal en la causa ‘Verrocchi’ (*Fallos*, 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1º) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2º) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (considerando 6).

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

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

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

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

¹ “Risolia de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ Ejecución de sentencia”, CS, *Fallos*, 323:1934.

² “Guida Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público”, CS, *Fallos*, 323:1566.

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 a 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 a 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 con 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 el 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,¹ al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

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

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la reforma constitucional de 1994, también se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.²

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.³

Conforme al análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan “circunstancias excepcionales” que “...hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”.⁴

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 246 de fecha 21 de diciembre de 2011, mediante el cual se fija un límite máximo

¹ Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

² Miguel A. Ekmekdjian (en su obra *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y, no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo nacional, y adopta la denominación de “decretos leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

³ Ekmekdjian se encuentra ante quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1853/60.

⁴ Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executive orders*, las cuales son órdenes ejecutivas, una facultad propia por la ley segunda fundamental de la Constitución de los Estados Unidos que establece la capacidad del presidente para legislar sobre facultades e instituciones e incluso sobre la propia Constitución.

para el costo de los créditos otorgados a través de la operación del sistema de códigos de descuento a favor de terceras entidades, aplicable a las operaciones de préstamos personales para jubilados y pensionados.

Asimismo, se modifica el inciso *b*) del artículo 14 de la ley 24.241, sus modificatorias y complementarias, referida al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), se incorpora el inciso *r*) al artículo 74 y una disposición transitoria.

II.a. Análisis del decreto

La ley 26.122, en el título III, capítulo I, referido a los decretos de necesidad y urgencia, establece: “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 sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

La lectura del artículo 100, inciso 13, 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. En igual sentido, el artículo 99, inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”... “los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

En efecto, el decreto 246/2011 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 Juan Manuel Abal Medina; el señor ministro del Interior, contador Florencio A. Randazzo; el señor ministro de Relaciones Exteriores y Culto, doctor Héctor M. Timerman, el señor ministro de Defensa, doctor Arturo A. Puricelli, el señor ministro de Economía y Finanzas Públicas, don Hernán G. Lorenzino; la señora ministra de Industria, licenciada Débora A. Giorgi; el señor ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca, don Norberto G. Yahuar; el señor ministro de Turismo, don Carlos E. Meyer, el señor ministro de Planificación Federal e Inversión Pública y Servicios, arquitecto Julio M. De Vido; el señor ministro de Justicia y Derechos Humanos, doctor Julio C. Alak; la señora ministra de Seguridad, doctora Nilda C. Garré; el señor ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, doctor Carlos A. Tomada; la señora ministra de Desarrollo Social, doctora Alicia M. Kirchner; el señor ministro de Salud, doctor Juan L. Manzur; el señor ministro de Educación, doctor Alberto E. Sileoni y el señor ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, doctor José L. S. Barañao; en acuerdo general de ministros, de confor-

midad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 13 de la Constitución Nacional.

Asimismo, se encuentra cumplido el otro 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 10 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.¹

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 246/2011.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia –en el último considerando del citado decreto– que el mismo se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 2º, 19 y 20 de la ley 26.122.

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen, en el cual se 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 a 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*”.

El decreto 246/2011 en análisis, destaca que el artículo 14, inciso *b*), de la ley 24.241, sus modificatorias y complementarias, enumera las entidades que pueden participar en la operatoria de descuentos a terceros y regula los requisitos para su ejercicio. Actualmente 539

¹ 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.

entidades operan con código de descuento, de las cuales 280 son mutuales, 92 cooperativas y 80 sindicatos. El resto se divide entre centros de jubilados, círculos y bancos. Este servicio es utilizado por 1.993.109 jubilados, es decir, el 34 % del total de jubilados del sistema.

En los años de vigencia del sistema se ha verificado que para el acceso al crédito de algún tipo de entidades, resulta condición necesaria para los beneficiarios su previa afiliación a las cooperativas o mutuales que operan el sistema con la consiguiente obligación mensual de abonar su cuota social a las entidades, lo que incrementa sobremedida el costo financiero total (CFT) del crédito. Se ha verificado que las tasas que actualmente se aplican, resultan en promedio holgadamente superiores al setenta por ciento (70 %) y ello se debe no sólo a la falta de un límite máximo al costo financiero total (CFT) sino también a la exclusión en su cómputo de conceptos que conforme normativa del Banco Central de la República Argentina deberían estar incluidos, como la llamada cuota social, concepto a veces exigible como condición o requisito para el otorgamiento del crédito.

El decreto en análisis resalta que, de la información brindada por las entidades que operan el sistema, conforme surge de la obligación impuesta por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), se advierten una serie de particularidades, entre las que se destaca la remisión de informes de CFT que superan el ciento veintidós por ciento (122 %), por una parte y por la otra, se han detectado casos de CFT informados sensiblemente inferiores a los efectivamente aplicados. A manera ilustrativa, se consignan casos concretos en los considerandos de la medida dictada.

