

SESIONES ORDINARIAS

2012

ORDEN DEL DÍA N° 611

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

Impreso el día 19 de julio de 2012

Término del artículo 113: 30 de julio de 2012

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 874 de fecha 6 de junio de 2012. (5-J.G.M.-2012.)

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

I

Dictamen de mayoría*Honorable Cámara:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo 874 de fecha 6 de junio de 2012, mediante el cual se sustituye la denominación del Ministerio del Interior por la de Ministerio del Interior y Transporte, se sustituyen los artículos 17 y 21 de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias estableciendo la competencia del Ministerio del Interior y Transporte y del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, respectivamente, a partir de la fecha de su dictado.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el despacho 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 874 de fecha 6 de junio de 2012.

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, 4 de julio 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 L. Rojkes de Alperovich.

INFORME

*Honorable Cámara:*I. *Antecedentes*

A partir de la reforma constitucional de 1994 se establecieron mecanismos tendientes a regular el poder atribuido al presidente de la Nación a cuyo fin nuestra Carta Magna previó el uso e instrumentación de tres (3) tipos de decretos, a saber:

- a) Los decretos de necesidad y urgencia,
- b) Los dictados en virtud de delegación legislativa, y
- c) Los de promulgación parcial de las leyes.

Bajo el título “Atribuciones del Poder Ejecutivo”, el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establece: “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 san-

ción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

”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.”

Por su parte, con referencia a las “Atribuciones del Congreso” dice el 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.”

En el capítulo quinto, titulado “De la formación y sanción de las leyes”, el artículo 80 establece: “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.”

Por último, el artículo 100 referido a las atribuciones “Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo”, en su parte pertinente dice:

”[...]”

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

”13. Refrendar juntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.”

La Constitución Nacional ha tipificado no sólo las características de los denominados decretos “de necesidad y urgencia”, “por delegación legislativa” y “de promulgación parcial de leyes” sino que, además, ha

atribuido al Congreso el control de los mismos subordinando su intervención al dictado de una ley especial. El 20 de julio de 2006 se sancionó la ley 26.122 que prevé el régimen jurídico de estos decretos y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente encargada de su tratamiento. La comisión se halla integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de cada Cámara a propuesta de los bloques parlamentarios y en orden a la proporción de sus representaciones políticas. En virtud de ello, se han emitido con carácter previo al presente despacho los instrumentos formales de designación de los miembros que la integran.

a) *Decretos de necesidad y urgencia*

Cabe manifestar que, respecto de los decretos de necesidad y urgencia es criterio de esta comisión que las circunstancias excepcionales que autorizan su empleo por parte del Poder Ejecutivo deben ponderarse a la luz de un razonamiento amplio, ya que por un lado comportan el supuesto fáctico que habilita el uso de este tipo de instrumento por parte del Poder Ejecutivo y por otro son condición de su contenido. Ciertamente es que, el dictado de normas de rango legislativo basado en situaciones de hecho que tornan imposible la actuación del Congreso, no es novedoso para el derecho político. Ya en la Carta de Restauración Francesa y en la Ley Fundamental de Prusia de 1850, se detecta su presencia. En Europa, la Constitución española de 1978 contempla expresamente en el artículo 86, inciso 1, que, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-leyes y no podrán afectar el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, En Sudamérica, el artículo 62 de la Constitución brasileña autoriza la emisión por parte del presidente de la República de una medida provisoria con fuerza de ley en casos de “relevancia y urgencia”, debiendo someterla de inmediato al Congreso. Del mismo modo, las constituciones de Colombia y Perú, entre otras, contienen regulación al respecto.

Es de destacar que, al igual que la Constitución argentina, los casos mencionados reconocen como una potestad limitada del Ejecutivo la posibilidad de emitir este tipo de normas ante situaciones excepcionales, con independencia de la denominación que reciben en sus ordenamientos jurídicos aunque con la misma particularidad: requieren aprobación o rechazo del órgano legislativo como condición de validez. Claramente se ha evidenciado la voluntad del legislador en el sentido de respetar la división de poderes preservando el mecanismo de frenos y contrapesos equilibrantes del sistema democrático.

El artículo 99, inciso 3, de nuestra Constitución Nacional establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia, la existencia de circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes. En este sentido, para Germán Bidart Campos lo “necesario

rio” y “urgente” es aquello que hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.¹

Cabe recordar que, con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema de Justicia de la Nación convalidó el dictado de este tipo de normas por parte del presidente de la Nación a través del caso “Peralta”² cuyos actores interpusieron 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). No obstante, el máximo tribunal impuso una serie de reglas que debían contener estos decretos para su procedencia, a saber: [...] “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...”. Ciertamente es que a la fecha del dictado del decreto mencionado, la ley 26.122 no había sido sancionada, no obstante en dicha ocasión la Corte reconoció la validez de este tipo de instrumento, sosteniendo 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”.

Respecto del control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, el criterio de la Corte Suprema ha sido variable. Mientras en el caso “Peralta”² convalidó el dictado de los mismos y estableció los presupuestos fácticos que debían concurrir para su procedencia, en el caso “Rodríguez”,³ se refirió a la legitimidad de estos decretos y renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad atribuyendo el control político de los mismos en cabeza del Poder Legislativo. En el caso “Verrocchi”,⁴ si bien admitió el ejercicio de facultades legislativas por parte del Ejecutivo reconoció que “...es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”. En esa oportunidad, declaró la inconstitucionalidad de los decretos 770/96 y 771/96 que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas cuyos haberes superaban la suma de mil pesos. La Corte sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y los alcances de la intervención del Congreso exigía una mayor responsabilidad del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad. En el

caso “Risolia de Ocampo”,⁵ se declaró la inconstitucionalidad de varios artículos del decreto 260/97 que dispuso pagar en cuotas las indemnizaciones por accidentes de tránsito provocados por el transporte público de pasajeros, invocándose la emergencia económica de dichas empresas y de las aseguradoras. El máximo tribunal descalificó esta normativa basándose en que protegía intereses de individuos o grupos, agregando así 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”,⁶ la Corte reconoció la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo en el dictado del decreto 290/95 que dispuso la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública. Allí, se pronunció por su constitucionalidad basándose principalmente en que el Parlamento había sancionado con posterioridad la ley 24.624 y que “...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...”.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 10 de la ley 26.122, 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 acto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. En virtud de ello y, en orden a lo normado por el artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional, podemos distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del jefe de Gabinete de Ministros, y *b)* el control de la Comisión Bicameral Permanente. Asimismo, y conforme al artículo 99, inciso 3, los requisitos sustanciales que habilitan al Ejecutivo a emitir decretos de necesidad y urgencia son: *a)* que no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, y *b)* que serán decididos en acuerdo general de ministros que los refrendarán conjuntamente con el jefe de Gabinete.

b) Decretos dictados en virtud de delegación legislativa

En lo que respecta a los decretos dictados en virtud de delegación legislativa, existe una prohibición expresa en el artículo 76 de la Constitución Nacional no obstante, como excepción, el Constituyente ha habilitado esta vía al Poder Ejecutivo en “materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de

¹ Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, *La Ley*, 27/2/01.

² *La Ley*, 1991-C:158.

³ *La Ley* 1997-E:884.

⁴ “Verrocchi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/8/19, *Fallos*, 322:1.726, *La Ley*, 1999-E, 590

⁵ “Risolia de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, *Fallos*, 323:1.934.

⁶ “Guida Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público”, CS, *Fallos*, 323:1.566.

la delegación que el Congreso establezca”. Estos tres aspectos constituyen las características esenciales de los denominados decretos delegados.

