

## SESIONES ORDINARIAS

2012

## ORDEN DEL DÍA N° 806

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE  
TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

Impreso el día 5 de septiembre de 2012

Término del artículo 113: 14 de septiembre de 2012

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 708  
de fecha 20 de mayo de 2010. (17-J.G.M.-2010.)

INFORME

**Dictamen de comisión***Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122–, prevista en los artículos 89, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente C.D.-17-JGM-2010 referido al decreto del Poder Ejecutivo 708 de fecha 20 de mayo de 2010, mediante el cual se aprueba el modelo de contrato de préstamo BIRF 7.861-AR destinado a financiar parcialmente el proyecto de seguridad vial fase 1.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto, y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

**Proyecto de resolución***El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 708 de fecha 20 de mayo de 2010.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 15 de agosto de 2012.

*Jorge A. Landau. – Pablo G. González. –  
Luis F. J. Cigogna. – Diana B. Conti.  
– Edgardo E. De Pedro. – Agustín O.  
Rossi. – María G. de la Rosa. – Marcelo  
A. H. Guinle. – Miguel Á. Pichetto. –  
Beatriz Rojkés de Alperovich.*

*Honorable Congreso:**I. Antecedentes*

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

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

Resulta preciso destacar que la reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1.853/60 se planteaba.<sup>1</sup>

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificados en nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de necesidad y urgencia, *b)* los dictados en virtud de de-

<sup>1</sup> Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos sean sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. “Manual de la Constitución Argentina”, 1890.

En una postura distinta se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

legación legislativa y c) los de promulgación parcial de las leyes.

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

#### CAPÍTULO TERCERO

##### *Atribuciones del Poder Ejecutivo*

Artículo 99: El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

“[...]”

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

#### CAPÍTULO CUARTO

##### *Atribuciones del Congreso*

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

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

#### CAPÍTULO QUINTO

##### *De la formación y sanción de las leyes*

Artículo 80: “Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo,

las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.”

#### CAPÍTULO CUARTO

##### *Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo*

Artículo 100:

[...]

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

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

La introducción de los institutos denominados “decretos de necesidad y urgencia” y “facultades delegadas” en el nuevo texto constitucional de 1994, implica poner reglas a una situación de excepción y, por lo tanto, al estricto control que la Constitución Nacional le atribuye al Congreso Nacional.

Sin embargo ella no ha previsto el trámite ni los alcances de la intervención del Congreso sino que lo ha dejado subordinado a una ley especial.

La ley 26.122 sancionada el 20 de julio de 2006 regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo nacional: a) De necesidad y urgencia, b) Por delegación legislativa y c) De promulgación parcial de leyes.

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente y, en su artículo 5º, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

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

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

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

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir de la administración, de la Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter general dictadas por el Congreso o por los organismos judiciales, sin el carácter formal de las leyes o sentencias, son también reglamentos sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la administración.

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

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

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

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

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

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,<sup>2</sup> al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, seguidamente enuncia una serie de requisitos concurrentes para viabilizar el supuesto de excepción.

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

Tal y como sostiene Julio Rodolfo Comadira, la fijación como regla de la improcedencia de la delegación legislativa es coherente con el sentido de la prohibición contenida en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.<sup>3</sup>

Conforme lo expuesto ut supra, como excepción a la prohibición, se habilita una delegación circunscripta a “materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.”

La locución “materias determinadas de administración” fue utilizada por Rafael Bielsa en su obra *Derecho constitucional* para referirse a los aspectos sobre los cuales la delegación legislativa puede incursionar válidamente.

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

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

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

<sup>2</sup> Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

<sup>3</sup> Comadira, Julio R., *Procedimientos administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2003.

<sup>4</sup> Comadira, Julio R., ob. cit.

<sup>5</sup> Comadira, Julio R., ob. cit.

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

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

“La emergencia aparece contemplada en el texto constitucional junto con las materias determinadas de administración, pero ella no es una materia, sino una situación a la cual, por tanto, puede en sí misma exigir, teóricamente la delegación en cualquier materia”.<sup>7</sup>

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

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

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

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

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

El primer artículo citado prohibía a los buques arrojar al agua o a tierra en el interior del puerto objeto

alguno, y el segundo, por su parte, consignaba que la infracción a la referida prohibición resultaba castigada con una multa de cincuenta pesos.

