

SESIONES ORDINARIAS

2012

ORDEN DEL DÍA N° 812

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 919
de fecha 28 de junio de 2010. (33-J.G.M.-2010.)

INFORME

Dictamen de comisión*Honorable Congreso:*

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 C.D.-33-J.G.M.-2010 referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 919 de fecha 28 de junio de 2010 referido a la modificación de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) mediante el cual se crea el Ministerio de Turismo.

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 919 de fecha 28 de junio 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. – Eduardo 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.

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

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-

¹ Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que estos 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 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 juntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.”

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

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

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

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

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte

se constituye en la situación de hecho –la necesidad urgente– habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.²

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

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

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

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

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

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

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

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.³

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia; en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar. “Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.⁴

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso “Peralta”,⁵ ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de

³ Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1995, tomo VI.

⁴ Bidart Campos, Germán, “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión. *La Ley*, 27/2/01.

⁵ *La Ley*, 1991-C:158.

² Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (considerando 24).

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional⁶ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretende superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”,⁷ la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control

político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto –que por su naturaleza– es ajeno a la resolución judicial, mediando –en consecuencia– una invasión de la zona de reserva de otro poder (considerando 6).

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

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

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

En cambio, en el caso “Verrocchi”⁸ cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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

En el considerando 9 analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y sostiene que “corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad

⁶ Artículo 28: Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

⁷ *La Ley*, 1997-E:884.

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

excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”.

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

En el caso “Risolia de Ocampo”,⁹ se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”,¹⁰ la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

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

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

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

el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...”. (Considerando 6.)

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el tribunal en la causa Verrocchi” (*Fallos*, 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 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, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...”. (Considerando 6.)

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

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

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

⁹ “Risolia de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, *Fallos*, 323:1934.

¹⁰ “Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público”, CS, *Fallos*, 323:1566.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las

cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo 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,¹¹ al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

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

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la reforma constitucional de 1994, también se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.¹²

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.¹³

Conforme al análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan “circunstancias excepcionales” que “...hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”.¹⁴

¹¹ Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

¹² Miguel A. Ekmekdjian (en su obra *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo nacional, y adopta la denominación de “decretos leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

¹³ Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando, conforme al criterio de esta comisión, el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1853/60.

¹⁴ Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executive orders*, las cuales son órdenes ejecutivas, una facultad propia por la ley segunda fundamental de la Constitución de los Estados Unidos que establece la capacidad del presidente de legislar sobre facultades e instituciones e incluso sobre la propia Constitución.

Por todo lo expuesto, es criterio de esta comisión analizar en lo pertinente la existencia del supuesto fáctico-jurídico-político que habilita el dictado de los instrumentos precitados por parte del Poder Ejecutivo, conforme a los requisitos establecidos expresamente por la Constitución Nacional en el artículo 99, inciso 3 –la existencia de circunstancias excepcionales que imposibiliten seguir el procedimiento legislativo ordinario y la necesidad y urgencia de suplir dicho trámite mediante un decreto–, sumado esto, a los principios sentados por la jurisprudencia elaborada a través de los diferentes fallos de la Corte Suprema de la Nación, tales como la existencia de un grave riesgo social, asegurar la continuidad y vigencia de la unidad nacional y la protección de los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos.

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 919 de fecha 28 de junio de 2010 referido a la modificación de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) mediante el cual se crea el Ministerio de Turismo.

II.a. Análisis del decreto

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último de los considerandos del citado decreto que él se dicta en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional, y de acuerdo a los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

La ley 26.122, en el capítulo I - título III, se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de necesidad y urgencia estableciendo en su artículo 10 que esta comisión debe expedirse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

La lectura del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del señor presidente de la Nación, *b)* la firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros, dictado en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el señor jefe de Gabinete de Ministros y *c)* la remisión del señor jefe de Gabinete de Ministros a la Comisión Bicameral Permanente, y como requisitos sustanciales: *a)* razones de necesidad y urgencia y *b)* en orden a la materia, puede dictar normas de contenido típicamente legislativo, siempre que no trate materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

El decreto 919/2010 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por la señora presidenta de la Nación, doctora Cristina Fernández de Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Aníbal D. Fernández, y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

Asimismo, se encuentra cumplido el último requisito formal referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros de someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro de los 10 días.

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

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” 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.¹⁵

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 919/2010.

En los considerandos del decreto objeto de análisis del presente dictamen, se deja constancia 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.