Cabe mencionar que no se trata de casos aislados sino que es el sistema el que favorece este tipo de abusos. Por tal motivo, resulta primordial establecer un límite máximo de CFT aplicable a los créditos otorgados a través del sistema de descuento a favor de terceras entidades, precisando el alcance del mismo y su integración, con máxima transparencia, permitiéndole al beneficiario elegir conociendo pormenorizadamente la realidad y otorgándole la posibilidad de cancelar anticipadamente.

La finalidad de la medida dispuesta es garantizar y resguardar los ingresos de los jubilados y pensionados, protegiéndolos del actuar de terceros que bajo el amparo de conceptos financieros mal utilizados, operan abusivamente el sistema efectuando descuentos excesivos y desvirtuando la función social del crédito para el solicitante. Lo que en principio debería ser una ayuda al jubilado o pensionado que la necesita, se convierte en una carga imposible de sostener, con un deterioro constante de sus haberes lo que lo obliga a contraer a su vez nuevos empréstitos, entrando en una cadena de refinanciación de la cual le resulta casi imposible liberarse.

En tal sentido, resulta imprescindible circunscribir el ámbito de control ejercido desde el Estado, designando para ello a la Administración Nacional de la Seguridad

Social (ANSES) como autoridad de aplicación con competencia específica en la materia, dotándola de facultades suficientes para regular las particularidades de la operatoria, en pos de garantizar el ejercicio de los derechos por parte de los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino. Cabe recordar que la ANSES tiene a su cargo la administración del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de dicho Sistema y puede, entre las opciones de inversión de su activo, incorporar el otorgamiento de créditos a los beneficiarios por hasta un máximo del 20 % del total del fondo.

Al respecto, el Poder Ejecutivo ha verificado que el otorgamiento de los créditos en cuestión representa una inversión con adecuados criterios de seguridad, rentabilidad y muy bajo riesgo, con insignificantes tasas de incobrabilidad o morosidad puesto que la modalidad de retención practicada sobre los beneficios jubilatorios asegura el cobro de los mismos.

En virtud de lo expuesto y con miras a lograr las finalidades enunciadas, corresponde adecuar la normativa vigente en la materia. A tal efecto, se incorpora como último párrafo del inciso *b)* del artículo 14 de la ley 24.241, sus modificatorias y complementarias, la fijación del límite máximo para el costo de los créditos otorgados a través de la operación del sistema de código de descuento a favor de terceras entidades, en la forma de costo financiero total (CFT) expresado como tasa efectiva anual (TEA), que permita determinar la cuota mensual final a pagar por los beneficiarios de los mismos, la cual incluirá el importe abonado en concepto de cuota social, los cargos, impuestos y erogaciones por todo concepto. El CFT máximo no podrá exceder en un cinco por ciento (5 %) adicional la tasa informada mensualmente por el Banco de la Nación Argentina como aplicable a las operaciones de préstamos personales para jubilados y pensionados del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que sean reembolsados a través de códigos de descuento.

Lo dispuesto precedentemente se aplicará a los nuevos pedidos y a todas las solicitudes que se encuentren en trámite de aprobación a la fecha de su dictado; asimismo, a las que no hayan tenido vigencia operativa en razón de no haberse hecho efectivos descuentos en su favor. Los descuentos o deducciones en curso de ejecución que estuvieren debidamente autorizados continuarán hasta su extinción, salvo que los beneficiarios opten por su precancelación por hasta el importe del capital adeudado más los intereses calculados hasta la fecha de dicha precancelación.

Asimismo, se incorpora al artículo 74 de la ley 24.241, sus modificatorias y complementarias, el inciso *r)* por el cual se limita el otorgamiento de créditos a los beneficiarios citados precedentemente por hasta un máximo del veinte por ciento (20 %) del total del activo del fondo de jubilaciones y pensiones, bajo las modalidades y en las condiciones que establezca la ANSES.

Finalmente, el Poder Ejecutivo nacional destaca que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que adopta la presente medida con carácter excepcional.

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 246/2011 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 246 de fecha 21 de diciembre de 2011.

Jorge A. Landau.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros JGM 5 de 2012 por el cual se comunica el decreto de necesidad y urgencia (DNU) 246/2011, 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 2º, 10, 18 y 19 de la ley 26.122.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1. Aconsejar el rechazo y la declaración de invalidez del decreto de necesidad y urgencia 246/2011 por ser violatorio a las normas constitucionales aplicables y, en consecuencia, nulo.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 16 de enero de 2012.

