

## SESIONES ORDINARIAS

2013

## ORDEN DEL DÍA N° 1874

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE  
DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

Impreso el día 15 de abril de 2013

Término del artículo 113: 24 de abril de 2013

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 339 de fecha 26 de marzo de 2013. (2-JGM.-2013.)

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

## I

**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 JGM-2013, referido al decreto del Poder Ejecutivo 339 de fecha 26 de marzo de 2013, mediante el cual se establece, por el término de un (1) año contado a partir del 11 de marzo de 2013 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta doce (12) años de edad, en los casos en que no hubiese sido inscrito su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Del mismo modo se dispone por el término de un (1) año contado a partir del 11 de marzo de 2013 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por el presente para la inscripción de los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la Nación y que acrediten su pertenencia a pueblos indígenas.

Asimismo se establecen los requisitos para realizar las inscripciones mencionadas y su correspondiente procedimiento, determinando que el gasto que, por aplicación del presente, demanden las funciones de carácter identificatorio, la provisión de documentos nacionales de identidad, su expedición y la posterior entrega a sus titulares, se imputará a las partidas espe-

cíficas de la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas del Ministerio del Interior y Transporte, a cuyo fin se efectuarán, a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros, las adecuaciones presupuestarias pertinentes.

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

**Proyecto de resolución**

*La Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 339 de fecha 26 de marzo de 2013.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la comisión, 10 de abril de 2013.

*Jorge A. Landau. – Pablo G. González. –  
Luis F. Cigogna. – Eduardo E. De Pedro.  
– Agustín O. Rossi. – Enrique L. Thomas.  
– María G. De la Rosa. – Marcelo A. H.  
Guinle. – Beatriz Rojks de Alperovich.*

## INFORME

I. *Antecedentes*

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

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como

una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder, y que fue complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

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

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

### CAPÍTULO III

#### *Atribuciones del Poder Ejecutivo*

“Artículo 99: El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

”[...]”

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

El jefe de Gabinete de Ministros, personalmente y dentro de los diez días, someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión

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

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

elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato consideraran 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 IV

#### *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 V

#### *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 IV

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

“Artículo 100:

”[...]”

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

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

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

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

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

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente y, en su artículo 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.

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque, por una parte, se constituye en la situación de hecho –la necesidad urgente– habilitante para que el Poder Ejecutivo 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”.<sup>2</sup>

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, este 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”.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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”,<sup>5</sup> 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).

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

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

<sup>5</sup> *La Ley*, 1991-C:158.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“... una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado—esta 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 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 Nacional<sup>6</sup> controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”,<sup>7</sup> 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

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

<sup>7</sup> *La Ley*, 1997-E:884.

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”<sup>8</sup> cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al 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 PEN.

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

En el considerando 9° analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y sostiene que “corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico 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 inconstitucional 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”<sup>9</sup>, 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”<sup>10</sup>, 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 privadas– 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 “Verrochi” (*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

<sup>8</sup> “Verrocchi, Ezio D. c/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, *Fallos*, 322:1726, *La Ley*, 1999-E, 590.

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

<sup>10</sup> “Guida Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público”, *Fallos*, 323:1655.

ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (artículo 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional deje inerte a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (considerando 7).

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

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

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

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

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

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

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

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir de la Administración, de la Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter general dictadas por el Congreso o por los organismos judiciales, sin el carácter formal de las leyes o sentencias, son también

reglamentos, sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la administración.

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

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

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

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

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

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados<sup>11</sup>, al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo seguidamente 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.<sup>12</sup>

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía

<sup>11</sup> Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

<sup>12</sup> 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.

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.<sup>13</sup>

Conforme el 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”.<sup>14</sup>

## II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 339 de fecha 26 de marzo de 2013, mediante el cual se establece, por el término de un (1) año contado a partir del 11 de marzo de 2013 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta doce (12) años de edad, en los casos en que no hubiese sido inscripto su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Del mismo modo se dispone por el término de un (1) año contado a partir del 11 de marzo de 2013 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por el presente, para la inscripción de los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la Nación y que acrediten su pertenencia a pueblos indígenas.