En tal sentido, con el fin de perfeccionar el uso de los recursos públicos a partir del incremento de la calidad de la acción estatal, el Poder Ejecutivo nacional considera que corresponde efectuar un reordenamiento estratégico que permita concretar las metas políticas diagramadas, así como racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública.

En ese orden de ideas, el gobierno nacional una vez analizada la composición del actual Ministerio de Industria y Turismo y considerando la trascendencia que el turismo representa como sector de desarrollo alternativo de la actividad económica permitiendo la generación de empleo, de divisas y la reconversión de las economías regionales, y contribuyendo así al desarrollo de la economía nacional y de la población en su conjunto, configurando un instrumento de bienestar individual y colectivo, desempeñando así un rol fundamental para la economía, la productividad y la cultura en su conjunto, considera necesaria la creación de un área que profundice la temática sobre el particular y que esté destinada a fomentar el sector turístico a fin de maximizar la participación de los distintos sectores involucrados, con norte en el mayor agregado de valor en el país, todo ello sin descuidar el desarrollo sustentable, la conservación y el respeto por los recursos

¹⁵ Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos, Pérez Hualde, Cassagne, 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.

naturales y el medio ambiente asegurando su goce para las generaciones futuras.

De este modo, la incorporación del Ministerio de Turismo permitirá perfeccionar el uso de los recursos públicos, incrementando la calidad de la acción estatal, además de concretar las metas políticas diagramadas, y de racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública orientada claramente hacia dicho sector.

Como consecuencia de dicha incorporación corresponde la reformulación de las competencias de las áreas afectadas por la medida objeto de análisis por el presente dictamen, de manera que queden referenciadas las actuales competencias de cada uno de los ministerios señalados.

Es por ello que resulta necesario modificar el nombre del actual Ministerio de Industria y Turismo, el que pasará a denominarse Ministerio de Industria, a fin de reflejar más adecuadamente sus cometidos.

Por todo lo expuesto, mediante la medida adoptada se sustituye el artículo 1° de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias, incorporando al ministro de Turismo junto al jefe de Gabinete de Ministros y los catorce (14) ministros secretarios que tienen a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, quedando redactado de la siguiente manera:

“Ley de Ministerios (t. o. decreto 438/92) - Artículo 1°: El jefe de Gabinete de Ministros y catorce (14) ministros secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación. Los ministerios serán los siguientes:

- “Del Interior.
- “De Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- “De Defensa.
- “De Economía y Finanzas Públicas.
- “De Industria.
- “De Agricultura, Ganadería y Pesca.
- “De Turismo.
- “De Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- “De Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- “De Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- “De Desarrollo Social.
- “De Salud.
- “De Educación.
- “De Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva”.

Asimismo, se sustituye el artículo 20 bis de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92), sus modificatorios y complementarios, estableciendo las nuevas competencias del Ministerio de Industria, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

“Ley de Ministerios (t. o. decreto 438/92) - Artículo 20 bis: Compete al Ministerio de Industria asistir al presidente de la Nación y al jefe de Gabinete de Ministros,

en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la industria, al comercio exterior, 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 la elaboración de las estructuras arancelarias con la intervención de las áreas que correspondan, en el ámbito de su competencia.

”4. Entender en la elaboración y ejecución de la política de reembolsos y reintegros a la exportación y aranceles, en el ámbito de su competencia.

”5. Entender en la definición de la política comercial en el campo exterior, en el ámbito de su competencia.

”6. Entender en los regímenes de precios índices y mecanismos *antidumping* y otros instrumentos de regulación del comercio exterior en el ámbito de su competencia.

”7. Entender en la elaboración de los regímenes de promoción y protección de actividades económicas y de los instrumentos que los concreten, así como en la elaboración, ejecución y fiscalización de los mismos en su área.

”8. Entender en la elaboración del régimen de promoción de actividades industriales o de cualquier otro sector, en el ámbito de su competencia.

”9. Entender en la elaboración y ejecución de la política de inversiones extranjeras.

”10. Entender en la elaboración, ejecución y fiscalización del régimen de localización, regionalización y radicación de establecimientos industriales acorde con la política nacional de ordenamiento territorial.

”11. Entender en la normalización y control de calidad de la producción industrial.

”12. Entender en la elaboración, ejecución y fiscalización del régimen de patentes y marcas y en la legislación concordante.