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

La Corte Suprema de Justicia de la Nación luego de la descripción de los hechos, recuerda, en primer lugar, que la ley 3.445 había puesto la policía de los mares, ríos, canales y puertos sometidos a jurisdicción nacional a cargo exclusivo de la Prefectura General de Puertos y demás organismos de ella dependientes. Y destaca también que hasta tanto se sancionara el Código de Policía Fluvial y Marítima, serían atribuciones de aquella vigilar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias, cuidar la limpieza de los puertos, remover los obstáculos a la navegación y juzgar las faltas o contravenciones a las ordenanzas policiales cuando la pena no excediera de un mes de arresto o de cien pesos de multa.<sup>9</sup>

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

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

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

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

<sup>6</sup> Comadira, Julio R., ob. cit.

<sup>7</sup> Comadira, Julio R., ob. cit.

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

<sup>9</sup> Comadira, Julio R., *Procedimientos administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2003.

<sup>10</sup> Síntesis desarrollada en Comadira, Julio R., ob. cit.

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

Ahora bien, el máximo tribunal de la Nación afirma que ambos poderes reglamentarios poseen idéntica naturaleza, de forma que la extensión de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo derivaría de una autorización legal implícita conferida por el Legislativo a la discrecionalidad de aquél, sin más limitación que la de no alterar el espíritu de la ley.

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

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

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

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

La CSJN valorando las normas citadas en los considerandos del precitado decreto –leyes 23.696, 24.093 (posterior al dictado del decreto 817/92 pero a juicio de la Corte tácitamente ratificatoria de él), en el Tratado de Asunción, entre otras– y el proceso de transformación

encarado en aquel entonces por el Poder Legislativo, para lo cual se facultó al Poder Ejecutivo a adoptar decisiones dirigidas a materializar las pautas fijadas, halla un bloque de legalidad definidor de una clara política legislativa acorde con la Constitución respecto de la cual el decreto referido no sería más que uno de los instrumentos cuya implementación el legislador confió en el Poder Ejecutivo.<sup>14</sup>

En síntesis, el inicio de la elaboración doctrinaria de la CSJN respecto de la delegación legislativa antes de la reforma constitucional de 1994 se puede sintetizar en el siguiente razonamiento: la delegación como principio no procede; ella no se configura sin embargo al menos propiamente cuando el Congreso sólo autoriza al Ejecutivo a reglar pormenores o detalles necesarios para la ejecución de la ley; a partir de un poder reglamentario compartido, el Congreso puede habilitar con amplitud al Ejecutivo expresa o implícitamente a reglamentar la ley.

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

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

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

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

<sup>14</sup> Comadira, Julio R., ob. cit.

<sup>15</sup> Fallos, CS 329:5913.

<sup>16</sup> Fallos, CS 330:855.

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

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

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

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

<sup>12</sup> Comadira, Julio R., ob. cit.

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

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

En este orden, cabe recordar un trabajo de Jorge Carlos Albertsen, “Sentido y alcance de la delegación legislativa en la reforma constitucional”, Universidad Austral, 1995 (bajo la tutoría de Alfonso Santiago h.), en el cual el autor desarrolla con precisión la relevancia de la reforma introducida en el artículo 76 de la Constitución Nacional en 1994.

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

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

## II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo 708 de fecha 20 de mayo de 2010, mediante el cual se aprueba el modelo de contrato de préstamo BIRF 7.861-AR destinado a financiar parcialmente el Proyecto de Seguridad Vial-Fase I.

### II.a. Análisis del decreto

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

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

El decreto 708/2010 en consideración ha sido dictado por la señora presidenta de la Nación doctora Cristina Fernández de Kirchner, y refrendado por el señor jefe de Gabinete de Ministros doctor Aníbal D. Fernández, el señor ministro del Interior contador Aníbal F. Randazzo y el señor ministro de Economía y Finanzas Públicas licenciado Amado Boudou, de conformidad con el artículo 100, inciso 12 de la Constitución Nacional.