Materias determinadas de administración, al decir de Rafael Bielsa, son aquellos aspectos sobre los cuales la delegación legislativa puede incursionar válidamente. Para Julio Rodolfo Comadira, la delegación que el Congreso hace al Ejecutivo se refiere a cuestiones que, taxativamente, le autoriza la Carta Magna en el artículo 76. Ahora bien, con estricta referencia a la emergencia pública, ésta aparece contemplada en el texto constitucional junto con las materias determinadas de administración no obstante, para el autos, “ella no es una materia, sino una situación” que habilitaría al Ejecutivo “...la delegación en cualquier materia”.⁷

El segundo aspecto a que se refiere el artículo 76 es una exigencia de orden temporal, es decir la fijación de un plazo concreto para la delegación legislativa. En este sentido cobra fuerza el instituto de la caducidad, según el cual se extingue la facultad delegada por el cumplimiento del plazo previsto, no admitiéndose la revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo del dictado de este tipo de normas. Por último y, en lo que respecta a las bases fijadas en la delegación, la expresión se halla referida a la fundamentación que tuvo el Legislativo para otorgar la delegación.

A partir del caso “Delfino” la Corte Suprema desarrolló su doctrina en materia de delegación de facultades, distinguiendo entre la delegación del poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo para reglar detalles o pormenores necesarios para la ejecución de aquélla. En este sentido 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 genéricos e indeterminados. Al segundo, específicamente para expedir las instrucciones y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación. 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 a la discrecionalidad de aquél, sin más limitación que la de no alterar el espíritu de la ley.

En el fallo “Mouviel”⁸ el máximo tribunal recordó su propia jurisprudencia y reivindicó la competencia exclusiva del Congreso para legislar en materia represiva. Con posterioridad a la Reforma Constitucional de 1994, la Corte sostuvo en los casos “Massa”⁹ y “Rinaldi”¹⁰ que la existencia de una crisis económica

habilita a los órganos legislativo y ejecutivo para dictar medidas razonables destinadas a paliar sus efectos. En dicha oportunidad, sostuvo el Procurador General de la Nación: [...] “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”.¹¹

c) *Decretos de promulgación parcial de las leyes*

Con respecto a los decretos de promulgación parcial de las leyes, antes de la Reforma Constitucional de 1994, la Corte Suprema elaboró una doctrina acerca de la viabilidad del veto parcial y los requisitos que deben cumplirse para declarar la constitucionalidad de la promulgación decretada parcialmente. En el caso “Giulitta”¹² de 1941, el máximo tribunal sostuvo que el veto parcial era legítimo y constitucional a tenor del entonces artículo 72 y que, ejercido por el Poder Ejecutivo, suspendía la aplicación de la ley por lo menos en relación a la parte vetada, impidiendo el efecto de la promulgación tácita. En el caso “Colella”¹³ del año 1967, se resolvió la invalidez constitucional de una promulgación parcial sosteniendo “que el proyecto sancionado por el Congreso Nacional constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no pueden separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste. El Poder Ejecutivo al actuar de esta forma asumió la calidad de legislador”. En el fallo “Portillos la Corte sostuvo que [...] “la Constitución es una estructura coherente y, por lo tanto, ha de cuidarse en la inteligencia de sus cláusulas, de no alterar el delicado equilibrio entre la libertad y la seguridad”.¹⁴ [...] “La interpretación de la Constitución Nacional no debe efectuarse de tal modo que queden frente a frente los derechos y deberes por ella enumerados, para que se destruyan recíprocamente; antes bien ha de procurarse su armonía dentro del espíritu que les dio vida; cada una de las partes ha de entenderse a la luz de las disposiciones de todas las demás, de tal modo de respetar la unidad sistemática de la Carta Fundamental”.¹⁵

Claramente los principios sentados por la jurisprudencia de la Corte Suprema fueron receptados por el actual artículo 80 de la Constitución Nacional, que consagra el principio general de que las partes de la ley que no son objeto de observación por el Poder

¹¹ Fallos, CS 330:855. Dictamen del procurador general de la Nación, 8/2/2007.

¹² Fallos, 189:156, “Giulitta c/Nación Argentina”, 28/3/1941.

¹³ En aquella ocasión, el Poder Ejecutivo promulgó parcialmente la ley 16881.

¹⁴ Fallos, 312:496, “Portillo, Alfredo s/infracción artículo 44 ley 17.531”, 18/4/1989.

¹⁵ Fallos, 312:496, “Portillo, Alfredo s/infracción artículo 44 ley 17.531”, 18/4/1989.

⁷ Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

⁸ “Raúl O. Mouviel y otros”, Fallos, 237:636, del 17 de mayo de 1957.

⁹ Fallos, CS 329:5.913.

¹⁰ Fallos, CS 330:855.

Ejecutivo sólo pueden promulgarse si tienen autonomía normativa y si su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este sentido, debemos interpretar el texto constitucional en forma armónica e integral toda vez que, al decir de Germán Bidart Campos, "...en el momento en que el Poder Ejecutivo veta una parte de la ley y promulga el resto, es él quien adopta la decisión según su criterio, y esto nos lleva a reconocer objetivamente que el criterio para hacerlo pertenece al órgano al cual la Constitución Nacional le discierne la competencia de vetar y de promulgar".¹⁶

II. Objeto y análisis del decreto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 874 de fecha 6 de junio de 2012, mediante el cual se sustituye la denominación del Ministerio del Interior por la de Ministerio del Interior y Transporte, se sustituyen los artículos 17 y 21 de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias estableciendo las competencias del Ministerio del Interior y Transporte y del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, respectivamente, a partir de la fecha de su dictado.

En orden a los requisitos formales y sustanciales referidos precedentemente, el decreto 874/2012 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 Aníbal F. Randazzo; el señor ministro de Relaciones Exteriores y Culto, don Héctor M. Timerman; el señor ministro de Defensa, doctor Arturo A. Puricelli; el señor ministro de Economía y Finanzas Públicas, doctor 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 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, profesor Alberto E. Sileoni, y el señor ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, doctor José L. S. Barañao, en acuerdo general de ministros, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 13 de la Constitución Nacional.

Por su parte, se da cumplimiento al requisito formal referido al control por parte de esta comisión, en virtud de lo cual se eleva el presente despacho de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la ley 26.122.

La posición adoptada por esta comisión tiene fundamento, por una parte, en el artículo 82 de la Constitución Nacional, según el cual: "La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta" y por la otra, en el principio de seguridad jurídica que exige mantener la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto los mismos sean derogados formalmente por el Congreso.

En atención a la medida dictada por el Poder Ejecutivo, se trata de un "decreto de necesidad y urgencia" dictado en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso, 3 de la Constitución Nacional y los artículos 2º, 19 y 20 de la ley 26.122.

En el decreto bajo análisis, el Poder Ejecutivo destaca que la experiencia acumulada demuestra la necesidad de continuar realizando políticas orientadas al desarrollo de aquellas áreas que tienen especial importancia con la calidad de vida de los ciudadanos y con el objeto de dar respuesta a las demandas sociales y que con el fin de perfeccionar el uso de los recursos públicos incrementando la calidad de la acción estatal, corresponde efectuar un reordenamiento estratégico de los ministerios que le dependen que permita concretar las metas políticas diagramadas, así como racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública.

Entre los cometidos asignados al Ministerio del Interior, se encuentran, en particular, los vinculados con la elaboración y aplicación de políticas estratégicas de armonización federal, la coordinación nacional, la registración y sistematización de datos relativos al Sistema Nacional de la Seguridad Vial, así como concertar con las respectivas jurisdicciones las medidas tendientes al efectivo cumplimiento de las funciones de prevención y control del tránsito, sin que el ejercicio de tales funciones desconozcan o alteren las jurisdicciones locales.

En ese orden de ideas, considerando la trascendencia que el transporte en su conjunto, así como su regulación y coordinación constituyen para el progreso y el desarrollo nacional y de la población en su conjunto, configurando un aspecto vital para tal desarrollo los aspectos vinculados a las relaciones y cuestiones interjurisdiccionales, resulta aconsejable transferir dichas competencias del ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a la órbita del Ministerio del Interior.