”13. Entender en la definición de la política de fomento de la producción industrial y del comercio exterior, incluyendo todas las acciones que se efectúen en el país para el fomento, la promoción y organización de muestras, ferias, concursos y misiones que estén destinadas a estimular el intercambio con el exterior.

”14. Intervenir en el ámbito de su competencia en la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones en el exterior.

”15. Entender en la formulación de políticas y desarrollos de programas destinados a la promoción y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas en el ámbito de su competencia.

”16. Entender en el otorgamiento de los certificados de origen y calidad de los productos destinados a la exportación vinculados con su competencia.

”17. Participar en la administración de las participaciones del Estado en las empresas de carácter productivo en el ámbito de su competencia.

”18. Participar en la política laboral y tributaria vinculada a las unidades de producción en el ámbito de su competencia.

”19. Participar en la elaboración de políticas, objetivos y acciones atinentes al desarrollo y consolidación de las cooperativas y mutuales, así como también la actualización de la legislación aplicable con la participación de los sectores involucrados en el ámbito de su competencia.

”20. Supervisar el accionar de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones”.

Por su parte, se incorpora como artículo 20 quáter de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438 del 12 de marzo de 1992), sus modificatorios y complementarios, el siguiente texto:

“Ley de Ministerios (t. o. decreto 438/92) - Artículo 20 quáter: Compete al Ministerio de Turismo asistir al presidente de la Nación y al jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente al turismo, 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 todo lo relativo a la promoción y desarrollo en el país de la actividad turística interna y del turismo internacional receptivo, en todas sus formas e intervenir en materia de inversiones en dicha actividad.

”4. Entender en forma conjunta con la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en la elaboración, ejecución y coordinación de la política nacional de navegación aerocomercial, exclusivamente relacionada al área del turismo.

”5. Entender en el desarrollo de la oferta brindada por el país a fin de adecuarla a la demanda del turismo internacional receptivo.

”6. Entender en los aspectos funcionales de las oficinas de promoción, informes, publicidad y asesoramiento para turistas habilitadas.

”7. Entender en las acciones referidas a la percepción, depósito y fiscalización del impuesto sobre pasajes aéreos al exterior en vuelos regulares o no regulares de pasajeros.

”8. Fomentar los programas de turismo social, dirigidos a los grupos vulnerables de la sociedad y en el desenvolvimiento de las unidades turísticas de Chapadmalal y Embalse.

”9. Entender en la preservación y administración de los bosques, parques y reservas nacionales, áreas protegidas y monumentos naturales.

”10. Entender en la supervisión del accionar de la Administración de Parques Nacionales.

”11. Entender en todo lo relativo a la aplicación de la Ley Nacional de Turismo, 25.997, o la norma que en el futuro la reemplace.

”12. Administrar el Fondo Nacional de Turismo.

”13. Entender en las relaciones institucionales con las organizaciones regionales, internacionales, oficiales y privadas, y con los organismos públicos, nacionales y provinciales referidos a la actividad turística.

”14. Impulsar la ‘Marca Argentina’ conforme los lineamientos del decreto 1.372/08.

”15. Presidir el accionar del Instituto Nacional de Promoción Turística.

”16. Presidir el Comité Interministerial de Facilitación Turística”.

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descritas en los considerandos del precitado decreto, destacando que la necesidad de efectuar la reorganización proyectada configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, al mismo tiempo que esperar la cadencia habitual del trámite legislativo irrogaría un importante retraso que dificultaría actuar en tiempo oportuno, y es entonces del caso, recurrir al remedio constitucional establecido en el inciso 3, del artículo 99, de la Constitución Nacional, en el marco del uso de las facultades regladas en la ley 26.122.¹⁶

El espíritu legislativo no ha variado atento a que, en definitiva, el Congreso en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias no ha adoptado decisiones diferentes en los puntos de política involucrados.¹⁷

Resulta preciso recordar que esta comisión ha considerado el decreto del Poder Ejecutivo nacional 828 de fecha 6 de julio de 2006 por el cual se sustituye el artículo 16 de la Ley de Ministerios (t. o. decreto 438/92), en la parte correspondiente a las atribuciones de la Jefatura de Gabinete de Ministros y del Ministerio de Salud, en virtud de la transferencia de las competencias relativas a la implementación de la política ambiental, la preservación y protección de los recursos naturales y el desarrollo sustentable, del ex Ministerio de Salud y Ambiente a la Jefatura de Gabinete de Ministros; resolviendo su validez en el dictamen de mayoría correspondiente, en oportunidad de la reunión celebrada el 8 de noviembre de 2006.