*Juan P. Tunessi. – Jorge L. Albarracín. –
Luis P. Naidenoff. –Ernesto R. Sanz.*

INFORME

Honorable Cámara:

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

1. Consideraciones generales

En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde a esta Comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, C.N.

Textualmente el artículo 99 de la Constitución Nacional dice: “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: ...3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.”

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

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

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

Respecto del rol que debe cumplir el Congreso en el tratamiento de un decreto de necesidad y urgencia (DNU) que llegare a su seno, es de someterlo a lo que

en la doctrina se ha denominado “control político” del decreto.

Midón¹ señala que verificar si un decreto de necesidad y urgencia satisface el test de razonabilidad es una operación lógica que para el operador de la Constitución (Poder Judicial y/o Congreso) debe comenzar por el examen de la necesidad del acto, o sea la comprobación objetiva de que concurre el hecho habilitante tipificado por la Ley Fundamental. Esto es, la existencia de necesidad, más la urgencia, más los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso.

Habrà dos aspectos que el Congreso no podrá soslayar conforme la consagración constitucional: *a*) la necesidad de su intervención en la consideración de la norma de excepción, y *b*) su manifestación expresa sobre la validez o invalidez, ya que el artículo 82 de la Constitución Nacional excluye todo intento de considerar convalidado un DNU por el mero silencio.

2. Análisis del DNU

2.1. Decreto 246/2011

El decreto de necesidad y urgencia, que constituye el objeto de este análisis, establece lo siguiente:

DNU 246/2011, sancionado el 21 de diciembre de 2011 y publicado en el Boletín Oficial del 22 de diciembre de 2011, por el Poder Ejecutivo nacional: se incorpora como último párrafo del inciso *b*) del artículo 14 de la ley 24.241: “Fijase un límite máximo para el costo de los créditos otorgados a través de la operación del sistema de código de descuento a favor de terceras entidades, en la forma de costo financiero total (CFT) expresado como tasa efectiva anual (TEA), que permita determinar la cuota mensual final a pagar por los beneficiarios de los mismos, la cual incluirá el importe abonado en concepto de cuota social, los cargos, impuestos y erogaciones por todo concepto. El CFT máximo no podrá exceder en un cinco por ciento (5 %) adicional la tasa informada mensualmente por el Banco de la Nación Argentina como aplicable a las operaciones de préstamos personales para jubilados y pensionados del Sistema Integrado Previsional Argentino, que sean reembolsados a través del sistema de código de descuento” (artículo 1°); La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) será la autoridad de aplicación de la operatoria de descuentos prevista en el artículo 14, inciso *b*) (artículo 2°); se incorpora al artículo 74 de la ley 24.241 el siguiente inciso: “*r*) El otorgamiento de créditos a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino, por hasta un máximo del veinte por ciento (20 %), bajo las modalidades y en las condiciones que establezca la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (artículo 3°); establece que las disposiciones

incorporadas por el artículo 1° del presente se aplicarán a los nuevos pedidos y a todas las solicitudes que se encuentren en trámite (artículo 4°); establece que la medida entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial (artículo 5°).

Es menester analizar si el DNU transcrito cumple con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

2.2. Requisitos formales

El decreto de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal no cumplimenta a nuestro entender los requisitos exigidos por la C.N. A saber ya que:

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

–El decreto no ha sido presentado dentro del plazo previsto que el jefe de Gabinete tiene para hacerlo.

–La Comisión Bicameral ha verificado que el DNU ha sido publicado en el Boletín Oficial.

Al no haber remitido oportunamente el jefe de Gabinete de Ministros el mensaje que comunique el dictado del DNU en el plazo estipulado por la Constitución Nacional (artículo 99, inciso 3) se consolida un vicio formal que produce la nulidad del decreto.

2.3. Requisitos sustanciales

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

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

–*Excepción*: “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

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

En este sentido es clarificador el criterio de la Corte en el caso “Verrocchi”² que [...] “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que

¹ Midón, Mario A. R. *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*, La Ley, 2001, Bs. As, p. 120.

² Fallos, 322: 1726, considerando 9, párrafo 1.

las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes”.

Recientemente, en el fallo *Consumidores Argentinos*,¹ la Corte afianza lo ya establecido en el precedente *Verrocchi*, aunque de una manera más tajante, sostiene que: “...cabe descartar de plano, como inequívoca premisa, los criterios de mera conveniencia del Poder Ejecutivo que, por ser siempre ajenos a circunstancias extremas de necesidad, no justifican nunca la decisión de su titular de imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son. El texto de la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto...”.

La Corte además sostiene que “...el texto constitucional no habilita a concluir en que la necesidad y urgencia a la que hace referencia el inciso 3 del art. 99 sea la necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo en imponer su agenda, habitualmente de origen político circunstancial, sustituyendo al Congreso de la Nación en el ejercicio de la actividad legislativa que le es propia.

