

SESIONES ORDINARIAS

2012

ORDEN DEL DÍA N° 814

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 1.187
de fecha 19 de agosto de 2010. (42-J.G.M.-2010.)

INFORME

I. *Antecedentes***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.-42-J.G.M.-2010 referido al decreto del Poder Ejecutivo 1.187 de fecha 19 de agosto de 2010, mediante el cual se modifica el decreto 357/02 en el apartado XIII - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

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 1.187 de fecha 19 de agosto 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.

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

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

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

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

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

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 5°, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

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

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

Para la LNPA el reglamento es un acto de alcance general, expresión que comprende a los meros actos

de alcance general que no integran el ordenamiento jurídico.

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

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

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

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

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

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

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

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, seguidamente 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.³

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.⁴

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

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

En este orden de ideas, Comadira expresa que la idea subyacente en el pensamiento de Marienhoff integrada a una concepción de las funciones jurídicas del Estado que 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.⁶

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

³ Comadira, Julio R., *Procedimientos administrativos. Ley nacional de procedimientos administrativos. Anotada y comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2003.

⁴ Comadira, Julio R., ob. cit.

⁵ Comadira, Julio R., ob. cit.

⁶ Comadira, Julio R., ob. cit.

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

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.⁷

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

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

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

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

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

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

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

La Corte Suprema de Justicia de la Nación luego de la descripción de los hechos, recuerda, en primer

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

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

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

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

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

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

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

⁷ Comadira, Julio R., ob. cit.

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

⁹ Comadira, Julio R., *Procedimientos administrativos. Ley nacional de procedimientos administrativos. Anotada y comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2003.

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

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

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

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

En el fallo “Cocchia” la CSJN debió decidir sobre la constitucionalidad del decreto 817/92, que había suspendido la vigencia de diversos convenios colectivo, 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.¹³

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.¹⁴

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

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

Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, la CSJN se expidió en fallos tales como “Masa”¹⁵ y “Rinaldi”¹⁶ entendiendo que la existencia de una crisis económica habilita a los órganos legislativo y ejecutivo para dictar medidas razonables destinadas a paliar sus efectos; mientras que el mérito, la oportunidad y conveniencia de tales medidas, escapan a la órbita judicial y no pueden ser 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).¹⁷

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

“En efecto, es un hecho de público y notorio conocimiento que la Argentina se vio enfrentada al impacto de una crisis terminal de descomunales consecuencias sobre el bienestar del conjunto de la población. La abrupta caída de los niveles de producción y consumo, 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.”¹⁹

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

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

¹⁵ Fallos, CS 329:5913.

¹⁶ Fallos, CS 330:855.

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

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

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

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

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

¹² Comadira, Julio R., ob. cit.

¹³ Comadira, Julio R., ob. cit.

¹⁴ Comadira, Julio R., ob. cit.

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

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

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

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo 1.187 de fecha 19 de agosto de 2010, mediante el cual se modifica el decreto 357/02 en el apartado XIII - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

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 1.187/2010 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, la señora ministra de Industria, licenciada Débora Giorgi y el señor ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Héctor M. Timerman, de conformidad con el artículo 100, inciso 12, de la Constitución Nacional.

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

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

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 1.187/2010.

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 y la ley 26.519.

En tal sentido, mediante la ley 26.519 se ratificó a partir del 24 de agosto de 2009 por el plazo de un (1) año y con arreglo a las bases oportunamente fijadas por el Poder Legislativo nacional, la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública emitidas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, cuyo objeto no se hubiese agotado por su cumplimiento. Asimismo, se establece que “el titular del Poder Ejecutivo nacional y el jefe de Gabinete de Ministros ejercerán exclusivamente las facultades delegadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 100, incisos 4 y 12, de la Constitución Nacional y la ley 26.122. En cada caso, deberá citarse la norma jurídica en la cual se enmarca la delegación legislativa, determinando número de ley y artículo”.²²

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

²¹ Esta posición ha sido sostenida por autores como Biddart Campos y Pérez Hualde entre otros, quienes han sido 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.

²² Ley 26.529, artículo 1º.

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”.

Entre los considerandos del decreto objeto de análisis, se destaca que mediante el decreto 357/02 y modificatorios, se aprobó el organigrama de aplicación de la administración pública nacional hasta el nivel de subsecretaría, estableciéndose sus competencias.