Por las consideraciones vertidas precedentemente se entiende que la modificación proyectada permitirá profundizar el desarrollo y eficiencia del transporte en sus distintas modalidades, así como maximizar la coordinación y participación de los distintos sectores involucrados, tendientes a la integración y complementación funcional del sector en cuestión.

Por ello corresponde la reformulación de las competencias de las áreas afectadas por tal medida y la modificación de los nombres de las carteras afectadas.

¹⁶ Postura doctrinaria sostenida por el constitucionalista Germán J. Bidart Campos.

Asimismo la urgencia en la adopción de la presente medida hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, esta comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 874 de fecha 6 de junio de 2012.

Decreto 874/2012

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 405 de fecha 22 de junio de 2012 por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 874/2012 del 6 de junio de 2012, 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 2º, 13 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:

1º – Rechazar el decreto de necesidad y urgencia 874/2012 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 10, 22 y 24 de la ley 26.122.

2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 4 de julio de 2012.

Juan P. Tunessi. – Jorge L. Albarracín. – Luis C. P. Naidenoff.

INFORME

Honorable Cámara:

1. Intervención legal

1.1. La Comisión Bicameral y las Cámaras

El Congreso Nacional, luego de dieciocho años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la 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”.

“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”.¹⁷

Respecto de la intervención de las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente el artículo 99, inciso 3, en lo pertinente, dispone: “... El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras...”.

El artículo 100, incisos 12 y 13, CN, lo siguiente: “... Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: [...] 12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.” “13. Refrendar juntamente con los demás Ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

Respecto de la intervención de la Comisión Bicameral Permanente el artículo 2 de la ley 26.122 establece: “La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13

¹⁷ Pérez Hualde, Alejandro. “Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial”. *Derecho constitucional de la reforma de 1994 –II–*. Ediciones Depalma Buenos Aires, 1995; página 226 y siguientes.

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

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

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

Incumplimiento. “Artículo 18: En caso de que el jefe de Gabinete no remita en el plazo establecido a la Comisión Bicameral Permanente los 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,¹⁸ respecto de lo actuado por el Poder Ejecutivo nacional, para su expreso tratamiento por el plenario de las cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la CN y la ley 26.122.

2. Análisis del DNU

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

2.1. Consideraciones generales

2.1.1. En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

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

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

Entonces, 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

¹⁸ “La comisión se limita a elevar su despacho que —como señala Bidart Campos— no resulta vinculante para el Congreso”. Bidart Campos, Germán. *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo VI. *La reforma constitucional de 1994*, Ediar, Buenos Aires. 1995, página 444.

la 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 permiso 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.

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

Habrá 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 DNU por el mero silencio.

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

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

2.2. Razones formales

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

DNU, número 874/2012, publicado en el Boletín Oficial del 7 de junio de 2012, dictado por el Poder Ejecutivo nacional, establece:

Artículo 1º – Sustitúyese la denominación del Ministerio del Interior por la de Ministerio del Interior y Transporte, debiendo considerarse modificada tal denominación cada vez que se hace referencia a la cartera ministerial citada en primer término;

Artículo 2º – Sustitúyese el artículo 17 de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias, por el siguiente:

“Artículo 17: Compete al Ministerio del Interior y Transporte asistir al presidente de la Nación, y al jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias,

en todo lo inherente al gobierno político interno y al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales, asegurando y preservando el régimen republicano, representativo y federal, así como en todo lo concerniente al transporte, y en particular:

1. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia.

2. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo nacional.

3. Entender en las cuestiones institucionales en que estén en juego los derechos y garantías de los habitantes de la República, y en lo relacionado con la declaración del estado de sitio y sus efectos.

4. Entender en las propuestas de reforma de la Constitución Nacional y en las relacionadas con las convenciones que se reúnan al efecto.

5. Entender en las relaciones y en el desenvolvimiento con los gobiernos de las provincias y el de la Ciudad de Buenos Aires, y en las relaciones y cuestiones interjurisdiccionales, y coordinar políticas que coadyuven y fomenten la formación de regiones en el territorio nacional, a los fines establecidos en el artículo 124 de la Constitución Nacional.

6. Intervenir en la elaboración de la legislación nacional cuando sea necesario coordinar normas federales y provinciales.

7. Participar en la evaluación de la estructura económico-financiera de los estados provinciales y regiones del país, para estar en condiciones de asistir a los mismos.

8. Entender en la implementación y coordinación de las políticas y acciones tendientes a propiciar la descentralización en los gobiernos municipales.

9. Entender, a los efectos prescritos en los artículos 37, 38, 39 y 40 de la Constitución Nacional, en lo relacionado con el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, al régimen electoral, al de los partidos políticos y su financiamiento, al derecho de iniciativa y a la consulta popular.

10. Entender en lo relacionado con la programación y ejecución de la legislación electoral, el empadronamiento de los ciudadanos, la organización, conducción y control del Registro Nacional de las Personas y las leyes de amnistías políticas.

11. Intervenir en lo relativo a la concesión del derecho de asilo.

12. Entender en lo atinente a la nacionalidad, derechos y obligaciones de los extranjeros y su asimilación e integración con la comunidad nacional.

13. Entender en la supervisión del Archivo General de la Nación.

14. Entender en la coordinación de las acciones tendientes a solucionar situaciones extraordinarias o emergencias que se produzcan en el territorio de la Nación.

15. Entender en los actos de carácter patriótico, efemérides, feriados, custodia de emblemas y símbolos nacionales, uso de emblemas y símbolos extranjeros e intervenir en lo relativo a la erección y emplazamiento de monumentos.

16. Intervenir en el régimen jurídico de las aguas de los ríos interprovinciales y sus afluentes.

17. Entender en la elaboración y aplicación de las normas que rijan lo inherente a migraciones internas y externas y en el otorgamiento de la condición de refugiado.

18. Intervenir en la creación de condiciones favorables para afincar núcleos de población en zonas de baja densidad demográfica y de interés geopolítico.

19. Intervenir en la elaboración de las políticas para el desarrollo de las áreas y zonas de frontera y entender en su ejecución en el área de su competencia.

20. Entender en la intervención del gobierno federal en las provincias y en la Ciudad de Buenos Aires.

21. Entender en la aplicación de la ley 22.352 y el decreto ley 15.385 (ley 12.913) en todo lo relacionado con la preservación de la seguridad de las áreas y zonas de frontera.

22. Intervenir, juntamente con las áreas competentes, en la gestión, elaboración, ejecución y supervisión de políticas de acciones tendientes a optimizar el funcionamiento armónico de los espacios integrados a los efectos previstos en los artículos 75, inciso 24, y 124 de la Constitución Nacional.

23. Coordinar y ejecutar las acciones de prevención y respuesta requeridas para la protección civil de los habitantes ante hechos del hombre y de la naturaleza.

24. Elaborar las medidas necesarias para el cumplimiento de las políticas que hacen a la protección de la comunidad colaborando con los entes nacionales, provinciales o privados, frente a desastres naturales o causados por el hombre, y a ilícitos que por naturaleza sean de su competencia.

25. Coordinar el Sistema Federal de Emergencias (SIFEM) creado por el decreto 1.250 del 28 de octubre de 1999.

26. Entender en la elaboración y aplicación de políticas estratégicas de armonización federal, la coordinación nacional, la registración y sistematización de datos relativos al Sistema Nacional de la Seguridad Vial; concertar con las respectivas jurisdicciones las medidas tendientes al efectivo cumplimiento de las funciones de prevención y control del tránsito, sin que el ejercicio de tales funciones desconozcan o alteren las jurisdicciones locales.

27. Ejercer las funciones de autoridad de aplicación de las leyes que regulan el ejercicio de las actividades de su competencia.