Aún así, la realidad de la praxis constitucional muestra que el Poder Ejecutivo no se siente condicionado por la norma suprema, ni por principios tales como la división de poderes, la forma republicana de gobierno, la distribución de competencias y los controles inter órganos, entre otros...”²

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

En consecuencia, siendo el principio constitucional general la prohibición de legislar por parte del Ejecutivo, y no la excepción, corresponde aplicar un criterio restrictivo cuando se trata de juzgar la validez

de decretos de necesidad y urgencia dictados por dicho Poder.³

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 246/11 remitido a la comisión bicameral permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales ni formales exigidos por la Carta Magna.

Véase que de los fundamentos invocados, se advierte que se intenta justificar el uso de una facultad excepcional –dictado de decretos de necesidad y urgencia– con argumentos que no cumplan los requisitos para la legítima utilización de dicha facultad. Es así, que como fundamento principal el decreto alega:

“...Que el artículo 14, inciso b), de la ley 24.241, sus modificatorias y complementarias, enumera las entidades que pueden participar en la operatoria de descuentos a terceros y regula los requisitos para su ejercicio.

“Que actualmente 539 entidades operan con código de descuento, de las cuales 280 son mutuales, 92, cooperativas y 80, sindicatos. El resto se divide entre centros de jubilados, círculos y bancos. Este servicio es utilizado por 1.993.109 jubilados, es decir, el 34 % del total de los jubilados del sistema.

“Que la realidad permite verificar que las tasas que actualmente se aplican resultan en promedio holgadamente superiores al setenta por ciento (70 %). Ello se debe no sólo a la falta de límite máximo al costo financiero total (CFT), sino también a la exclusión en su cómputo de conceptos que conforme normativa del Banco Central de la República Argentina deberían estar incluidos, tales como, la llamada cuota social, concepto a veces exigible como condición o requisito para el otorgamiento del crédito.

“Que de la observación de la información brindada por las entidades que operan el sistema, conforme surge de la obligación impuesta por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), se advierten una serie de particularidades, entre las que se destaca la remisión de informes de CFT que superan el ciento veintidós por ciento (122 %), por una parte; y la errónea información suministrada, por la otra, pues se han detectado casos de CFT informados sensiblemente inferiores a los efectivamente aplicados, tal y como se advierte en los casos que, seguidamente a modo ilustrativo, se mencionan:

”Que en mérito a lo expuesto se considera primordial establecer un límite máximo de CFT aplicable a los créditos otorgados a través del sistema de descuento a favor de terceras entidades, precisando el alcance del mismo y su integración, permitiéndole al beneficiario elegir conociendo pormenorizadamente la realidad y otorgándole la posibilidad de cancelar anticipadamente dicho préstamo, atendiendo de tal modo las verda-

¹ Fallo, *Consumidores Argentinos c/ EN - PEN -Dto. 558/2-SS - ley 20.091 s/ amparo ley 16.986*, voto de la mayoría considerando 13.

² Ídem nota anterior. Considerando 16, voto del Dr. Maqueda.

³ *Fallos*, 322-1726, considerando 7º; en igual sentido: *Badeni, Gregorio, Tratado de derecho constitucional*, tomo II, La Ley, 2004, Bs. As., p. 1259.

deras causas tenidas en miras con la implementación de dicho sistema.

“Que como paso fundamental para lograr la transparencia del sistema de código de descuentos, corresponde establecer un límite máximo al costo financiero total (CFT) aplicable a los créditos otorgados por las entidades adheridas a dicha operatoria.

“Que deben garantizarse y resguardarse los ingresos de los jubilados y pensionados, protegiéndolos del actuar de terceros que bajo el amparo de conceptos financieros mal utilizados, operan abusivamente el sistema, efectuando descuentos excesivos y provocando que de tal modo se desvirtúe la función social del crédito para el solicitante, transformando aquello que en principio debería ser una ayuda al jubilado o pensionado que la necesita en una carga imposible de sostener.

“Que en dicho contexto, no escapa al análisis de la cuestión lo dispuesto por la jurisprudencia imperante en la materia, en relación al límite máximo de afectación de haberes en pos de evitar que dicha afectación se torne confiscatoria, imponiéndose por tanto una modificación de la normativa aplicable en tal sentido.

“Que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es uno de los organismos encargados de la implementación de políticas de inclusión social del Poder Ejecutivo nacional, entre ellas las medidas de protección para los adultos mayores.

“Que en tal sentido, resulta imprescindible circunscribir el ámbito de control ejercido desde el Estado designando para ello a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) como autoridad de aplicación con competencia específica en la materia con facultades suficientes para regular las particularidades de la operatoria, a fin de dar seguridad y previsibilidad al sistema como tal y, especialmente, al ejercicio de los derechos por parte de los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino.