Con posterioridad, el Honorable Congreso de la Nación declaró su validez mediante resolución s/n

¹⁶ Decreto del Poder Ejecutivo nacional 919, de fecha 28 de junio de 2010.

¹⁷ Ambos presupuestos han sido delineados como básicos para la validez de los DNU en el voto de la mayoría en el caso “Peralta”. Corte Suprema de Justicia (*Fallos*, 313:1513) (*La Ley*, 1990-D, 131).

de fecha 11 de abril de 2007, publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina N° 31.157 de fecha 17 de mayo de 2007.

En el mismo orden, esta comisión ha considerado los decretos del Poder Ejecutivo nacional, referidos a la modificación de la Ley de Ministerios, texto ordenado por el decreto 438/92, números 185 de fecha 24 de enero de 2002 mediante el cual se incluye en la Ley de Ministerios el Ministerio de la Producción; 355 de fecha 21 de febrero de 2002 mediante el cual se modifican las competencias de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de los demás ministerios; 473 de fecha 8 de marzo de 2002 mediante el cual se modifica la Ley de Ministerios, con relación a los ministerios de Economía e Infraestructura y de la Producción; 1.210 de fecha 10 de julio de 2002 mediante el cual se sustituye el artículo 22 del título V de la Ley de Ministerios y sus modificatorias, a fin de sustituir la denominación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por la de Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; 37 de fecha 7 de enero de 2003 mediante el cual se modifica la Ley de Ministerios en la parte correspondiente a los Ministerios de la Producción y de Salud, con relación a la fiscalización sanitaria de alimentos; 1.283 de fecha 24 de mayo de 2003 mediante el cual se modifica el texto ordenado de la Ley de Ministerios aprobado por el decreto 355/02 sustituyendo la denominación del Ministerio de Economía por Ministerio de Economía y Producción y del Ministerio de la Producción por Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Asimismo, establece las competencias de los mencionados ministerios; 141 de fecha 4 de junio de 2003 mediante el cual se sustituyen los artículos 9° (secretarías dependientes de la Presidencia de la Nación), 16 (competencias de la Jefatura de Gabinete de Ministros), 23 bis (competencias del Ministerio de Desarrollo Social) y 23 ter (competencias del Ministerio de Salud) de la Ley de Ministerios (t. o. decreto 438/92 sus modificatorios -1.283/03- y complementarios); 684 de fecha 1° de septiembre de 2003 mediante el cual se sustituyen los artículos 9° y 16 de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/1992), a fin de transferir las competencias relativas a la promoción y desarrollo en el país de la actividad deportiva en todas sus formas de la Secretaría de Turismo y Deporte de la Presidencia de la Nación al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros; 923 de fecha 21 de julio de 2004 mediante el cual se sustituye la denominación del Ministerio de Salud, por la de Ministerio de Salud y Ambiente; 1.066 de fecha 20 de agosto de 2004 mediante el cual se modifica la Ley de Ministerios (t. o. decreto 438/92) a fin de transferir al Ministerio del Interior los cometidos concernientes a la seguridad interior del ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, reorganizando las competencias de dichas áreas; y 267 de fecha 4 de abril de 2005 mediante el cual se sustituye el artículo 18 de la Ley de Ministerios, en cuanto a las competencias

del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, con el fin de asignarle las competencias relativas a la administración del Dominio de Nivel Superior Argentina (.AR) y sus servicios de registro, resolviendo su validez en el correspondiente dictamen de mayoría en oportunidad de la reunión celebrada el 28 de marzo de 2007.

De igual modo, se ha puesto a consideración de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 2.025 de fecha 25 de noviembre de 2008 referido a la modificación de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) mediante el cual se crea el Ministerio de Producción, resolviendo de igual forma su validez en oportunidad de la reunión celebrada el 23 de septiembre de 2008.

En el mismo orden de ideas, se ha considerado el decreto 1.365 de fecha 1° de octubre de 2009 referido a la modificación de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) mediante el cual se crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; asimismo, modifica el nombre del actual Ministerio de Producción, el que pasará a denominarse Ministerio de Industria, resolviendo su validez en oportunidad de la reunión de comisión celebrada el 15 de octubre de 2009.

Por último, tal y como se ha expresado *ut supra*, se ha considerado el decreto 1.458 de fecha 8 de octubre de 2009 referido a la modificación de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) mediante el cual se sustituye la denominación del Ministerio de Industria por Ministerio de Industria y Turismo, resolviendo su validez en oportunidad de la reunión de comisión celebrada el 27 de octubre de 2009.