28. Intervenir en la elaboración de las estructuras arancelarias en las áreas de su competencia.

29. Entender en la elaboración de las políticas y normas de regulación de los servicios públicos del área de su competencia, en la supervisión de los organismos y entes de control de los concesionarios de obra o de servicios públicos.

30. Entender en la elaboración de normas de regulación de las licencias de servicios públicos del área de su competencia, otorgadas por el Estado nacional o las provincias acogidas por convenios, a los regímenes federales en la materia.

31. Ejercer, en su ámbito, facultades de contralor respecto de aquellos entes u organismos de control de las áreas privatizadas o dadas en concesión en el área de su competencia, así como también hacer cumplir los marcos regulatorios correspondientes, y entender en los regímenes de tarifas, cánones, aranceles y tasas de las mismas.

32. Entender en la investigación y desarrollo tecnológico en las distintas áreas de su competencia.

33. Entender en la elaboración y ejecución de la política nacional de transporte aéreo, fluvial, marítimo y terrestre, así como en su regulación y coordinación.

34. Entender en todo lo relacionado con el transporte internacional, terrestre, marítimo y fluvial.

35. Entender en la supervisión, el fomento y el desarrollo técnico y económico de los sistemas de transporte terrestre.

36. Entender en la coordinación de las tareas de las reparticiones, empresas nacionales o privadas que operan en los puertos y vías navegables, así como en el otorgamiento de las habilitaciones que correspondan y en su fiscalización o administración.

37. Entender en la elaboración, aplicación y fiscalización del régimen de flotas mercante, fluvial, de cabotaje y ultramar.

38. Entender en la regulación y coordinación de los sistemas de transporte terrestre, marítimo y fluvial.

39. Entender en la ejecución de la política nacional de fletes.

40. Entender en la organización, dirección y fiscalización del registro de inscripción, fijación de capacidades y calificación de las empresas vinculadas a la industria y reparación naval.

41. Entender en todo lo relacionado con la construcción, habilitación, administración y fiscalización de puertos y vías navegables.

42. Entender en la elaboración y ejecución de la política de transporte de carga reservada para la matrícula nacional.

43. Entender en la homologación de los acuerdos armatoriales y sus accesorios.

44. Entender en la coordinación de las tareas de las reparticiones, empresas del Estado y/o privadas, que integran la comunidad portuaria.

45. Intervenir en la elaboración y aplicación de los regímenes de trabajo portuario, marítimo y fluvial.

46. Intervenir en la compatibilización de la navegabilidad de los cursos de agua con su aprovechamiento como fuente de energía.

47. Intervenir en la elaboración y ejecución de la política de puertos y vías navegables.

48. Entender en la administración, coordinación y ejecución de las políticas y acciones que hacen al ejercicio de los derechos societarios correspondientes a las participaciones accionarias pertenecientes al Estado nacional en las empresas de transporte aéreo comercial”;

Artículo 3° – Sustitúyese el artículo 21 de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias, por el siguiente:

“Artículo 21: Compete al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios asistir al presidente de la Nación y al jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a las comunicaciones, la minería, la energía, el saneamiento y en las obras públicas, la vivienda, las obras de explotación y aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos, la actividad vial y la planificación de la inversión pública tendiente a un equilibrado desarrollo geográfico regional que consolide el federalismo.

En particular, tendrá a su cargo:

1. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia.

2. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo nacional.

3. Entender en la elaboración de los regímenes de promoción y protección de la inversión pública y de los instrumentos que los concreten; así como en la elaboración, ejecución y fiscalización de los mismos, en su área.

4. Entender en el otorgamiento de los certificados de origen y calidad de los productos destinados a la exportación en el ámbito de su competencia.

5. Intervenir en la elaboración de las políticas para el desarrollo de las áreas y zonas de frontera y entender en su ejecución en coordinación con las áreas competentes.

6. Participar en la administración de las participaciones del Estado en las empresas de carácter productivo.

7. Ejercer las funciones de autoridad de aplicación de las leyes que regulan el ejercicio de las actividades de su competencia.

8. Intervenir en la elaboración de las estructuras arancelarias en las áreas de su competencia.

9. Intervenir en la elaboración y ejecución de la política de reembolsos y reintegros a la exportación y aranceles en las áreas de su competencia.

10. Entender en la elaboración de las políticas y normas de regulación de los servicios públicos del área de su competencia, en la supervisión de los organismos

y entes de control de los concesionarios de obra o de servicios públicos.

11. Entender en la elaboración de normas de regulación de las licencias de servicios públicos del área de su competencia, otorgadas por el Estado nacional o las provincias acogidas por convenios, a los regímenes federales en la materia.

12. Ejercer, en su ámbito, facultades de contralor respecto de aquellos entes u organismos de control de las áreas privatizadas o dadas en concesión en el área de su competencia, así como también hacer cumplir los marcos regulatorios correspondientes, y entender en los regímenes de tarifas, cánones, aranceles y tasas de las mismas.

13. Entender en la investigación y desarrollo tecnológico en las distintas áreas de su competencia.

14. Entender en el relevamiento, conservación, recuperación, defensa y desarrollo de los recursos naturales en el área de su competencia.

15. Entender en la elaboración, ejecución y control de las políticas mineras de la Nación, tendiendo al aprovechamiento, uso racional y desarrollo de los recursos geológicos mineros.

16. Entender en la elaboración, ejecución y fiscalización relativas a la explotación y catastro minero.

17. Entender en la normalización y control de calidad de la producción minera.

18. Entender en la elaboración y ejecución de la política nacional en materia de prevención sísmica.

19. Entender en la elaboración y en la ejecución de la política energética nacional.

20. Entender en la elaboración y fiscalización del régimen de combustibles y en la fijación de sus precios, cuando así corresponda, acorde con las pautas respectivas.

21. Entender en la coordinación de los planes nacionales de electrificación rural.

22. Entender en la elaboración y en la ejecución de la política en materia de comunicaciones.

23. Entender en la elaboración, ejecución y fiscalización del régimen del servicio postal.

24. Entender en la elaboración y ejecución de programas de vivienda destinados a los sectores de menores recursos.

25. Promover la inversión de recursos en el campo de la vivienda.

26. Entender en la coordinación y fiscalización de la ejecución que realice el Estado nacional, las provincias y los municipios, en lo concerniente a los planes de vivienda y al planeamiento urbano, acorde con el régimen de asentamiento humano que establezca la política de ordenamiento territorial.

27. Entender en la promoción de los sistemas de vivienda industrializados.

28. Entender en la legislación, reglamentación y fiscalización de los sistemas de reajuste del costo de

las obras y los trabajos públicos o de saldos de deudas a cargo de la administración nacional.

29. Entender en el dictado de normas relacionadas con la contratación, construcción y conservación de obras públicas incluyendo las que se realicen en el ámbito del Ministerio de Educación.

30. Entender en la organización, dirección y fiscalización del registro de empresas contratistas de obras públicas y de consultorías.

31. Entender en el dictado de normas relacionadas con la construcción y conservación de toda obra vial cuya realización corresponda al gobierno nacional en concordancia con la política de ordenamiento territorial.

32. Entender en la construcción, administración y prestación de los servicios de obras sanitarias en jurisdicción nacional y en las provincias acogidas, por convenios, al régimen federal en la materia.

33. Entender en la adopción de medidas para la defensa de cursos de agua y avenamientos y zonas inundables e insalubres.

34. Entender en la ejecución de los planes nacionales de riego.

35. Entender en la elaboración y ejecución de la política hídrica nacional.

36. Entender en el régimen de utilización de los recursos hídricos de uso múltiple acorde con la política hídrica nacional.

37. Intervenir en lo referente a los usos y efectos de las aguas provinciales y municipales sobre las de jurisdicción federal.