“Que por otra parte, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) tiene a su cargo la administración del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS) que cuenta entre sus finalidades contribuir a la preservación del valor y rentabilidad de los recursos del fondo, pudiendo efectuar inversiones de su activo.

“Que en consecuencia resulta razonable incorporar entre las opciones de inversión para el FGS el otorgamiento de créditos a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino por hasta un máximo del veinte por ciento (20 %) del total del fondo.

“Que de la operatoria con código de descuento se pudo verificar que el otorgamiento de dichos créditos representa una inversión con adecuados criterios de seguridad y rentabilidad, con insignificantes tasas de incobrabilidad, morosidad o contingencias no cubiertas, constituyéndose en una inversión transparente y de muy bajo riesgo.

“Que en razón de ello y con el fin de lograr un doble beneficio, consistente por un lado en el mejoramiento sustancial de la situación de los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino en su carácter de consumidores y, por el otro, dotar al FGS de una herramienta de inversión segura y rentable, corresponde adecuar la normativa para lograr tal propósito generando un círculo virtuoso de la economía.

“Que en consecuencia corresponde adecuar el artículo 74 de la ley 24.241, sus modificatorias y complementarias, de modo que la Administración Nacional de la Seguridad Social pueda invertir activos que componen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino en créditos otorgados a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino, por hasta un máximo del veinte por ciento (20 %) del total de dicho fondo, en forma directa y bajo las modalidades y en las condiciones que dicho organismo de la seguridad social establezca.

“Que resulta urgente la implementación de medidas que modifiquen las circunstancias actuales del mercado al que acceden los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino, permitiéndoles con ello tener acceso inmediato al consumo de bienes y servicios que permitan mejorar su calidad de vida.

“Que es un rol impostergable del Estado generar las condiciones necesarias para que los sectores más vulnerables tengan acceso al crédito y en consecuencia al consumo en condiciones razonables de mercado.

“Que medidas como la presente requieren de una implementación inmediata, con el fin de que el mejoramiento en las condiciones de los créditos y los beneficios que ello acarrea se verifiquen en el corto plazo.

“Que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución, dificultan seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que el Poder Ejecutivo nacional adopta la presente medida con carácter excepcional...”

De los argumentos planteados en el DNU se desprende claramente que no existe un presupuesto habilitante para el dictado de esta norma de excepción. En efecto, estamos ante el abuso de la utilización de este instrumento por parte del Poder Ejecutivo, que constituye una de las mayores fuentes de distorsión del principio de separación de poderes.

Recientemente en el fallo Consumidores Argentinos,¹ la Corte afianza lo ya establecido en el precedente Verrocchi, aunque de una manera más tajante, sostiene que: “...cabe descartar de plano, como inequívoca premisa, los criterios de mera conveniencia del Poder Ejecutivo que, por ser siempre ajenos a circunstancias extremas de necesidad, no justifican nunca la decisión de su titular de imponer un derecho excepcional a la

¹ Fallo “Consumidores Argentinos c/ EN - PEN - Dto. 558/02-SS - ley 20.091 s/ amparo ley 16.986”, voto de la mayoría considerando 13.

Nación en circunstancias que no lo son. El texto de la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto...”.

La Corte además sostiene que: “...el texto constitucional no habilita a concluir en que la necesidad y urgencia a la que hace referencia el inciso 3 del artículo 99 sea la necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo en imponer su agenda, habitualmente de origen político circunstancial, sustituyendo al Congreso de la Nación en el ejercicio de la actividad legislativa que le es propia.

Aún así, la realidad de la praxis constitucional muestra que el Poder Ejecutivo no se siente condicionado por la norma suprema, ni por principios tales como la división de poderes, la forma republicana de gobierno, la distribución de competencias y los controles interórganos, entre otros...”¹

3. Conclusión

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de estas normas de excepción. El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado un decreto de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes, cuando el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento excepcional alguno para justificar la adopción de esta medida.

Es más, el Poder Ejecutivo podría haber incluido este tema dentro de los considerados por este Congreso de la Nación en el período de sesiones extraordinarias que finalizó el pasado 30 de diciembre de 2011.

En este sentido, del propio DNU 246/11 se desprende que no existe urgencia, lo que hace este DNU es apropiarse de competencias que el Constituyente puso en cabeza del Congreso Nacional.

No caben dudas de que un proyecto de ley con el contenido de este DNU hubiese sido tratado de manera preferencial de acorde a las necesidades del caso.

La conclusión es que el Poder Ejecutivo no dictó el decreto de necesidad y urgencia apremiado por circunstancias excepcionales que justificaran la medida, sino por razones de conveniencia para resolver de manera más rápida la cuestión.