Asimismo se establecen los requisitos para realizar las inscripciones mencionadas y su correspondiente procedimiento, determinando que el gasto que, por aplicación del presente, demande las funciones de carácter identificatorio, la provisión de documentos nacionales de identidad, su expedición y la posterior entrega a sus titulares, se imputará a las partidas específicas de la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas del Ministerio del Interior y Transporte, a cuyo fin se efectuarán, a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros, las adecuaciones presupuestarias pertinentes.

<sup>13</sup> Ekmekdjian se encuentra ente 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 1853/60.

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

## II.a. Análisis del decreto

La ley 26.122, en el título III, capítulo I referido a los decretos de necesidad y urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del señor jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”... “los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

En efecto, el decreto 339/2013 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, Juan M. Abal Medina, y los ministros Anibal F. Randazzo, Nilda C. Garré, Hernán G. Lorenzino, Débora A. Giorgi, Norberto G. Yauhar, Julio M. De Vido, Julio C. Alak, Carlos A. Tomada, Juan L. Manzur, Alberto E. Sileoni, José L. S. Baraño, Carlos E. Meyer, Arturo A. Puricelli, en acuerdo general de ministros, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 100, inciso 13 de la Constitución Nacional.

Asimismo, se encuentra cumplido el otro requisito formal referido al control por parte de esta comisión, en virtud de lo cual se eleva el despacho pertinente de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la ley 26.122.

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional, que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.<sup>15</sup>

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 339/2013.

<sup>15</sup> Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde, entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

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

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

En primer lugar, en los considerandos del decreto bajo análisis, se enuncian diversos decretos que tal como el 339/2013, han establecido regímenes administrativos a fin de lograr la mayor cantidad de inscripciones de nacimientos en el país, respetando y protegiendo el derecho fundamental a la identidad que debe gozar toda persona.

Así, el decreto 90/09 estableció por el término de un (1) año a partir de su publicación y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños de un (1) año a doce (12) años de edad, en los casos en que a la fecha de la entrada en vigencia de la ley 26.413, no hubiese sido inscripto su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

A su vez, mediante el decreto 92/10 se prorrogó la vigencia del decreto 90/09, por el plazo de un (1) año, contado a partir del 11 de febrero de 2010.

Del mismo modo, el decreto 278/11 estableció el procedimiento de inscripción por el término de un (1) año a partir de su publicación y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más y asimismo en su artículo 12, dispuso por el término de un (1) año prorrogable por un (1) año más, la inscripción de los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residieran en el ámbito del territorio de la Nación y que acreditaran su pertenencia a pueblos indígenas.

Luego, mediante el decreto 294/12 se prorrogó la vigencia del decreto 278/11, por el plazo de un (1) año, contado a partir del 10 de marzo de 2012.

Sin perjuicio de continuar plenamente vigentes los antecedentes y fundamentos de hecho y de derecho que motivaron el dictado de los decretos 90/09 y 278/11, en el presente decreto se reitera que resulta de imperiosa necesidad continuar la política de Estado destinada a asegurar a todos los sectores de la sociedad, el ejercicio del derecho a la identidad y la identificación de las personas y que asimismo, y por estrictas razones de igualdad ante la ley, resulta pertinente que los gobiernos locales apliquen el régimen administrativo que por el presente se establece, para los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la Nación, carezcan de documento nacional de identidad y acrediten su pertenencia a pueblos indígenas.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo en el decreto 339 de marzo del corriente año, destaca que la información estadística sobre los resultados de la aplicación de los decretos 90/09 y 278/11, da cuenta de lo positiva y beneficiosa que ha resultado la implementación de este régimen administrativo de inscripción de nacimientos para la ciudadanía. Y que, asimismo, se han constatado numerosos casos de ciudadanos mayores de doce (12) años de edad pertenecientes a pueblos indígenas que no pueden acreditar su identidad mediante la presentación del correspondiente documento nacional, por carecer de él.

Siendo la inscripción de los nacimientos requisito indispensable para acceder a un documento nacional de identidad a fin de ejercer el goce pleno de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra constitución nacional, es un deber del gobierno nacional garantizar dicha inscripción, el registro y la documentación de las personas.

Todo ello en razón que la posesión del documento nacional de identidad garantiza el pleno ejercicio de los derechos sociales, cívicos y políticos, tales como acceder a la escuela primaria, ser atendido en establecimientos de salud, transitar libremente, salir y entrar del país, trabajar, contraer matrimonio, reconocer hijos, elegir y ser elegido para ocupar cargos políticos, entre otros.