Asimismo, a través del decreto 1.225/06, se creó la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones como organismo descentralizado en el ámbito del entonces Ministerio de Economía y Producción, con autarquía económica financiera, con personería jurídica propia y con capacidad de actuar en el ámbito del derecho público y privado.

Por su parte, mediante el dictado del decreto 964/10 se incluyó la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones en el ámbito del Ministerio de Industria.

Es dable precisar que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto tiene a su cargo la asistencia al presidente de la Nación y al jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a las negociaciones internacionales de naturaleza económica y comercial en el exterior, así como en las relaciones con organismos económicos y comerciales internacionales.

El Poder Ejecutivo nacional destaca que “la estrategia nacional en materia de desarrollo de inversiones es una herramienta decisiva de la negociación económica y comercial en el exterior, cuya implementación tiene estrecha relación con los demás aspectos propios de las relaciones comerciales internacionales, de modo articulado hacia todas las actividades nacionales confiadas a las diversas carteras ministeriales”.²³

Es por ello que el Poder Ejecutivo nacional considera oportuno transferir las funciones de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, a la órbita de la administración centralizada, mediante su inclusión como subsecretaría dependiente de la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Resulta preciso aclarar que, para atender debidamente la situación del personal de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, se ha considerado conveniente aplicar en lo concerniente las prescripciones de la ley marco de regulación del empleo público nacional 25.164, por la que se establece la posibilidad de incorporar a su ámbito al personal alcanzado por la ley de contrato de trabajo 20.744 (t.o. 1976), causal previsto también por el artículo 23 del Convenio Colectivo de Trabajo General de la Administración Pública Nacional, homologado por el decreto 214/06.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 1.187/2010, 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 1.187 de fecha 19 de agosto de 2010.

Jorge A. Landau.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 2 de septiembre 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 1.187 del 19 de agosto de 2010, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 621

*Anibal D. Fernández. – Héctor Timerman.
Débora A. Giorgi.*

Buenos Aires, 19 de agosto de 2010.

VISTO la ley marco de regulación del empleo público nacional 25.164, los decretos 357 del 21 de febrero de 2002 y sus modificatorios, 214 de 27 de febrero de 2006, 1.225 del 12 de septiembre de 2006, 1.693 del 22 de noviembre de 2006. Sus modificatorios y complementarios, y 964 del 1º de junio de 2010, y

CONSIDERANDO:

Que por el decreto 357/02 y modificatorios, se aprobó el organigrama de aplicación de la administración pública nacional hasta el nivel de subsecretaría, estableciéndose sus competencias.

Que a través del decreto 1.225/06, se creó la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones como organismo descentralizado en el ámbito del entonces Ministerio

²³ Decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.187 de fecha 19 de agosto de 2010.

de Economía y Producción, con autarquía económica financiera, con personería jurídica propia y con capacidad de actuar en el ámbito del derecho público y privado.

Que por el decreto 964/10 se incluyó la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones en el ámbito del Ministerio de Industria.

Que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto tiene a su cargo la asistencia al presidente de la Nación y al jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a las negociaciones internacionales de naturaleza económica y comercial en el exterior, así como en las relaciones con organismos económicos y comerciales internacionales.

Que la estrategia nacional en materia de desarrollo de inversiones es una herramienta decisiva de la negociación económica y comercial en el exterior, cuya implementación tiene estrecha relación con los demás aspectos propios de las relaciones comerciales internacionales, de modo articulado hacia todas las actividades nacionales confiadas a las diversas carteras ministeriales.

Que por ello, resulta oportuno transferir las funciones de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, a la órbita de la administración centralizada, mediante su inclusión como Subsecretaría dependiente de la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Que, para atender debidamente la situación del personal de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, se ha considerado conveniente aplicar en lo concerniente, las prescripciones de la ley marco de regulación del empleo público nacional, 25.164, por la que se establece la posibilidad de incorporar a su ámbito al personal alcanzado por la ley de contrato de trabajo, 20.744 (t.o. 1976), causal previsto también por el artículo 23 del Convenio Colectivo de Trabajo General de la administración pública nacional, homologado por el decreto 214/06.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional y la ley 26.519.

Por ello,

La presidenta de la Nación Argentina

DECRETA:

Artículo 1° – Incorpórase al anexo I del artículo 1° del decreto 357 del 21 de febrero de 2002 y sus modificatorios –organigrama de aplicación de la administración pública nacional– apartado XIII - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, en la parte correspondiente a la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales la Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones, conforme al detalle

obrante en la planilla que como anexo al presente artículo, forma parte integrante de la presente medida.