Asimismo, recordemos que nos encontramos frente a un acto complejo que requiere de la voluntad de dos órganos: el Poder Ejecutivo que lo dicta y el Poder Legislativo que tiene a su cargo el examen y control del decreto. A este último, como órgano de contralor, le compete pronunciarse sobre la concurrencia de los extremos que habilitan el ejercicio de esta facultad excepcional del Poder Ejecutivo: mérito, oportunidad y conveniencia de su contenido, y es quien ratificará o no la normativa dictada.

Por ello, toda vez que el decreto de necesidad y urgencia sometido a examen no cumple los requisitos sustanciales ni los formales exigidos por la Carta Magna, a fin de ejercer un debido control, es que ésta comisión bicameral permanente no puede convalidar el dictado del mismo y en consecuencia propone declarar su invalidez.

Luis P. Naidenoff. – Jorge Albarracín. – Juan P. Tunessi. – Ernesto Sanz.

ANTECEDENTE

Buenos Aires, 10 de enero de 2012.

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 los artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 13, de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 246 del 21 de noviembre de 2011, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 5

JUAN M. ABAL MEDINA
Florencio A. Randazzo.

Buenos Aires, 21 de diciembre de 2011.

VISTO la ley 24.241 sus modificaciones y complementarias, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 14, inciso b), de la ley 24.241, sus modificatorias y complementarias, enumera las entidades que pueden participar en la operatoria de descuentos a terceros y regula los requisitos para su ejercicio.

Que actualmente 539 entidades operan con código de descuento, de las cuales 280 son mutuales, 92, cooperativas y 80, sindicatos. El resto se divide entre centros de jubilados, círculos y bancos. Este servicio es utilizado por 1.993.109 jubilados, es decir, el 34% del total de los jubilados del sistema.

Que se ha verificado en los años de vigencia del sistema que para el acceso al crédito de algún tipo de entidades, resulta condición necesaria para los beneficiarios su previa afiliación a las cooperativas o mutuales que operar el sistema con la consiguiente obligación mensual de abonar su cuota social a las entidades.

Que en muchos casos el único fin perseguido por el jubilado es la obtención del crédito, destacándose que el importe abonado por los beneficiarios en concepto de cuota social a favor de las entidades incrementa sobremedida el costo financiero total; razón por la cual deviene indispensable, al evaluar el costo financiero total (CFT) del crédito, incluir para su análisis el monto abonado en concepto de cuota social.

Que la realidad permite verificar que las tasas que actualmente se aplican resultan en promedio holgadamente superiores al setenta por ciento (70 %). Ello

¹ Ídem nota anterior. Considerando 16, voto del Dr. Maqueda.

se debe no sólo a la falta de límite máximo al costo financiero total (CFT), sino también a la exclusión en su cómputo de conceptos que conforme normativa del Banco Central de la República Argentina deberían estar incluidos, tales como, la llamada cuota social, concepto a veces exigible como condición o requisito para el otorgamiento del crédito.

Que de la observación de la información brindada por las entidades que operan el sistema, conforme surge de la obligación impuesta por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), se advierten una serie de particularidades, entre las que se destaca la remisión de informes de CFT que superan el ciento veintidós por ciento (122 %), por una parte; y la errónea información suministrada, por la otra, pues se han detectado casos de CFT informados sensiblemente inferiores a los efectivamente aplicados, tal y como se advierte en los casos que, seguidamente a modo ilustrativo, se mencionan:

Una cooperativa involucrada informó un CFT del 65,94 % en el otorgamiento de un crédito por \$ 339 el día 19/08/2011, con un costo de \$ 39 por gastos administrativos (por lo que el desembolso real al beneficiario fue de \$ 300); a ser restituído en el plazo de 30 meses en cuotas de \$ 20,36 (total a restituir \$ 610,85), arrojando en realidad un CFT de un 71,36 %, teniendo inclusive presente para ello el término de demora de carga de novedades en el sistema.

Otra entidad ha informado un CFT del 62,72 % en el otorgamiento de un crédito por \$ 1.010 el día 31/8/2011, con un costo de \$ 10 por “acción cooperativa” (por lo que el desembolso real al beneficiario fue de \$ 1.000); a ser restituído en el plazo de 40 meses en cuotas de \$ 60,12 (total a restituir \$ 2.404,80), arrojando en realidad un CFT de un 66,13 %, teniendo inclusive presente para ello el término de demora de carga de novedades en el sistema.

También puede consignarse la situación de una mutual que, por el otorgamiento de un crédito por \$ 2.000 el 16/06/2009, con \$ 12 mensuales de gastos en concepto de cuota social a ser restituídos en 30 cuotas de \$ 201,21 (total a reembolsar \$ 6.036,20), aplicó un 127,08 % de CFT, sin contemplar la mencionada cuota social. Si se le adicionan los \$ 12 mensuales de cuota, se incrementa el CFT a 159,02 %, lo que totaliza la cuota a descontar de \$ 213,21 por el crédito, siempre teniendo inclusive presente para ello el término de demora de carga de novedades en el sistema.