En tal sentido, la presente medida encuentra fundamento en la urgencia de evitar las excesivas demoras que padecen recién nacidos, niños y adolescentes para acceder al documento nacional de identidad, con todos los perjuicios que tal circunstancia les acarrea y en la imperiosa necesidad de resolver la situación descrita.

Debido a ello es que el Poder Ejecutivo manifiesta que resulta imposible el cumplimiento de los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional, para la sanción de las leyes, razón por la cual debió recurrir al remedio constitucional establecido en el inciso 3 del artículo 99 de la Carta Magna, esto es el dictado del decreto de necesidad urgencia 339/2013.

Por los fundamentos citados, es que se realiza el dictado de la medida bajo estudio, estableciéndose

por el término de un (1) año contado a partir del 11 de marzo de 2013 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta doce (12) años de edad, en los casos en que no hubiese sido inscripto su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Del mismo modo se dispone por el término de un (1) año contado a partir del 11 de marzo de 2013 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por el presente, para la inscripción de los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la Nación y que acrediten su pertenencia a pueblos indígenas.

Asimismo se establecen los requisitos para realizar las inscripciones mencionadas y su correspondiente procedimiento, determinando que el gasto que, por aplicación del presente, demande las funciones de carácter identificatorio, la provisión de documentos nacionales de identidad, su expedición y la posterior entrega a sus titulares, se imputará a las partidas específicas de la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas del Ministerio del Interior y Transporte, a cuyo fin se efectuarán, a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros, las adecuaciones presupuestarias pertinentes.

Por otra parte, se determina que el otorgamiento del documento nacional de identidad, en el marco de las disposiciones del artículo 6°, será gratuito; se exime durante la vigencia del presente decreto, del pago de multas y de cualquier sanción a quienes hubieren incurrido en las infracciones previstas en el artículo 37 de la ley 17.671, y se establece que los trámites de inscripción de nacimiento que se realicen durante la vigencia del presente decreto, estarán exentos de toda carga fiscal y eximidos del pago de la multa prevista en el artículo 91 de la ley 26.413.

Y asimismo se destaca que conforme las disposiciones del presente decreto y a fin de lograr la regularización de inscripciones de nacimientos en todo el ámbito de la República Argentina, las direcciones generales de los registros civiles contarán con la ayuda necesaria del Ministerio del Interior y Transporte.

Por último, el Poder Ejecutivo manifiesta que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio del Interior y Transporte tomó la intervención que le compete.

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 339/2013 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 339 de fecha 26 de marzo de 2013.

Decreto 339/2013

*Jorge Landau.*

## II

### Dictamen de minoría

*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.-0002-JGM-2013 (mensaje 89/2013), referido al decreto de necesidad y urgencia 339 de fecha 26 de marzo de 2013, mediante el cual se prorroga por el término de un año a partir del 11 de marzo de 2013 y con carácter excepcional, prorrogable por un año más un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta doce años de edad.

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

*La Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 339 de fecha 26 de marzo de 2013.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 10 de abril de 2013.

*Juan P. Tunessi. – Jorge L. Albarracín.*

### INFORME

*Honorables Cámaras:*

#### 1. Intervención legal

##### 1.1. La Comisión Bicameral y las Cámaras

El Congreso Nacional, luego de dieciocho años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (CN) sobre los decretos de necesidad y urgencia (DNU), al sancionar la “ley especial” que rige el trámite y el alcance de la intervención del Congreso y conformar la Comisión Bicameral Permanente, recaudos ambos exigidos por dicha enmienda para dar validez a este tipo de normas.

La parte final de la norma dice: “...Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

“La especialidad otorga a la ley un relevante papel en cuanto a que su contenido es específico del instituto que regula y, en caso de antinomias con otras normas, se convierte en criterio para resolver dándole prefe-

rencia —tal como ocurre con otros criterios como el jerárquico normativo o el cronológico.”

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

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

Respecto de la intervención de la Comisión Bicameral Permanente el artículo 2° de la ley 26.122 establece: “La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional se rige por esta ley y las disposiciones de su reglamento interno; y tiene competencia para pronunciarse respecto de los decretos: a) de necesidad y urgencia; b) por delegación legislativa, y c) de promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo nacional en los términos de los artículos 99, inciso 3, 76, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional”.