Artículo 4° – Hasta tanto se efectúen las adecuaciones presupuestarias correspondientes, la atención de las erogaciones de las áreas y funciones transferidas por el presente decreto serán atendidas con cargo a los créditos presupuestarios de la jurisdicción de origen de las mismas.

Artículo 5° – El presente decreto entrará en vigencia a partir de la fecha de su dictado.

Artículo 6° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

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

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

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

El decreto de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúne y cumple a nuestro entender los requisitos exigidos por la Constitución Nacional y la ley especial para su aceptación. A saber:

– Cuenta con el acuerdo general de ministros, el refrendo de éstos y del jefe de Gabinete previstos como requisitos formales.

– El decreto ha sido presentado dentro del plazo previsto, que la Constitución Nacional otorga al jefe de Gabinete para hacerlo.

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

2.3. Razones sustanciales

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

– *Principio general*: “...El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insalvable, 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, existe consenso generalizado en exigir una situación de “necesidad y urgencia”.

“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.

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

Las razones que justifican el dictado de un reglamento de esta especie (necesidad y urgencia) deben existir, simultáneamente, en una situación que se caracteriza por: a) una necesidad que coloque al gobernante ante la decisión extrema de emitir normas para superar una grave crisis o situación que afecte la subsistencia y continuidad del Estado; o de grave riesgo social; en tal sentido, la emisión del acto ha de ser inevitable o imprescindible y su no dictado ser susceptible de

generar consecuencia de muy difícil, si no imposible, reparación ulterior; b) una proporcionalidad adecuada entre la finalidad perseguida y las medidas que prescribe el reglamento; y c) la premura con que deben dictarse las normas para evitar o prevenir graves riesgos comunitarios.¹⁹

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

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 874/2012 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

Resulta necesario destacar que el decreto ha sido dictado cuando el Congreso se encuentra en sesiones ordinarias, funcionando con total normalidad, y contando el oficialismo con mayoría propia

Asimismo, 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 cumplimentan los requisitos para la legítima utilización de dicha facultad.

El decreto 874/2012 reforma la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92), que regula las competencias y atribuciones de los distintos ministerios de la Nación. El artículo 53 de nuestra Constitución Nacional le atribuye a la Cámara de Diputados el derecho a acusar ante el Senado a los ministros de la Nación en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones. Al ser el Congreso la institución que realiza el juicio político a los ministros, es menester que cualquier reforma a la ley que regula sus atribuciones debe ser promulgada por el Congreso y no a través de un decreto de necesidad y urgencia. Específicamente, en el inciso 6 del artículo 100 de la Constitución Nacional, se observa que es facultad del jefe de Gabinete de Ministros enviar al Congreso el proyecto de Ley de Ministerios. Por lo tanto, no existe necesidad que legitime el DNU en tratamiento.

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

En efecto, el abuso de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo constituye una de las mayores fuentes de distorsión del principio de separación de poderes.

El dictado de disposiciones legislativas responde a una situación de excepcionalidad, y es ese el fundamento principal por el cual adoptamos una postura tan restrictiva.

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extrema necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

3. Conclusión

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

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado este decreto de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes, no existiendo, a nuestro criterio, esa urgencia.

Si bien el DNU en estudio intenta encontrar justificación aludiendo a que circunstancias excepcionales imposibilitan seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de leyes.

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.

Es menester recordar que las justificaciones para un decreto de este tenor, son imprescindibles para el posterior análisis de constitucionalidad que debe realizarse sobre el mismo.

Por lo cual resulta de suma importancia tener en cuenta que se está haciendo uso de una atribución excepcional, sobre la que se debe hacer un control restrictivo, a los efectos de no configurar un abuso de la potestad legislativa.

Esta comisión bicameral no puede convalidar esta anomalía

La convalidación por esta comisión del decreto sometido a examen importa, sin duda, un avasallamiento a las facultades que el constituyente otorgó al Poder Legislativo.

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.

¹⁹ Cassagne, Juan Carlos, “La configuración de la potestad reglamentaria”. *La Ley* 2004-A, 1.144, pág. 15.

Para que el dictado de este tipo de normas sea considerado constitucionalmente válido, es menester que exista una situación de grave riesgo social. Nuestra Carta Magna, no habilita a elegir discrecionalmente entre el dictado de un decreto de necesidad y urgencia o una ley.

A mayor abundamiento, puede señalarse que en el fallo “Verrocchi Ezio c/Administración Nacional de Aduanas”²⁰ nuestro máximo tribunal señaló que “el estado de necesidad puede estar fundado en una razón de fuerza mayor, sean acciones bélicas o calamidades naturales, que impida las sesiones ordinarias del Congreso que, en consecuencia, no pueda éste sesionar y sancionar leyes, y que para estos casos procede la utilización de este instituto”.

Asimismo debemos remarcar lo sustentado en el punto 2.4 del presente dictamen, en cuanto se funda la ilegitimidad de la intervención de personas jurídicas por intermedio del dictado de un Decreto de necesidad y urgencia, siendo ella una medida que sólo resulta admisible cuando es dispuesta judicialmente.

Por ello, toda vez que el decreto de necesidad y urgencia sometido a estudio, no cumple los requisitos sustanciales exigidos por la norma de aplicación y, con la finalidad de ejercer el debido control otorgado por la propia Constitución, es que esta comisión bicameral permanente no puede convalidar el dictado del mismo y en consecuencia propone su rechazo.

Juan P. Tunessi. – Jorge L. Albarracín. – Luis C. P. Naidenoff.

III

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 por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 874/2012, 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 pertinentes de la ley 26.122.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1º – Declarar la invalidez del decreto de Necesidad y Urgencia 874/12 por falta de adecuación a los requisi-

tos sustanciales exigidos por la Constitución Nacional y la ley 26.122.

2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 4 de julio de 2012.

Enrique Thomas.

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.

El decreto ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, correspondiendo a esta comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por dicho artículo.

Textualmente el artículo 99 de la Constitución Nacional prescribe que:

“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, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

No caben dudas de que el principio en esta materia es la terminante prohibición establecida por el constituyente en 1994 al Poder Ejecutivo nacional para que dicte normas de carácter legislativo, lo cual hace que toda excepción a esta regla deba ser interpretada con carácter sumamente restrictivo, y 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.

Para que nos ubiquemos históricamente, hay que entender que nuestra Constitución contempla expresamente la posibilidad de la existencia de estados de emergencia. Así lo ha hecho desde los orígenes al prever en su texto el estado de sitio (artículo 23 CN) y la intervención federal (artículo 6º, CN).

²⁰ CSJN, Fallos, 322:1726, “Verrocchi, Ezio Daniel c/Poder Ejecutivo nacional, Administración Nacional de Aduanas s/ acción de amparo”, sentencia del 19/8/1999.

Con sabiduría, tanto la redacción original como la reforma de 1994 cuando hablan de emergencia, hablan precisamente de eso: de una emergencia. Es necesario para el caso de los DNU 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 invada materias vedadas, se darán las circunstancias habilitantes o la permisión constitucional, restando –lógicamente– efectuar un medurado análisis de cada previsión contenida en el “decreto” para observar si el mentado “instrumento” legal supera o no el llamado “test de razonabilidad”, como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso (artículo 28, CN).

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, además de proceder a verificar el estricto cumplimiento de los ya mencionados presupuestos habilitantes previstos expresamente por el artículo 99, inciso 3, de la Carta Magna.

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. 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 insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo...”.

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

La norma nos habla de estado de necesidad. Entendemos que se refiere a aquél caracterizado por un

perfil fáctico (urgente necesidad) y por otro de carácter institucional (imposibilidad de recurrir a los trámites ordinarios para la sanción de las leyes).

En este sentido es clarificador el criterio de la Corte en el caso “Verrocchi”²¹ que [...] “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere 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”.

En síntesis, para que el Poder Ejecutivo pueda válidamente 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 hicieran 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.