Art. 2° – Incorpórase al anexo II del artículo 2° del decreto 357 del 21 de febrero de 2002 y sus modificatorios –Objetivos - Apartado XIII– Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, en la parte correspondiente a la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales los correspondientes a la Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones, que quedarán redactados de conformidad con el detalle obrante en la planilla que, como anexo al presente artículo, forma parte integrante de la presente medida.

Art. 3° – Disuélvese la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, organismo descentralizado del ámbito del Ministerio de Industria; y deróganse los decretos 1.225 de fecha 12 de septiembre de 2006 y 1.693 de fecha 22 de noviembre de 2006, sus modificatorios y complementarios.

Art. 4° – Suprimase del apartado XXIII - Ministerio de Industria, del anexo III al artículo 3° del decreto 357 del 21 de febrero de 2002 y sus modificatorios, la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones.

Art. 5° – Transfíranse a la Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones dependiente de la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, las competencias de la ex Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, los bienes que integran su patrimonio, el personal con sus categorías de revista vigentes, así como el personal contratado. El personal que revista bajo el régimen de estabilidad queda comprendido en el ámbito de la ley marco de regulación del empleo público nacional, 25.164.

Art. 6° – En un plazo de noventa (90) días a partir de la publicación del presente decreto, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto deberá elevar a consideración del Poder Ejecutivo nacional un proyecto de estructura organizativa de la Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones. En el mismo plazo, el personal de la ex Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, transferido por el artículo anterior, que reúna los perfiles requeridos por la jurisdicción, será reencasillado en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) aprobado por decreto 2.098 del 3 de diciembre de 2008.

Art. 7° – Instrúyese al jefe de Gabinete de Ministros a efectuar las modificaciones presupuestarias que sean necesarias para la implementación de lo establecido en el presente decreto.

Art. 8° – El gasto que demande el cumplimiento de la presente medida será atendido con cargo a las partidas presupuestarias de la Jurisdicción 35 - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Art. 9° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 10. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.187

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

*Juan M. Abal Medina. – Anibal D. Fernández.
– Héctor Timerman. – Débora A. Giorgi.*

Planilla anexa al artículo 1°

XIII. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

–*Secretaría de Relaciones Exteriores*

- Subsecretaría de Relaciones Institucionales
- Subsecretaría de Política Latinoamericana
- Subsecretaría de Política Exterior

–*Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional*

-Subsecretaría Legal, Técnica y Administrativa

–*Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales*

- Subsecretaría de Integración Económica Americana y Mercosur
- Subsecretaría de Comercio Internacional
- Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones

–*Secretaría de Culto*

-Subsecretaría de Culto

Planilla anexa al artículo 2°

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES,
COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO
SECRETARÍA DE COMERCIO Y RELACIONES
ECONÓMICAS INTERNACIONALES
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO
DE INVERSIONES

Objetivos

1. Proponer las estrategias y políticas de desarrollo de la inversión local y captación de la inversión extranjera directa.

2. Asesorar al señor secretario en el diseño, propuesta y ejecución de instrumentos para la promoción de inversiones en el país y la expansión internacional de empresas locales.

3. Asesorar al señor secretario, respecto de las estrategias y políticas comerciales externas que inciden en el clima de inversión.

4. Promocionar, en el país y en el exterior, las estrategias y políticas de incentivo de las inversiones.

5 Actuar como ventanilla única ante los inversores extranjeros.

6. Prestar servicios de asesoría e información sobre marco jurídico e incentivos a la inversión externa.

7. Facilitar la gestión de los proyectos de inversión externa, coordinando su accionar con las áreas competentes, brindando asistencia directa al inversor.

8. Promover, a través de las inversiones internacionales, la innovación, investigación y avance tecnológicos e impulsar la competitividad, la calidad y el diseño industrial.

9. Participar en la estructuración de ayudas financieras externas para proyectos nacionales, en conexión con las administraciones e interlocutores territoriales.

10. Coordinar su accionar con los distintos organismos de la Administración Pública Nacional con competencia en la materia.

11. Articular con las provincias y municipios el fomento de inversiones externas, con miras a su equitativa distribución territorial.

12. Asesorar al señor secretario en la promoción de alianzas estratégicas entre las compañías locales y extranjeras.