Resulta ilustrativo, también, el caso de una caja de crédito que informó el 30/05/2011, por el otorgamiento de un crédito de \$ 5.700, un CFT del 84,65 %, a ser restituído en 40 cuotas mensuales de \$ 339,95 cada una (total a reembolsar \$ 13.598), coincidiendo con el CFT aplicado.

Asimismo, cabe consignar el supuesto de una cooperativa que, con fecha 9/2/2011, otorgó un crédito por \$ 2.900, con gastos por \$ 35 en concepto de cuota social por “servicios de emergencia, urgencias médicas

y atención odontológica”, a ser restituído en el plazo de 30 meses, aplicando un CFT 63,21 %, antes de lo percibido por dicha cuota social. Si se suma tal concepto, el CFT se incrementa al 86,21 %, lo que arroja una cuota total a descontar de \$ 228,41 (total a reembolsar \$ 6.852,30) por el crédito, teniendo presente para ello el término de demora de carga de novedades en el sistema. Cabe aclarar que el último CFT informado por esta entidad asciende a 96,98 %.

Que, como se ve, no se trata de casos aislados sino que es el sistema el que favorece este tipo de abusos.

Que en mérito a lo expuesto se considera primordial establecer un límite máximo de CFT aplicable a los créditos otorgados a través del sistema de descuento a favor de terceras entidades, precisando el alcance del mismo y su integración, permitiéndole al beneficiario elegir conociendo pormenorizadamente la realidad y otorgándole la posibilidad de cancelar anticipadamente dicho préstamo, atendándose de tal modo las verdaderas causas tenidas en miras con la implementación de dicho sistema.

Que como paso fundamental para lograr la transparencia del sistema de código de descuentos, corresponde establecer un límite máximo al costo financiero total (CFT) aplicable a los créditos otorgados por las entidades adheridas a dicha operatoria.

Que deben garantizarse y resguardarse los ingresos de los jubilados y pensionados, protegiéndolos del actuar de terceros que bajo el amparo de conceptos financieros mal utilizados, operan abusivamente el sistema, efectuando descuentos excesivos y provocando que de tal modo se desvirtúe la función social del crédito para el solicitante, transformando aquello que en principio debería ser una ayuda al jubilado o pensionado que la necesita en una carga imposible de sostener.

Que tal situación vá deteriorando constantemente los haberes, tornándose los supuestos beneficiarios de los créditos en virtuales rehenes de un sistema que, para subsistir, los obliga a contraer a su vez nuevos empréstitos, entrando en una cadena de refinanciación de la cual le resulta casi imposible liberarse.

Que en virtud de lo expuesto en los considerandos precedentes resulta necesario introducir modificaciones que conlleven a un mejoramiento sustancial de la situación de los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino en tanto son consumidores de servicios en general y financieros en particular, cancelados a través de dicha operatoria.

Que en dicho contexto, no escapa al análisis de la cuestión lo dispuesto por la jurisprudencia imperante en la materia, en relación al límite máximo de afectación de haberes en pos de evitar que dicha afectación se torne confiscatoria, imponiéndose por tanto una modificación de la normativa aplicable en tal sentido.

Que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) es uno de los organismos encargados de la implementación de políticas de inclusión social

del Poder Ejecutivo nacional, entre ellas las medidas de protección para los adultos mayores.

Que, en tal sentido, resulta imprescindible circunscribir el ámbito de control ejercido desde el Estado designando para ello a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) como autoridad de aplicación con competencia específica en la materia con facultades suficientes para regular las particularidades de la operatoria, a fin de dar seguridad y previsibilidad al sistema como tal y, especialmente, al ejercicio de los derechos por parte de los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino.

Que, por otra parte, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) tiene a su cargo la administración del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), que cuenta entre sus finalidades contribuir a la preservación del valor y rentabilidad de los recursos del fondo, pudiendo efectuar inversiones de su activo.

Que, en consecuencia, resulta razonable incorporar entre las opciones de inversión para el FGS el otorgamiento de créditos a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino por hasta un máximo del veinte por ciento (20 %) del total del fondo.

Que, de la operatoria con código de descuento se pudo verificar que el otorgamiento de dichos créditos representa una inversión con adecuados criterios de seguridad y rentabilidad, con insignificantes tasas de incobrabilidad, morosidad o contingencias no cubiertas, constituyéndose en una inversión transparente y de muy bajo riesgo.

Que, al respecto, es de destacar que este tipo de operación crediticia no tiene prácticamente riesgo de morosidad ni de incobrabilidad ya que la modalidad de retención practicada sobre los beneficios jubilatorios asegura el cobro del mismo.