Asimismo, se encuentra cumplido el último requisito formal referido al control por parte de esta comisión, al cumplimentar con lo establecido por la ley 26.122 artículo 13 respecto de la obligación del Poder Ejecutivo de someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro de los 10 días.

Se eleva el despacho de esta comisión, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 13 de la ley 26.122.

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto él sea derogado formalmente por el Congreso.<sup>21</sup>

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 708/2010.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último considerando del citado decreto que el mismo se dicta en uso de las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional en virtud del artículo 99, inciso 1 de la Constitución Nacional, el artículo 40 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t.o. 2005), los artículos 57 y 60 in fine de la ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional 24.156 y sus modificaciones, y la ley 26.519.

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

<sup>21</sup> Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

En este sentido, el precitado artículo 40 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t.o. 2005), establece lo siguiente:

“Ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t.o. 2005). Artículo 40. – Cuando convenga facilitar la movilización de capitales en el mercado interior o exterior, con el fin de establecer o ampliar servicios públicos o actividades que directa o indirectamente estén vinculadas a los servicios de ese carácter, mediante obras o explotaciones legalmente autorizadas, o realizar inversiones fundamentales para el desarrollo económico del país, declaradas de interés nacional por ley o por el Poder Ejecutivo nacional, queda éste facultado para contratar préstamos con organismos internacionales económico-financieros a los que pertenezca como miembro la República Argentina, siempre que se ajusten a términos y condiciones usuales, y a las estipulaciones de los respectivos convenios básicos y reglamentaciones sobre préstamos.

“El Poder Ejecutivo nacional queda facultado para someter eventuales controversias con personas extranjeras a jueces de otras jurisdicciones, tribunales arbitrales con dirimente imparcialmente designado o a la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

“En el mismo orden, los precitados artículos 57 y 60 in fine de la ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional 24.156 y sus modificaciones, establecen lo siguiente:

“Ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional 24.156 y sus modificaciones. Artículo 57. – El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denominará deuda pública y puede originarse en:

”a) La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito.

”b) La emisión y colocación de Letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero.

”c) La contratación de préstamos.

”d) La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un (1) ejercicio financiero posterior al vigente; siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente.

”e) El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero.

”f) La consolidación, conversión y renegociación de otras deudas.

”A estos fines podrá afectar recursos específicos, crear fideicomisos, otorgar garantías sobre activos o recursos públicos actuales o futuros, incluyendo todo tipo de tributos, tasas o contribuciones, cederlos o darlos en pago, gestionar garantías de terceras partes, contratar avales, fianzas, garantías reales o de cualquier

otro modo mejorar las condiciones de cumplimiento de las obligaciones contraídas o a contraerse.

”No se considera deuda pública la deuda del Tesoro ni las operaciones que se realicen en el marco del artículo 82 de esta ley.”

“Ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional 24.156 y sus modificaciones. Artículo 60. – Las entidades de la administración nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica.

”La ley de presupuesto general debe indicar como mínimo las siguientes características de las operaciones de crédito público autorizadas:

”–Tipo de deuda, especificando si se trata de interna o externa;

”–Monto máximo autorizado para la operación;

”–Plazo mínimo de amortización;

”–Destino del financiamiento.

”Si las operaciones de crédito público de la administración nacional no estuvieran autorizadas en la ley de presupuesto general del año respectivo, requerirán de una ley que las autorice expresamente.

Se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones establecidas precedentemente en este artículo, a las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte.”

De igual modo, mediante la ley 26.519 se ratificó a partir del 24 de agosto de 2009 por el plazo de un (1) año y con arreglo a las bases oportunamente fijadas por el Poder Legislativo nacional, la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública emitidas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, cuyo objeto no se hubiese agotado por su cumplimiento.

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

delegación legislativa (a través de la que el Poder Legislativo le ha encomendado al Poder Ejecutivo el dictado de una ley, estableciendo las bases de la delegación”). En el primer caso el Congreso tiene una participación *ex post*, mientras que en el segundo tiene una participación *ex ante*.

El Poder Ejecutivo nacional deja constancia que mediante el contrato de préstamo BIRF 7.861-AR, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) concurre con la República Argentina al financiamiento del “Proyecto de Seguridad Vial - Fase I”, por un monto de hasta dólares estadounidenses treinta millones (u\$s 30.000.000).