Cualquier análisis que se efectúe respecto de la concurrencia de estos requisitos en un caso concreto debe partir del principio general que bajo pena de nulidad absoluta e insanable prohíbe al Poder Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo, correspondiendo en su consecuencia aplicar un criterio restrictivo cuando se trata de juzgar la validez de decretos de necesidad y urgencia dictados por dicho Poder.²²

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, se advierte que el mismo bajo ningún aspecto puede interpretarse que satisfaga los requisitos sustanciales exigidos por la Carta Magna para su dictado.

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 cumplimentan –ni siquiera mínimamente– los requisitos para la legítima utilización de dicha facultad.

En el decreto 874 el Poder Ejecutivo manifiesta “que la urgencia en la adopción de la presente medida hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes”,

²¹ Fallos, 322:1726, considerando 9 párrafo 1.

²² Fallos, 322:1726, considerando 7; en igual sentido: Badeni, Gregorio, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, La Ley, 2004, Buenos Aires, página 1259.

sin siquiera explicitar las razones que conducen a interpretar que se trataría de una situación que por su excepcionalidad no admitiera acudir a los mecanismos ordinarios previstos por la Constitución Nacional para disponer tales medidas.

Por el contrario, los propios términos utilizados en los considerandos del DNU ponen de manifiesto que se trata de una medida que se estima simplemente “conveniente”. En modo alguno que comprometiese la adopción de una decisión que debiera ser dictada sin poder seguirse los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes.

En efecto, al explicitar los fundamentos del dictado del DNU se expresa lo siguiente: “Considerando la trascendencia que el transporte en su conjunto, así como su regulación y coordinación constituyen para el progreso y el desarrollo nacional y de la población en su conjunto, configurando un aspecto vital para tal desarrollo los aspectos vinculados a las relaciones y cuestiones interjurisdiccionales, resulta aconsejable transferir dichas competencias del ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a la órbita del Ministerio del Interior.

En el DNU se expresa también que: “La modificación proyectada permitirá profundizar el desarrollo y eficiencia del transporte en sus distintas modalidades, así como maximizar la coordinación y participación de los distintos sectores involucrados, tendientes a la integración y complementación funcional del sector en cuestión”.

Los mismos calificativos utilizados por el Poder Ejecutivo (“conveniente”, “profundizar”, “maximizar”) conducen a interpretar que se trata de una decisión política que bajo ningún aspecto puede considerarse “urgente” en los términos previstos por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

En efecto, de los dogmáticos argumentos invocados en el DNU se desprende que no se han cumplido los presupuestos habilitantes para el dictado de esta norma de excepción. En efecto, su dictado nos coloca frente a un claro caso de abuso de su excepcional potestad de dictar normas de carácter legislativo por parte del Poder Ejecutivo, lo cual importa una de las mayores fuentes de distorsión del principio de separación de poderes y del régimen federal, esto último al soslayar, sin fundamento válido alguno, la necesaria participación de las provincias, representadas igualmente en el Senado, en el procedimiento de formación y sanción de las leyes.

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extrema necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

Todo esto nos obliga a reflexionar política e institucionalmente sobre el dictado de estas normas de excepción que se someten a consideración.

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado un decreto de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes.

En este sentido, del propio DNU se desprende que no existía urgencia en su dictado, lo que realmente acontece es que se ha tomado una decisión de mera coyuntura administrativa utilizando un remedio de altísima gravedad institucional para modificar el texto de la Ley de Ministerios.

Pero en modo alguno puede considerarse que exista la urgencia que requiere la Carta Magna y la jurisprudencia para que el Poder Ejecutivo pueda hacer uso del remedio excepcionalísimo de los DNU.

Por otro lado, existe una deliberada intención del Poder Ejecutivo de esquivar la intervención del Congreso Nacional, ámbito en el cual las provincias pueden y deben expresar su voluntad a través de sus representantes.

Y a esta altura del análisis cabe destacar que todas las pautas interpretativas que se vienen aplicando se desprenden de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con su actual composición, al haber sostenido en la causa “Consumidores Argentinos c/ Estado nacional-Poder Ejecutivo nacional”²³ que:

“Si la Corte, en ejercicio de la facultad de control ante el dictado por el Congreso de leyes de emergencia, ha verificado desde el precedente “Ercolano” (*Fallos*, 136:161) la concurrencia de una genuina situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad –esto es, corroborar que la declaración del legislador encuentre debido sustento en la realidad–, con mayor razón debe ejercer idéntica evaluación respecto de la circunstancia de excepción cuando ellas son invocadas unilateralmente por el presidente de la Nación para ejercer facultades legisferantes que por regla constitucional no le pertenecen, (artículos 44 y 99, inciso 3, párrafo 2, de la Constitución Nacional).

Para concluir, cabe recordar las premonitorias palabras que expresaba el procurador de la Corte Sebastián Soler, quien en circunstancias de similar gravedad a la aquí analizada, al emitir su recordado dictamen en el caso “Cine Callao” (22 de junio de 1960) afirmó:

“Cuando un determinado poder, con el pretexto de encontrar paliativos fáciles para un mal ocasional, recurre a facultades de que no está investido, crea, aunque conjure aquel mal, un peligro que entraña mayor gravedad y que una vez desatado se hace de difícil contención: el de identificar atribuciones legítimas en orden a lo reglado, con excesos de poder. Poco a poco la autoridad se acostumbra a incurrir en extralimitaciones, y lo que en sus comienzos se trata de justificar con referencia a situaciones excepcionales o con la invocación de necesidades generales de primera magnitud, se transforma, en mayor o menor

²³ CSJN, decreto 558/02 –SS–, ley 20.091 s/amparo ley 16.986, 19/5/2010.

tiempo, en las condiciones normales del ejercicio del poder. Ocurre después algo peor. Los mismos gobernados se familiarizan con el ejercicio, por parte del gobierno, de atribuciones discrecionales para resolver problemas. Y entonces, consciente o subconscientemente, pero siempre como si el derecho escrito vigente hubiera sido sustituido o derogado por un nuevo derecho consuetudinario, cada sector de la comunidad exige, si está en juego su propio interés y es preciso para contemplarlo, que la autoridad recurra a cualquier desvío o exceso de poder. A cualquiera, no importa en qué medida, basta que sea idóneo para que la pretensión reclamada sea inmediata y favorablemente acogida; y así su concesión no comprometa el patrimonio estatal, será más fácil y cómodo para el gobierno acordar lo pedido que denegarlo. De esto se hace después una práctica. Así se va formando lo que se da en llamar “una nueva conciencia”. Nada va quedando ya que sea pertinente por imperio de la ley o a través de sus instituciones, y el derecho se adquiere, se conserva o se pierde sin más causas que la propia voluntad del gobernante o la benevolencia sectaria con que hace funcionar su discrecionalidad. El logro de cualquier aspiración, aunque se funde en el más elemental de los derechos, pasa entonces a depender de decisiones gratificables. Incluso puede acontecer que el gobernante, cuya máxima función es asegurar el imperio de la legalidad, busque revestir sus actos de gobierno, aun los legítimos, de una generosa arbitrariedad, llevando así al ánimo del pueblo la sensación de que un sistema de derecho estricto no es compatible con el progreso. El estado de derecho queda así suplantado por el caos de hecho. Desaparece la estabilidad jurídica, y el pueblo, única fuente de soberanía, advierte, cuando es tarde, que la ha ido depositando paulatina y gradualmente, en manos de quien detenta el poder”.

Por último el máximo tribunal destacó en “Provincia de San Luis” cómo se dictó el decreto 214/2002 exactamente igual que en este caso, es decir mientras el Congreso Nacional se hallaba en sesiones. En otras palabras, no es “imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes” (artículo 99, inciso 3, CN); el problema es que en ese caso el Congreso, “en uso de sus facultades constitucionales”, resolvía distinto al Poder Ejecutivo.