En razón a la materia regulada en el presente decreto conforme se indicara *ut supra*, dichas medidas no incursionan en las materias expresamente prohibidas por la Constitución Nacional para tales actos -por no tratarse de materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos-, verificándose el cumplimiento de los recaudos formales que la Carta Magna impone para ellos, encontrándose asimismo suficientemente acreditadas las razones de urgencia y excepcionalidad invocadas para su dictado.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 919/2010, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 919 de fecha 28 de junio de 2010.

Jorge A. Landau.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 8 de julio 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 los artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 13, de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 919 del 28 de junio de 2010, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 488

ANÍBAL D. FERNÁNDEZ.
Florencio Randazzo.

Buenos Aires, 28 de junio de 2010.

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, en ese orden de ideas, y habiéndose analizado la composición del actual Ministerio de Industria y Turismo y considerando la trascendencia que el turismo representa como sector de desarrollo alternativo de la actividad económica permitiendo la generación de empleo, de divisas y la reconversión de las economías regionales, y contribuyendo así al desarrollo de la economía nacional y de la población en su conjunto, configurando un instrumento de bienestar individual y colectivo, desempeñando así un rol fundamental para la economía, la productividad y la cultura en su conjunto. Ello sin descuidar el desarrollo sustentable, la conservación y el respeto por los recursos naturales y el medio ambiente asegurando su goce para las generaciones futuras.

Que en función de las consideraciones vertidas precedentemente se hace necesaria la creación de un área que profundice la temática sobre el particular y que esté destinada a fomentar el sector turístico a fin de maximizar la participación de los distintos sectores involucrados, con norte en el mayor agregado de valor en el país.

Que, en tal sentido, la incorporación del Ministerio de Turismo permitirá perfeccionar el uso de los recursos públicos, incrementando la calidad de la acción estatal, además de concretar las metas políticas dia-

gramadas, y de racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública orientada claramente hacia dicho sector.

Que, como consecuencia de dicha incorporación corresponde la reformulación de las competencias de las áreas afectadas por la presente medida, de manera que queden referenciadas las actuales competencias de cada uno de los ministerios señalados.

Que, en este orden de ideas, resulta necesario modificar el nombre del actual Ministerio de Industria y Turismo, el que pasará a denominarse Ministerio de Industria, a fin de reflejar más adecuadamente sus cometidos.

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 esperar la cadencia habitual del trámite legislativo irrogaría un importante retraso que dificultaría actuar en tiempo oportuno, y es entonces del caso, recurrir al remedio constitucional establecido en el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional, en el marco del uso de las facultades regladas en la ley 26.122.

Que tal circunstancia, por otra parte, responde a los estándares verificables a que aluden los precedentes jurisprudenciales de *Fallos* CSJN 320:2851; 322:1726 y “Consumidores Argentinos c/EN-Poder Ejecutivo nacional –Dto. 558/02-SS– ley 20.091 s/amparo ley 16.986”.

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 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 1° de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 1°: El jefe de Gabinete de Ministros y catorce (14) ministros secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación. Los ministerios serán los siguientes:

- Del Interior.
- De Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- De Defensa.
- De Economía y Finanzas Públicas.
- De Industria.
- De Agricultura, Ganadería y Pesca.
- De Turismo.
- De Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- De Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- De Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- De Desarrollo Social.
- De Salud.
- De Educación.
- De Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 20 bis de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438 del 12 de marzo de 1992), sus modificatorios y complementarios, por el siguiente:

Artículo 20 bis: Compete al Ministerio de Industria asistir al presidente de la Nación y al jefe de Gabinete de Ministros en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la industria, al comercio exterior, 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 la elaboración de las estructuras arancelarias con la intervención de las áreas que correspondan, en el ámbito de su competencia.
4. Entender en la elaboración y ejecución de la política de reembolsos y reintegros a la exportación y aranceles, en el ámbito de su competencia.
5. Entender en la definición de la política comercial en el campo exterior, en el ámbito de su competencia.
6. Entender en los regímenes de precios índices y mecanismos antidumping y otros instrumentos de regulación del comercio exterior en el ámbito de su competencia.
7. Entender en la elaboración de los regímenes de promoción y protección de actividades económicas y de los instrumentos que los concreten, así como en la elaboración, ejecución y fiscalización de los mismos en su área.
8. Entender en la elaboración del régimen de promoción de actividades industriales o de cualquier otro sector, en el ámbito de su competencia.
9. Entender en la elaboración y ejecución de la política de inversiones extranjeras.
10. Entender en la elaboración, ejecución y fiscalización del régimen de localización, regionalización y radicación de establecimientos industriales acorde con la política nacional de ordenamiento territorial.
11. Entender en la normalización y control de calidad de la producción industrial.
12. Entender en la elaboración, ejecución y fiscalización del régimen de patentes y marcas y en la legislación concordante.
13. Entender en la definición de la política de fomento de la producción industrial y del comercio exterior, incluyendo todas las acciones que se efectúen en el país para el fomento, la promoción y organización de muestras, ferias, concursos y misiones que estén destinadas a estimular el intercambio con el exterior.
14. Intervenir en el ámbito de su competencia en la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones en el exterior.
15. Entender en la formulación de políticas y desarrollos de programas destinados a la promoción y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas en el ámbito de su competencia.
16. Entender en el otorgamiento de los certificados de origen y calidad de los productos destinados a la exportación vinculados con su competencia.
17. Participar en la administración de las participaciones del Estado en las empresas de carácter productivo en el ámbito de su competencia.
18. Participar en la política laboral y tributaria vinculada a las unidades de producción en el ámbito de su competencia.
19. Participar en la elaboración de políticas, objetivos y acciones atinentes al desarrollo y consolidación de las cooperativas y mutuales, así como también la actualización de la legislación aplicable con la participación de los sectores involucrados en el ámbito de su competencia.

20. Supervisar el accionar de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones.

Art. 3° – Incorpórase como artículo 20 quáter de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438 del 12 de marzo de 1992), sus modificatorios y complementarios, el siguiente:

Artículo 20 quáter: Compete al Ministerio de Turismo asistir al presidente de la Nación y al jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente al turismo, 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 todo lo relativo a la promoción y desarrollo en el país de la actividad turística interna y del turismo internacional receptivo, en todas sus formas e intervenir en materia de inversiones en dicha actividad.
4. Entender en forma conjunta con la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en la elaboración, ejecución y coordinación de la política nacional de navegación aerocomercial, exclusivamente relacionada al área del turismo.
5. Entender en el desarrollo de la oferta brindada por el país a fin de adecuarla a la demanda del turismo internacional receptivo.
6. Entender en los aspectos funcionales de las oficinas de promoción, informes, publicidad y asesoramiento para turistas habilitadas.
7. Entender en las acciones referidas a la percepción, depósito y fiscalización del impuesto sobre pasajes aéreos al exterior en vuelos regulares o no regulares de pasajeros.
8. Fomentar los programas de turismo social dirigidos a los grupos vulnerables de la sociedad y en el desenvolvimiento de las Unidades Turísticas de Chapadmalal y Embalse.
9. Entender en la preservación y administración de los bosques, parques y reservas nacionales, áreas protegidas y monumentos naturales.

10. Entender en la supervisión del accionar de la Administración de Parques Nacionales.

11. Entender en todo lo relativo a la aplicación de la Ley Nacional de Turismo, 25.997, o la norma que en el futuro la reemplace.

12. Administrar el Fondo Nacional de Turismo.

13. Entender en las relaciones institucionales con las organizaciones regionales, internacionales, oficiales y privadas, y con los organismos públicos, nacionales y provinciales referidos a la actividad turística.

14. Impulsar la “Marca Argentina” conforme los lineamientos del decreto 1.372/08.

15. Presidir el accionar del Instituto Nacional de Promoción Turística.

16. Presidir el Comité Interministerial de Facilitación Turística.

Art. 4° – A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, la denominación del Ministerio de Industria y Turismo deberá considerarse sustituida, a todo efecto, por Ministerio de Industria y Ministerio de Turismo, respectivamente, según corresponda, en orden a las competencias asignadas.

Art. 5° – 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. 6° – El presente decreto entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 7° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

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

Decreto 919

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Anibal D. Fernández. – Anibal F. Randazzo. – Héctor M. Timerman. – Nilda C. Garré. – Amado Boudou. – Débora A. Giorgi. – Julián A. Domínguez. – Julio M. De Vido. – Alicia M. Kirchner. – Carlos A. Tomada. – Julio C. Alak. – Juan L. Manzur. – Alberto E. Sileoni. – José L. S. Barañao.