El mencionado proyecto tiene como objetivo general reducir la cantidad y gravedad de siniestros de tránsito en la red vial argentina.

Entre los considerandos del decreto objeto de análisis se destaca que los componentes principales del proyecto indicado son: “(i) Desarrollo de la Capacidad Institucional (ii) Corredores de Demostración y Programas de Fondos de Incentivo y (iii) Sistema de Monitoreo y Evaluación de Seguridad Vial dentro del Observatorio de Seguridad Vial”.<sup>22</sup>

Asimismo, “las partes convienen en que la ejecución del Proyecto de Seguridad Vial-Fase I” estará a cargo de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio del Interior, a través de una Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) que se creará dentro de la referida agencia.<sup>23</sup>

Es dable precisar que resulta necesario suscribir un Convenio Subsidiario de Ejecución entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la citada Agencia Nacional de Seguridad Vial para la implementación del “Proyecto de Seguridad Vial - Fase I”.

En consecuencia, resulta oportuno aprobar el modelo del referido convenio subsidiario de ejecución y facultar al señor ministro de Economía y Finanzas Públicas para su suscripción.

En el mismo sentido, “la formalización de esta operación requiere también que la República Argentina, por medio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, suscriba el modelo de contrato de préstamo BIRF 7.861-AR, así como toda otra documentación relacionada con la operatoria de dicho préstamo”.<sup>24</sup>

El Poder Ejecutivo nacional deja constancia que, las condiciones generales, los plazos de amortización, las tasas de interés y demás cláusulas contenidas en el modelo de contrato de préstamo BIRF 7.861-AR propuesto para ser suscrito, son los usuales en este tipo de contratos y resultan adecuados a los propósitos y objetivos a los que será destinado el préstamo.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas ha tomado la intervención que le compete.

Luego de intervenir el área competente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, mediante la medida proyectada se aprueba el modelo de contrato de préstamo BIRF 7.861-AR a celebrarse entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) destinado a financiar parcialmente el “Proyecto de Seguridad Vial - Fase I”.

### III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 708/2010, los requisitos formales y sustanciales establecidos en los artículos 76 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 13 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 708 de fecha 20 de mayo de 2010.

*Jorge A. Landau.*

### ANTECEDENTE

#### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 7 de junio de 2010.

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

Tengo el agrado de dirigirme a esa comisión en virtud de lo dispuesto por el artículo 12 de la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto 708 el 20 de mayo de 2010, dictado en uso de facultades delegadas, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 387

ANÍBAL D. FERNÁNDEZ.

*Amado Boudou.*

Buenos Aires, 20 de mayo de 2010.

VISTO el expediente S.-01:0084325/2010 del registro del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el modelo de contrato de préstamo BIRF 7.861-AR propuesto para ser suscrito entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y

#### CONSIDERANDO:

Que mediante el contrato de préstamo BIRF 7.861-AR, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) concurre con la República Argentina al financiamiento del “Proyecto de Seguridad Vial - Fase I”, por un monto de hasta dólares estadounidenses treinta millones (u\$s 30.000.000).

Que el mencionado proyecto tiene como objetivo general reducir la cantidad y gravedad de siniestros de tránsito en la red vial argentina.

<sup>22</sup> Decreto del Poder Ejecutivo nacional 708 de fecha 20 de mayo de 2010.

<sup>23</sup> Decreto del Poder Ejecutivo nacional 708 de fecha 20 de mayo de 2010.

<sup>24</sup> Decreto del Poder Ejecutivo nacional 708 de fecha 20 de mayo de 2010.



Que los componentes principales del proyecto indicado son: “(i) Desarrollo de la capacidad institucional, (ii) corredores de demostración y programas de fondos de incentivo y (iii) sistema de monitoreo y evaluación de seguridad vial dentro del Observatorio de Seguridad Vial”.

Que las partes convienen en que la ejecución del “Proyecto de Seguridad Vial - Fase I” estará a cargo de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio del Interior, a través de una unidad coordinadora del proyecto (UCP) que se creará dentro de la referida agencia.

Que para la implementación del “Proyecto de Seguridad Vial - Fase I” es necesario suscribir un convenio subsidiario de ejecución entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la citada Agencia Nacional de Seguridad Vial.