3. Conclusión.

Por ello, toda vez que el decreto de necesidad y urgencia sometido a examen no cumple ni mínimamente los requisitos sustanciales exigidos por la Carta Magna, es que esta Comisión Bicameral Permanente no puede validar el dictado del mismo y en consecuencia propone declarar su invalidez.

Enrique Thomas.

ANTECEDENTE

Buenos Aires, 21 junio 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 artículo 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 874 del 6 de junio de 2012, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 405

Anibal F. Randazzo. – Juan M. Abal Medina.

Buenos Aires, 6 de junio de 2012.

VISTO la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438, del 12 de marzo de 1992), y sus modificatorias, y

CONSIDERANDO:

Que la experiencia acumulada demuestra la necesidad de continuar realizando políticas orientadas al desarrollo de aquellas áreas que tienen especial importancia con la calidad de vida de los ciudadanos y con el objeto de dar respuesta a las demandas sociales.

Que con el fin de perfeccionar el uso de los recursos públicos incrementando la calidad de la acción estatal, corresponde efectuar un reordenamiento estratégico que permita concretar las metas políticas diagramadas, así como racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública.

Que, entre los cometidos asignados al Ministerio del Interior, se encuentran, en particular, los vinculados con la elaboración y aplicación de políticas estratégicas de armonización federal, la coordinación nacional, la registración y sistematización de datos relativos al Sistema Nacional de la Seguridad Vial, así como concertar con las respectivas jurisdicciones las medidas tendientes al efectivo cumplimiento de las funciones de prevención y control del tránsito, sin que el ejercicio de tales funciones desconozcan o alteren las jurisdicciones locales.

Que, en este orden de ideas, considerando la trascendencia que el transporte en su conjunto, así como su regulación y coordinación constituyen para el progreso y el desarrollo nacional y de la población en su conjunto, configurando un aspecto vital para tal desarrollo los aspectos vinculados a las relaciones y cuestiones interjurisdiccionales, resulta aconsejable transferir dichas competencias del ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a la órbita del Ministerio del Interior.

Que en función de las consideraciones vertidas precedentemente la modificación proyectada permitirá profundizar el desarrollo y eficiencia del transporte en sus distintas modalidades, así como maximizar la

coordinación y participación de los distintos sectores involucrados, tendientes a la integración y complementación funcional del sector en cuestión.

Que como consecuencia de dicha transferencia, corresponde la reformulación de las competencias de las áreas afectadas por la presente medida.

Que, asimismo, resulta necesario modificar la denominación del Ministerio del Interior a fin de reflejar más adecuadamente sus actuales competencias, pasando a denominarse Ministerio del Interior y Transporte.

Que la urgencia en la adopción de la presente medida hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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 22 de la ley 26.122 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 la presente medida se dicta de acuerdo a las facultades emergentes del artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional y de acuerdo a 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 – Sustitúyese la denominación del Ministerio del Interior por la de Ministerio del Interior y Transporte, debiendo considerarse modificada tal denominación cada vez que se hace referencia a la cartera ministerial citada en primer término.

Art. 2º – Sustitúyese el artículo 17 de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 17: Compete al Ministerio del Interior y Transporte asistir al presidente de la Nación, y al jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente al gobierno político interno y al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales, asegurando y preservando el régimen republicano, representativo y federal, así como en todo lo concerniente al transporte, y en particular:

1. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia.
2. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo nacional.
3. Entender en las cuestiones institucionales en que estén en juego los derechos y garantías de los habitantes de la República, y en lo relacionado con la declaración del estado de sitio y sus efectos.
4. Entender en las propuestas de reforma de la Constitución Nacional y en las relacionadas con las convenciones que se reúnan al efecto.
5. Entender en las relaciones y en el desenvolvimiento con los gobiernos de las provincias y el de la Ciudad de Buenos Aires, y en las relaciones y cuestiones interjurisdiccionales y coordinar políticas que coadyuven y fomenten la formación de regiones en el territorio nacional, a los fines establecidos en el artículo 124 de la Constitución Nacional.
6. Intervenir en la elaboración de la legislación nacional cuando sea necesario coordinar normas federales y provinciales.
7. Participar en la evaluación de la estructura económica-financiera de los estados provinciales y regiones del país, para estar en condiciones de asistir a los mismos.
8. Entender en la implementación y coordinación de las políticas y acciones tendientes a propiciar la descentralización en los gobiernos municipales.
9. Entender, a los efectos prescriptos en los artículos 37, 38, 39 y 40 de la Constitución Nacional, en lo relacionado con el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, al régimen electoral, al de los partidos políticos y su financiamiento, al derecho de iniciativa y a la consulta popular.
10. Entender en lo relacionado con la programación y ejecución de la legislación electoral, el empadronamiento de los ciudadanos, la organización, conducción y control del Registro Nacional de las Personas y las leyes de amnistías políticas.
11. Intervenir en lo relativo a la concesión del derecho de asilo.
12. Entender en lo atinente a la nacionalidad, derechos y obligaciones de los extranjeros y su asimilación e integración con la comunidad nacional.
13. Entender en la supervisión del Archivo General de la Nación.

14. Entender en la coordinación de las acciones tendientes a solucionar situaciones extraordinarias o emergencias que se produzcan en el territorio de la Nación.
15. Entender en los actos de carácter patriótico, efemérides, feriados, custodia de emblemas y símbolos nacionales, uso de emblemas y símbolos extranjeros e intervenir en lo relativo a la erección y emplazamiento de monumentos.
16. Intervenir en el régimen jurídico de las aguas de los ríos interprovinciales y sus afluentes.
17. Entender en la elaboración y aplicación de las normas que rijan lo inherente a migraciones internas y externas y en el otorgamiento de la condición de refugiado.
18. Intervenir en la creación de condiciones favorables para afinar núcleos de población en zonas de baja densidad demográfica y de interés geopolítico.
19. Intervenir en la elaboración de las políticas para el desarrollo de las áreas y zonas de frontera y entender en su ejecución en el área de su competencia.
20. Entender en la intervención del gobierno federal en las provincias y en la Ciudad de Buenos Aires.
21. Entender en la aplicación de la ley 22.352 y el decreto ley 15.385 (ley 12.913) en todo lo relacionado con la preservación de la seguridad de las áreas y zonas de frontera.
22. Intervenir, juntamente con las áreas competentes, en la gestión, elaboración, ejecución y supervisión de políticas de acciones tendientes a optimizar el funcionamiento armónico de los espacios integrados a los efectos previstos en los artículos 75, inciso 24, y 124 de la Constitución Nacional.
23. Coordinar y ejecutar las acciones de prevención y respuesta requeridas para la protección civil de los habitantes ante hechos del hombre y de la naturaleza.
24. Elaborar las medidas necesarias para el cumplimiento de las políticas que hacen a la protección de la comunidad colaborando con los entes nacionales, provinciales o privados, frente a desastres naturales o causados por el hombre, y a ilícitos que por naturaleza sean de su competencia.
25. Coordinar el Sistema Federal de Emergencias (SIFEM) creado por el decreto 1.250 del 28 de octubre de 1999.
26. Entender en la elaboración y aplicación de políticas estratégicas de armonización federal, la coordinación nacional, la gestión, sistematización de datos relativos al Sistema Nacional de la Seguridad Vial; concertar con las respectivas jurisdicciones las medidas tendientes al efectivo cumplimiento de las funciones de prevención y control del tránsito, sin que el ejercicio de tales funciones desconozcan o alteren las jurisdicciones locales.
27. Ejercer las funciones de autoridad de aplicación de las leyes que regulan el ejercicio de las actividades de su competencia.
28. Intervenir en la elaboración de las estructuras arancelarias en las áreas de su competencia.
29. Entender en la elaboración de las políticas y normas de regulación de los servicios públicos del área de su competencia, en la supervisión de los organismos y entes de control de los concesionarios de obra o de servicios públicos.
30. Entender en la elaboración de normas de regulación de las licencias de servicios públicos del área, de su competencia, otorgadas por el Estado nacional o las provincias acogidas por convenios, a los regímenes federales en la materia.
31. Ejercer, en su ámbito, facultades de contralor respecto de aquellos entes u organismos de control de las áreas privatizadas o dadas en concesión en el área de su competencia, así como también hacer cumplir los marcos regulatorios correspondientes, y entender en los regímenes de tarifas, cánones, aranceles y tasas de las mismas.
32. Entender en la investigación y desarrollo tecnológico en las distintas áreas de su competencia.
33. Entender en la elaboración y ejecución de la política nacional de transporte aéreo, fluvial, marítimo y terrestre, así como en su regulación y coordinación.
34. Entender en todo lo relacionado con el transporte internacional, terrestre, marítimo y fluvial.
35. Entender en la supervisión, el fomento y el desarrollo técnico y económico de los sistemas de transporte terrestre.
36. Entender en la coordinación de las tareas de las reparticiones, empresas nacionales o privadas que operan en los puertos y vías navegables, así como en el otorgamiento de las habilitaciones que correspondan y en su fiscalización o administración.
37. Entender en la elaboración, aplicación y fiscalización del régimen de flotas mercante, fluvial, de cabotaje y ultramar.