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

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

Artículo 18. — *Incumplimiento*. En caso de que el jefe de Gabinete no remita en el plazo establecido a la Comisión Bicameral Permanente los decretos que reglamenta esta ley, dicha comisión se abocará de oficio a su tratamiento. Para ello, el plazo de diez días hábiles para dictaminar se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del jefe de Gabinete.

Artículo 19. — *Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*. La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el jefe de Gabinete, para expedirse acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras. El dictamen de la comisión debe cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los capítulos I, II, III del presente título.

Artículo 20. — *Tratamiento de oficio por las Cámaras*. Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 82 de la Constitución Nacional.

Artículo 21. — *Plenario*. Elevado por la comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento.

Artículo 22. — *Pronunciamiento*. Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional. Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.”

En función de lo expuesto esta Comisión Bicameral actúa en el marco de su competencia ejerciendo su control y elevando su despacho, respecto de lo actuado por el Poder Ejecutivo nacional, para su expreso tratamiento por el plenario de las Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Nacional y la ley 26.122.

## 2. Análisis del DNU.

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

### 2.1. Consideraciones generales.

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

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

Textualmente el artículo 99 dice: “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: ... 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria,

electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

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

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

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

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

Habrà dos aspectos que el Congreso no podrá soslayar conforme la consagración constitucional: *a)* la necesidad de su intervención en la consideración de la norma de excepción, y *b)* la necesidad de que debe existir una manifestación expresa (de aprobación o rechazo) ya que el artículo 82 de la Constitución Nacional y el artículo 22 de la ley 26.122 excluyen todo intento de considerar convalidado un DNU por el mero silencio.

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

Textualmente el artículo 23 ordena: “Impedimento. Artículo 23. – Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder

Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

## 2.2. Razones formales

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

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

El decreto de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal no reúne ni cumplimenta a nuestro entender los requisitos exigidos por la Constitución Nacional y la ley especial para su aceptación. A saber:

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

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

– La Comisión Bicameral ha verificado que el DNU ha sido publicado en el boletín oficial.

## 2.2. Razones sustanciales

El decreto 339/2013 busca paliar la situación de desigualdad en la que se encuentran los recién nacidos y los niños y niñas de hasta 12 años de edad cuyo nacimiento aun no ha sido inscripto en el Registro de Estado Civil y de Capacidad de las Personas, de acuerdo a la ley 26.413.

Como consecuencia, se conocen numerosos casos de niños nacidos dentro de distintas comunidades originarias de nuestro país que no poseen documento de identidad ni han sido inscriptos. Es nuestro deber garantizar el acceso a la debida documentación para así permitir a todos los ciudadanos de nuestro país el acceso irrestricto a los deberes y derechos promulgados por nuestra Constitución Nacional,

## Conclusión

Visto y considerando que, a nuestro entender, el decreto cumple con los requisitos formales y sustanciales exigidos por la ley, recomendamos a los señores legisladores que aprueben el presente proyecto de resolución y declaren su validez.

*Juan P. Tunessi. – Jorge L. Albarracín.*

## ANTECEDENTE

**Mensaje del Poder Ejecutivo**

Buenos Aires, 4 de abril de 2013.

*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 339 del 26 de marzo de 2013, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 89

*Florencio Randazzo. – Juan M. Abal Medina.*

Buenos Aires, 26 marzo de 2013.

Visto el expediente S02:0008929/2013 del registro del Ministerio del Interior y Transporte, los decretos 90 del 5 de febrero de 2009, 92 del 19 de enero de 2010, 278 del 3 de marzo de 2011, 294 del 2 de marzo de 2012 y la ley 26.413, y

## CONSIDERANDO:

Que el decreto 90/09 estableció por el término de un (1) año a partir de su publicación y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños de un (1) año a doce (12) años de edad, en los casos en que a la fecha de la entrada en vigencia de la ley 26.413, no hubiese sido inscripto su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Que mediante el decreto 92/10 se prorrogó la vigencia del decreto 90/09, por el plazo de un (1) año, contado a partir del 11 de febrero de 2010.

Que, a su vez, el decreto 278/11 estableció por el término de un (1) año a partir de su publicación y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta los doce (12) años de edad, en los casos en que a la fecha de la entrada en vigencia de la ley 26.413, no hubiese sido inscripto su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Que, asimismo, el artículo 12 del citado decreto dispuso por el término de un (1) año a partir de su publicación y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por dicha norma, para la inscripción de los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residieran en el ámbito del territorio de la nación y que acreditaran su pertenencia a pueblos indígenas.