Que a tal fin, resulta oportuno aprobar el modelo del referido convenio subsidiario de ejecución y facultar al señor ministro de Economía y Finanzas Públicas para su suscripción.

Que la formalización de esta operación requiere también que la República Argentina, por medio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, suscriba el modelo de contrato de préstamo BIRF 7.861-AR, así como toda otra documentación relacionada con la operatoria de dicho préstamo.

Que las condiciones generales, los plazos de amortización, las tasas de interés y demás cláusulas contenidas en el modelo de contrato de préstamo BIRF 7.861-AR propuesto para ser suscrito, son los usuales en este tipo de contratos y resultan adecuados a los propósitos y objetivos a los que será destinado el préstamo.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta de conformidad con lo dispuesto por el artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional, el artículo 40 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t.o. 2005), los artículos 57 y 60 in fine de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156, y sus modificaciones, y la ley 26.519.

Por ello,

*La presidenta de la Nación Argentina*

DECRETA:

Artículo 1° – Apruébase el modelo de contrato de préstamo BIRF 7.861-AR a celebrarse entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por un monto de hasta dólares estadounidenses treinta millones (u\$s 30.000.000), destinado a financiar parcialmente el “Proyecto de Seguridad Vial - Fase I”, el que se adjunta al presente como anexo I,\* y consta de seis (6) artículos, cuatro

(4) anexos\* y un (1) apéndice, con copias autenticadas en idioma inglés y su traducción al idioma español. Como anexo II\* se adjunta copia en idioma español de “Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento condiciones generales para préstamos”, de fecha 1° de julio de 2005, de acuerdo a la última modificación de fecha 12 de febrero de 2008, compuesta por diez (10) artículos y un (1) apéndice. Asimismo, se adjuntan, como anexo III,\* las versiones en idioma español de las “Normas: Contrataciones con Préstamos del BIRF y Créditos de la AIF” y de las “Normas: Selección y Contratación de Consultores por Prestatarios del Banco Mundial”, ambas correspondientes a la edición del mes de mayo de 2004, con las revisiones del mes de octubre de 2006.

Art. 2° – Facúltase al señor ministro de Economía y Finanzas Públicas, o al funcionario o funcionarios que él mismo designe, a suscribir en nombre y representación de la República Argentina el contrato de préstamo BIRF 7.861-AR y su documentación adicional, conforme al modelo que se aprueba por el artículo 1° del presente decreto.

Art. 3° – Facúltase al señor ministro de Economía y Finanzas Públicas, o al funcionario o funcionarios que él mismo designe, a convenir y suscribir modificaciones al contrato referido en el artículo 1° del presente decreto, siempre que las mismas no constituyan cambios sustanciales al objeto y destino de los fondos, ni deriven en un incremento de su monto, o introduzcan modificaciones al procedimiento arbitral pactado.

Art. 4° – Designase a la Agencia Nacional de Seguridad Vial, organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio del Interior, como organismo ejecutor del “Proyecto de Seguridad Vial - Fase I”, a través de la unidad coordinadora del proyecto (UCP) que se creará dentro de la referida agencia. La mencionada unidad quedará facultada para realizar todas las operaciones y contrataciones que resulten necesarias para la ejecución del proyecto, de conformidad con el contrato de préstamo, el manual operativo del proyecto y demás documentos acordados con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Art. 5° – Apruébase el modelo de Convenio Subsidiario de Ejecución a ser suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la Agencia Nacional de Seguridad Vial, que forma parte integrante de la presente medida como anexo IV.\*

Art. 6° – Facúltase al señor ministro de Economía y Finanzas Públicas a convenir y suscribir el Convenio Subsidiario de Ejecución con la Agencia Nacional de Seguridad Vial, para la implementación del “Proyecto de Seguridad Vial - Fase I”.

Art. 7° – Comuníquese a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 8° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 708

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

*Anibal D. Fernández. – Anibal F. Randazzo.  
– Amado Boudou.*

\* Los anexos pueden consultarse en el expediente 17-J.G.M.-2010.

\* Los anexos pueden consultarse en el expediente 17-J.G.M.-2010.