38. Entender en la regulación y coordinación de los sistemas de transporte terrestre, marítimo y fluvial.
39. Entender en la ejecución de la política nacional de fletes.
40. Entender en la organización, dirección y fiscalización del registro de inscripción, fijación de capacidades y calificación de las empresas vinculadas a la industria y reparación naval.
41. Entender en todo lo relacionado con la construcción, habilitación, administración y fiscalización de puertos y vías navegables.
42. Entender en la elaboración y ejecución de la política de transporte de carga reservada para la matrícula nacional.
43. Entender en la homologación de los acuerdos armatoriales y sus accesorios.
44. Entender en la coordinación de las tareas de las reparticiones, empresas del Estado y/o privadas, que integran la comunidad portuaria.
45. Intervenir en la elaboración y aplicación de los regímenes de trabajo portuario, marítimo y fluvial.
46. Intervenir en la compatibilización de la navegabilidad de los cursos de agua con su aprovechamiento como fuente de energía.
47. Intervenir en la elaboración y ejecución de la política de puertos y vías navegables.
48. Entender en la administración, coordinación y ejecución de las políticas y acciones que hacen al ejercicio de los derechos societarios correspondientes a las participaciones accionarias pertenecientes al Estado nacional en las empresas de transporte aéreo comercial.
2. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo nacional.
3. Entender en la elaboración de los regímenes de promoción y protección de la inversión pública y de los instrumentos que los concreten; así como en la elaboración, ejecución y fiscalización de los mismos, en su área.
4. Entender en el otorgamiento de los certificados de origen y calidad de los productos destinados a la exportación en el ámbito de su competencia.
5. Intervenir en la elaboración de las políticas para el desarrollo de las áreas y zonas de frontera y entender en su ejecución en coordinación con las áreas competentes.
6. Participar en la administración de las participaciones del Estado en las empresas de carácter productivo.
7. Ejercer las funciones de autoridad de aplicación de las leyes que regulan el ejercicio de las actividades de su competencia.
8. Intervenir en la elaboración de las estructuras arancelarias en las áreas de su competencia.
9. Intervenir en la elaboración y ejecución de la política de reembolsos y reintegros a la exportación y aranceles en las áreas de su competencia.
10. Entender en la elaboración de las políticas y normas de regulación de los servicios públicos del área de su competencia, en la supervisión de los organismos y entes de control de los concesionarios de obra o de servicios públicos.
11. Entender en la elaboración de normas de regulación de las licencias de servicios públicos del área de su competencia, otorgadas por el Estado nacional o las provincias acogidas por convenios, a los regímenes federales en la materia.
12. Ejercer, en su ámbito, facultades de contralor respecto de aquellos entes u organismos de control de las áreas privatizadas o dadas en concesión en el área de su competencia, así como también hacer cumplir los marcos regulatorios correspondientes, y entender en los regímenes de tarifas, cánones, aranceles y tasas de las mismas.
13. Entender en la investigación y desarrollo tecnológico en las distintas áreas de su competencia.
14. Entender en el relevamiento, conservación, recuperación, defensa y desarrollo de los recursos naturales en el área de su competencia.

Art. 3º – Sustitúyese el artículo 21 de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 21: Compete al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios asistir al presidente de la Nación y al jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a las comunicaciones, la minería, la energía, el saneamiento y en las obras públicas, la vivienda, las obras de explotación y aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos, la actividad vial y la planificación de la inversión pública tendiente a un equilibrado desarrollo geográfico regional que consolide el federalismo.

En particular, tendrá a su cargo:

1. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia.

15. Entender en la elaboración, ejecución y control de las políticas mineras de la Nación, tendiendo al aprovechamiento, uso racional y desarrollo de los recursos geológicos mineros.
16. Entender en la elaboración, ejecución y fiscalización relativas a la explotación y catastro minero.
17. Entender en la normalización y control de calidad de la producción minera.
18. Entender en la elaboración y ejecución de la política nacional en materia de prevención sísmica.
19. Entender en la elaboración y en la ejecución de la política energética nacional.
20. Entender en la elaboración y fiscalización del régimen de combustibles y en la fijación de sus precios, cuando así corresponda, acorde con las pautas respectivas.
21. Entender en la coordinación de los planes nacionales de electrificación rural.
22. Entender en la elaboración y en la ejecución de la política en materia de comunicaciones.
23. Entender en la elaboración, ejecución y fiscalización del régimen del servicio postal.
24. Entender en la elaboración y ejecución de programas de vivienda destinada a los sectores de menores recursos.
25. Promover la inversión de recursos en el campo de la vivienda.
26. Entender en la coordinación y fiscalización de la ejecución que realice el Estado nacional, las provincias y los municipios, en lo concerniente a los planes de vivienda y al planeamiento urbano, acorde con el régimen de asentamiento humano que establezca la política de ordenamiento territorial.
27. Entender en la promoción de los sistemas de vivienda industrializados.
28. Entender en la legislación, reglamentación y fiscalización de los sistemas de reajuste del costo de las obras y los trabajos públicos o de saldos de deudas a cargo de la administración nacional.
29. Entender en el dictado de normas relacionadas con la contratación, construcción y conservación de obras públicas incluyendo las que se realicen en el ámbito del Ministerio de Educación.
30. Entender en la organización, dirección y fiscalización del registro de empresas con tratistas de obras públicas y de consultorías.
31. Entender en el dictado de normas relacionadas con la construcción y conservación de toda obra vial cuya realización corresponda al gobierno nacional en concordancia con la política de ordenamiento territorial.
32. Entender en la construcción, administración y prestación de los servicios de obras sanitarias en jurisdicción nacional y en las provincias acogidas, por convenios, al régimen federal en la materia.
33. Entender en la adopción de medidas para la defensa de cursos de agua y avenamientos y zonas inundables e insalubres.
34. Entender en la ejecución de los planes nacionales de riego.
35. Entender en la elaboración y ejecución de la política hídrica nacional.
36. Entender en el régimen de utilización de los recursos hídricos de uso múltiple acorde con la política hídrica nacional.
37. Intervenir en lo referente a los usos y efectos de las aguas provinciales y municipales sobre las de jurisdicción federal.

Art. 4° – Hasta tanto se efectúen las adecuaciones presupuestarias correspondientes, la atención de las erogaciones de las áreas y funciones transferidas por el presente decreto serán atendidas con cargo a los créditos presupuestarios de la jurisdicción de origen de las mismas.

Art. 5° – El presente decreto entrará en vigencia a partir de la fecha de su dictado.

Art. 6° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

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

Decreto 874

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

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