

SESIONES ORDINARIAS

2013

ORDEN DEL DÍA N° 2354

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

Impreso el día 2 de septiembre de 2013

Término del artículo 113: 11 de septiembre de 2013

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 853 de fecha 28 de junio de 2013. (10-J.G.M.-2013.)

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

I

Dictamen de mayoría

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.-10-J.G.M.-2013, referido al decreto del Poder Ejecutivo 853 de fecha 28 de junio de 2013, mediante el cual se modifica la Ley de Gendarmería Nacional, 19.349, y la Ley General de la Prefectura Naval Argentina, 18.398, en cuanto a la regulación de los haberes del personal con estado militar de gendarme de la Gendarmería Nacional y del personal con estado policial de la Prefectura Naval Argentina, respectivamente.

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 853 de fecha 28 de junio 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, 28 de agosto de 2013.

Jorge A. Landau. – Pablo G. González. – Luis F. J. Cigogna. – Diana B. Conti. – Eduardo E. de Pedro. – Juliana di Tullio. – María G. de la Rosa. – Marcelo A. H. Guinle. – Beatriz L. Rojkés 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.¹

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.

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.

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 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 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 CUARTO

Atribuciones del Congreso

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

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

CAPÍTULO QUINTO

De la formación y sanción de las leyes

Artículo 80. – “Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”.

CAPÍTULO CUARTO

Del jefe de gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo

Artículo 100. – [...]

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

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

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

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

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

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente y, en su artículo 5º, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y (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”.²

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

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

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

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

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

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

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

En este sentido, éste es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decre-

tos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional Argentina, receptados en el artículo 99, inciso 3.

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

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

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

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

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

⁵ *La Ley*, 1991-C:158.

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

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional⁶ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se 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”,⁷ la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ *La Ley*, 1997-E:884.

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

constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”.

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

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

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

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

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

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

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

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

en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...” (considerando 6).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el Tribunal en la causa “Verrocchi” (*Fallos*, 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (considerando 6).

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

Fayt agregó: “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.

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

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

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 con 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 con textos o principios constitucionales. Sostiene que, así como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser invadida por el poder administrador, también hay un ámbito de competencias, reservado a la administración en

la cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.

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

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

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

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

Conforme 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”.¹⁴

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 853 de fecha 28 de junio de 2013, mediante el cual se modifica la Ley de Gendarmería Nacional, 19.349, y la Ley General de

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

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

¹³ Ekmekdjian se encuentra 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 elaborada por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica 1853/60.

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

la Prefectura Naval Argentina, 18.398, en cuanto a la regulación de los haberes del personal con estado militar de gendarme de la Gendarmería Nacional y del personal con estado policial de la Prefectura Naval Argentina respectivamente.

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”.

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 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*”.

Se procede al análisis de los requisitos formales del presente decreto.

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”.

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 éstos sean derogados formalmente por el Congreso.¹⁵

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 853/2013.

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.

A través del decreto bajo análisis, se modifica la Ley de Gendarmería Nacional, 19.349, y la Ley General de la Prefectura Naval Argentina, 18.398, en cuanto a la regulación de los haberes del personal con estado militar de gendarme de la Gendarmería Nacional y del personal con estado policial de la Prefectura Naval Argentina respectivamente, a fin de asimilarlos –en los aspectos compatibles– con el orden salarial de los cuerpos policiales.

En primer lugar el Poder Ejecutivo, manifiesta que las fuerzas de seguridad presentan características propias y diferenciadas de despliegue para poder asumir las funciones y tareas ordenadas tanto por el Poder Ejecutivo nacional, por el Poder Judicial de la Nación como por el Ministerio Público.

Entre estas funciones, destaca aquellas que requieren:

- Implementar operativos de seguridad ciudadana;
- Atender la creciente demanda de apoyo a los jueces y fiscales en materia de investigación en el marco de las causas, incrementar el esfuerzo en la lucha contra la trata de personas, el tráfico de estupefacientes, el lavado de dinero;
- Apoyar con personal los controles que desarrollen organismos y entidades de la Administración Pública Nacional en el marco de las facultades de inspección y control que les acuerdan las leyes, entre otras.

Conforme las tareas enunciadas, se evidencia la asimilación operativa y profesional de las Fuerzas de Seguridad con las Fuerzas Policiales que integran el Sistema de Seguridad Interior y efectivizan el esfuerzo nacional de policía, más que con las Fuerzas Armadas.

En consecuencia, ello debe tener como corolario una asimilación en el orden salarial entre las Fuerzas de Seguridad y los cuerpos policiales, en los aspectos que sean compatibles.

¹⁵ 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.

Cabe distinguir por ende, lo que implica la “seguridad interior” de la “defensa nacional”.

Así, en el presente decreto, se define la seguridad interior como el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación a fin de alcanzar una situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.

En cambio, la defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo; y tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación y proteger la vida y la libertad de sus habitantes.

De tal modo las tareas que despliegan las Fuerzas de Seguridad resultan a todas luces diferenciadas de las de defensa nacional, que desarrollan las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo considera que una reformulación de las bases legales del régimen de haberes de las fuerzas de seguridad como la que se propicia a través del decreto 853/13, no puede omitir dejar establecida la equivalencia entre los conceptos de “haber mensual” y “sueldo” del personal en actividad impidiendo, de esta manera, futuros intentos de judicialización de los haberes de las fuerzas de seguridad y las consecuentes repotenciaciones irrazonables de sus montos, circunstancia crónicamente acaecida respecto de este colectivo laboral y que concluyera, en cada oportunidad, con fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que debieron fijar pautas para la liquidación razonable de las diferencias de haberes reconocidas (*Fallos*, 322:1868; 322:2398; 323:1076 y 335:430).