Que mediante el decreto 294/12 se prorrogó la vigencia del decreto 278/11, por el plazo de un (1) año, contado a partir del 10 de marzo de 2012.

Que la inscripción de los nacimientos es requisito indispensable para acceder a un documento nacional de identidad a fin de ejercer el goce pleno de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución Nacional.

Que, en ese sentido, el derecho a la identidad se encuentra protegido expresamente en el pacto internacional de derechos civiles y políticos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Convención sobre los Derechos del Niño, como asimismo en los artículos 11, 12 y 13 de la ley 26.061.

Que, por otra parte, la información estadística sobre los resultados de la aplicación de los decretos 90/09 y 278/11, da cuenta de lo positiva y beneficiosa que ha resultado la implementación de este régimen administrativo de inscripción de nacimientos para la ciudadanía.

Que también debe contemplarse la situación de aquellos recién nacidos y niños, respecto de los cuales aún no se ha iniciado el trámite de inscripción de nacimiento, en atención a la oportuna sanción de la ley 26.413, que derogó el régimen subsidiario previsto en el decreto ley 8.204/63, ratificado por ley 16.478 y sus modificatorias.

Que, asimismo, se han constatado numerosos casos de ciudadanos mayores de doce (12) años de edad pertenecientes a pueblos indígenas que no pueden acreditar su identidad mediante la presentación del correspondiente documento nacional, por carecer del mismo.

Que garantizar la inscripción, registro y documentación de las personas no sólo importa hacer efectivos los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino, sino también evitar la afectación de otros derechos de las personas originada en la falta de cumplimiento de dichos actos.

Que la posesión del documento nacional de identidad garantiza el pleno ejercicio de los derechos sociales, cívicos y políticos, tales como acceder a la escuela primaria, ser atendido en establecimientos de salud, transitar libremente, salir y entrar del país, trabajar, contraer matrimonio, reconocer hijos, elegir y ser elegido para ocupar cargos políticos, entre otros.

Que, asimismo, la inscripción y documentación de todos los sectores de la sociedad contribuyen a la conformación de un registro de datos que refleje todo el potencial humano de la nación, sin excepción ni discriminación.

Que en esta instancia resulta de imperiosa necesidad continuar la política de Estado destinada a asegurar a todos los sectores de la sociedad, el ejercicio del derecho a la identidad y la identificación de las personas.

Que siguen plenamente vigentes los antecedentes y fundamentos de hecho y de derecho que motivaron el dictado de los decretos 90/09 y 278/11.

Que asimismo, y por estrictas razones de igualdad ante la ley, resulta pertinente que los gobiernos locales apliquen el régimen administrativo que por el presente

se establece, para los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la nación, carezcan de documento nacional de identidad y acrediten su pertenencia a pueblos indígenas.

Que los requisitos para la inscripción de nacimientos no pueden representar un obstáculo para gozar del derecho a la identidad y deben ser coherentes con el fundamento de aquel derecho y con los términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Que desde un aspecto normativo y valorativo debe propenderse a la facilitación y remoción de obstáculos para la procedencia de la inscripción de nacimientos, con el fin de salvaguardar el derecho a la identidad de las personas, reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico.

Que la presente medida encuentra fundamento en la urgencia de evitar las excesivas demoras que padecen recién nacidos, niños y adolescentes para acceder al documento nacional de identidad, con todos los perjuicios que tal circunstancia les acarrea.

Que la imperiosa necesidad de resolver la situación descripta configura una problemática que torna imposible el cumplimiento de 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/ ENPEN - decreto 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 Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio del Interior y Transporte ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta de acuerdo a las facultades emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y a lo dispuesto por los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

*Por ello, la presidenta de la Nación Argentina*

DECRETA:

Artículo 1° – Establécese, por el término de un (1) año contado a partir del 11 de marzo de 2013 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta doce (12) años de edad, en los casos en que no hubiese sido inscripto su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Art. 2° – La inscripción de nacimiento, solicitada por las personas obligadas por el artículo 31 de la ley 26.413, se hará por resolución administrativa fundada, emanada de la respectiva Dirección General del Registro Civil y con la intervención del Ministerio Público de la jurisdicción de que se trate.