Que, en razón de ello y con el fin de lograr un doble beneficio, consistente por un lado en el mejoramiento sustancial de la situación de los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino en su carácter de consumidores y, por el otro, dotar al FGS de una herramienta de inversión segura y rentable, corresponde adecuar la normativa para lograr tal propósito generando un círculo virtuoso de la economía.

Que, en consecuencia, corresponde adecuar el artículo 74 de la ley 24.241, sus modificatorias y complementarias, de modo que la Administración Nacional de la Seguridad Social pueda invertir activos que componen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino en créditos otorgados a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino, por hasta un máximo del veinte por ciento (20 %) del total de dicho fondo, en forma directa y bajo las modalidades y en las condiciones que dicho organismo de la seguridad social establezca.

Que resulta urgente la implementación de medidas que modifiquen las circunstancias actuales del mercado al que acceden los beneficiarios del Sistema Integrado

Previsional Argentino, permitiéndoles con ello tener acceso inmediato al consumo de bienes y servicios que permitan mejorar su calidad de vida.

Que es un rol impostergable del Estado generar las condiciones necesarias para que los sectores más vulnerables tengan acceso al crédito y en consecuencia al consumo en condiciones razonables de mercado.

Que medidas como la presente requieren de una implementación inmediata, con el fin de que el mejoramiento en las condiciones de los créditos y los beneficios que ello acarrea se verifiquen en el corto plazo.

Que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución, dificultan seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que el Poder Ejecutivo nacional adopta la presente medida con carácter excepcional.

Que la ley 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación respecto de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que la citada ley determina que la comisión bicameral permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de diez (10) días hábiles.

Que el artículo 20 de la ley 26.122 prevé incluso que, en el supuesto que la comisión bicameral permanente no eleve el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 82 de la Constitución Nacional.

Que, por su parte, el artículo 22 de la misma ley dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que ha tomado la intervención de su competencia el servicio jurídico pertinente.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 2º, 19 y 20 de la ley 26.122.

Por ello,

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

DECRETA

Artículo 1º – Incorpórase como último párrafo del inciso b) del artículo 14 de la ley 24.241, sus modificatorias y complementarias, el siguiente:

Fijase un límite máximo para el costo de los créditos otorgados a través de la operación del

sistema de código de descuento a favor de terceras entidades, en la forma de costo financiero total (CFT) expresado como tasa efectiva anual (TEA), que permita determinar la cuota mensual final a pagar por los beneficiarios de los mismos, la cual incluirá el importe abonado en concepto de cuota social, los cargos, impuestos y erogaciones por todo concepto. El CFT máximo no podrá exceder en un cinco por ciento (5 %) adicional la tasa informada mensualmente por el Banco de la Nación Argentina como aplicable a las operaciones de préstamos personales para jubilados y pensionados del Sistema Integrado Previsional Argentino, que sean reembolsados a través del sistema de código de descuento”.

Art. 2° – La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) será la autoridad de aplicación de la operatoria de descuentos prevista en el artículo 14, inciso b), de la ley 24.241, sus modificatorias y complementarias, debiendo dictar las normas que resulten necesarias para la implementación, funcionamiento y control operativo del sistema.

Art. 3° – Incorpórase al artículo 74 de la ley 24.241, sus modificatorias y complementarias, el siguiente inciso:

r) El otorgamiento de créditos a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino, por hasta un máximo del veinte por ciento (20 %), bajo las modalidades y en las condiciones que establezca la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)”.

Art. 4° – *Disposicion transitoria.* Las disposiciones incorporadas al inciso b) del artículo 14 de la ley 24.241, sus modificatorias y complementarias, por el artículo 1° del presente se aplicarán a los nuevos pedidos y a todas las solicitudes que se encuentren en trámite de aprobación a la fecha de su dictado y a las que no hayan tenido vigencia operativa en razón de no haberse hecho efectivos descuentos en su favor. Los descuentos o deducciones en curso de ejecución que estuvieren debidamente autorizados continuarán hasta su extinción, salvo que los beneficiarios opten por su precancelación por hasta el importe del capital adeudado más los intereses calculados hasta la fecha de dicha precancelación.

Art. 5° – La presente medida entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial.

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

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

Decreto 246

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Juan M. Abal Medina. – Florencio A. Randazzo. – Héctor M. Timerman. – Arturo A. Puricelli. – Hernán G. Lorenzini. – Débora A. Giorgi. – Norberto G. Yauhar. – Carlos E. Meyer. – Julio M. De Vido. – Julio C. Alak. – Nilda C. Garré. – Carlos A. Tomada. – Juan L. Manzur. – Alberto E. Sileoni. – Alicia M. Kirchner. – José L. S. Barañao.