Art. 3° – A los efectos de probar el nacimiento a ser inscripto, se admitirán los certificados de médico u obstétrica expedidos de acuerdo a los requisitos exigidos por la normativa vigente al momento del nacimiento y por las respectivas reglamentaciones dictadas por los gobiernos provinciales y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Art. 4° – En caso de falta de certificado expedido por médico u obstétrica, se admitirá un certificado expedido por establecimiento público médico asistencial con determinación de edad presunta y sexo, conteniendo los datos declarados del menor y la fecha y lugar del nacimiento.

Los datos sobre la fecha y lugar del nacimiento surgirán de una declaración de dos (2) testigos, mayores de edad con documento nacional de identidad, formulada ante un oficial o funcionario competente del registro civil respectivo.

Art. 5° – En todos los casos descriptos en el presente se requerirá:

a) Certificado negativo de inscripción de nacimiento expedido por la autoridad con competencia en el presunto lugar de nacimiento;

b) Para el caso de que uno (1) o ambos progenitores carecieran de documento nacional de identidad, se requerirá la presencia de dos (2) testigos mayores de edad con documento nacional de identidad a fin de acreditar la identidad del o los progenitores, dejándose constancia de: nombre, apellido, sexo, domicilio y edad de todos los intervinientes.

Para el supuesto de ser los progenitores de nacionalidad extranjera deberán acompañar, además, un documento de identidad reconocido por los tratados internacionales o pasaporte del país de origen.

El oficial público interviniente deberá asentar en cada acta los números de los documentos de identidad presentados por el obligado y los testigos, y previa suscripción de los intervinientes, deberá manifestar que el acta se labra de acuerdo a las disposiciones del presente.

Art. 6° – Simultáneamente a la inscripción del nacimiento, el oficial público procederá a adjudicar el correspondiente documento nacional de identidad, debiendo asentar el número adjudicado en la partida de nacimiento, labrada de conformidad con las disposiciones del presente.

Art. 7° – El otorgamiento del documento nacional de identidad, en el marco de las disposiciones del artículo 6°, será gratuito.

Art. 8° – Exímese, durante la vigencia del presente decreto, del pago de multas y de cualquier sanción a quienes hubieren incurrido en las infracciones previstas en el artículo 37 de la ley 17.671 y sus modificatorias.

Art. 9° – Los trámites de inscripción de nacimiento que se realicen durante la vigencia del presente decreto estarán exentos de toda carga fiscal y eximidos del pago de la multa prevista en el artículo 91 de la ley 26.413.

Art. 10. – Conforme las disposiciones del presente decreto y a fin de lograr la regularización de inscripciones de nacimientos en todo el ámbito de la República Argentina, las Direcciones Generales de los Registros Civiles contarán con la ayuda necesaria del Ministerio del Interior y Transporte. El mismo, a través de sus dependencias, actuará como oficina centralizadora de información interjurisdiccional, brindando informes de naturaleza identificatoria y migratoria necesarios para el cumplimiento del presente decreto.

Art. 11. – Dispónese por el término de un (1) año contado a partir del 11 de marzo de 2013 y con carác-

ter excepcional, prorrogable por un (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por el presente, para la inscripción de los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la Nación y que acrediten su pertenencia a pueblos indígenas.

El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, en concurrencia con los gobiernos locales, determinarán las modalidades de verificación de la pertenencia a una comunidad o pueblo indígena, conforme con las disposiciones legales vigentes a nivel nacional y provincial.

Art. 12. – El gasto que, por aplicación del presente, demande las funciones de carácter identificatorio, la provisión de documentos nacionales de identidad, su expedición y la posterior entrega a sus titulares, se imputará a las partidas específicas de la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas del Ministerio del Interior y Transporte, a cuyo fin se efectuarán, a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros, las adecuaciones presupuestarias pertinentes.

Art. 13. – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 14. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 339

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

*Juan M. Abal Medina. – Alberto E. Sileoni. – Hernán G. Lorenzino. – Juan L. Manzur. – Nilda C Garré. – Carlos A. Tomada. – Julio C. Alak. – Carlos E. Meyer. – Florencio Randazzo. – Arturo A. Puricelli. – Norberto G. Yauhar. – Débora A. Giorgi. – Julio M. De Vido. – José Salvador Baraño.*

suplemento