En consecuencia en el articulado del decreto de necesidad y urgencia 853 del corriente año, se prevén las modificaciones al régimen de haberes de la Ley de Gendarmería Nacional, 19.349 y de Ley General de la Prefectura Naval Argentina, 18.398, estableciendo el alcance de los conceptos de: “haber mensual”, “suplementos generales”, “suplementos particulares” y “liquidación de haberes”.

Las razones de urgencia en el dictado de la presente medida, se encuentran fundadas en la necesidad imperante de establecer una reformulación de las bases legales del régimen de haberes de dichas fuerzas de seguridad que reconstruya el sistema retributivo de éstas sobre la premisa de considerar que la naturaleza de la actividad que las mismas están llamadas a realizar, es diferente de la actividad que compete al instrumento militar.

De ello se desprende que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Por último se hace mención a la intervención que les compete a la Comisión Técnica Asesora de Política

Salarial del Sector Público y a la Dirección General de Asuntos Jurídicos dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Seguridad y asimismo se faculta a la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público a dictar las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias que resultaren pertinentes para la aplicación del DNU 853/13.

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 853/2013, 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 853 de fecha 28 de junio de 2013.

Decreto 853/2013.

Jorge A. 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.-10-J.G.M.-2013, (mensaje 541/2013) referido al decreto de necesidad y urgencia 853 de fecha 28 de junio de 2013, mediante el cual se modifican las leyes 18.398 y 19.349 de la Prefectura Naval Argentina y de la Gendarmería Nacional respectivamente, sobre haberes de personal.

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 el rechazo del decreto 853 de fecha 28 de junio 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, 28 de agosto de 2013.

Juan P. Tunessi. – Jorge L. Albarracín.

INFORME

Honorable Congreso:

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 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 preferencia tal como ocurre con otros criterios como el jerárquico normativo o el cronológico”.¹

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

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

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

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

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

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

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

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

En función de lo expuesto esta comisión bicameral actúa en el marco de su competencia ejerciendo su control y elevando su despacho,² 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.

¹ Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Derecho constitucional de la Reforma de 1994*, II, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1995, pg. 226 y ss.

² “La comisión se limita a elevar su despacho, que –como señala Bidart Campos– no resulta vinculante para el Congreso”. Bidart Campos, Germán. *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo VI. La reforma constitucional de 1994, Ediar, Buenos Aires. 1995, p. 444.

2. Análisis del DNU

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

2.1. Consideraciones generales

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

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

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

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

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

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

2.2. Razones formales

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

DNU 853/2013 publicado en el Boletín Oficial del 23 de julio de 2013, dictado por el Poder Ejecutivo nacional, establécese: (Artículo 1º) Sustitúyese el artículo 75 de la Ley de Gendarmería Nacional, 19.349, por el siguiente: “Artículo 75. El personal con estado militar de gendarme en actividad percibirá el haber mensual, suplementos generales, suplementos particulares y compensaciones que para cada caso determine esta ley y su reglamentación. El personal que deba prestar servicios en el extranjero percibirá su haber mensual, suplementos generales, suplementos particulares y compensaciones, según lo determine la reglamentación de esta ley”; (Artículo 2º) Sustitúyese el artículo 76 de la Ley de Gendarmería Nacional, 19.349, por el siguiente: “Artículo 76. *Haber mensual.* El haber mensual o sueldo, es la asignación que, con tal carácter, fija el Poder Ejecutivo nacional para cada grado del personal con estado militar de gendarme en actividad.” (Artículo 3º) Sustitúyese el artículo 77 de la Ley de Gendarmería Nacional, 19.349, por el siguiente: “Artículo 77. *Suplementos generales.* Los suplementos generales correspondientes al personal con estado militar de gendarme en actividad serán: *a)* El suplemento por tiempo mínimo cumplido: que lo percibirá a partir del momento que cumpla el tiempo mínimo de servicios correspondientes para su grado y escalafón y en el monto o porcentaje del haber mensual que determine la reglamentación de esta ley; *b)* El suplemento

por antigüedad de servicios: que lo percibirá en cada grado y en el monto o porcentaje del haber mensual y condiciones que determine la reglamentación de esta ley; *c*) El suplemento por título: que lo percibirá la totalidad del personal, cualquiera sea su condición de ingreso y de acuerdo a los siguientes niveles de títulos alcanzados: I. Título universitario o de estudios superiores que demanden cinco (5) o más años de estudios del tercer nivel, veinticinco por ciento (25 %) del haber mensual correspondiente al grado. II. Título universitario o de estudios superiores que demanden cuatro (4) años de estudios del tercer nivel, quince por ciento (15 %) del haber mensual correspondiente al grado. III. Título universitario o de estudios superiores que demanden de uno (1) hasta tres (3) años de estudios del tercer nivel, diez por ciento (10 %) del haber mensual correspondiente al grado. La liquidación del suplemento por título se ajustará a lo que determine la reglamentación de esta ley”. (Artículo 4°) Sustitúyese el artículo 78 de la Ley de Gendarmería Nacional, 19.349, por el siguiente: “Artículo 78. Suplementos particulares. El Poder Ejecutivo nacional establecerá los suplementos particulares que corresponda percibir al personal con estado militar de gendarme en actividad, determinando su naturaleza, las condiciones para su percepción y los montos o porcentajes o coeficientes del haber mensual aplicables para su liquidación”; (Artículo 5°) Sustitúyese el artículo 80 de la Ley de Gendarmería Nacional, 19.349, por el siguiente: “Artículo 80. *Liquidación de haberes*. Al personal con estado militar de gendarme en actividad se le liquidará, según sea su situación de revista: *a*) En servicio efectivo, la totalidad de los conceptos previstos en el artículo 75 que para cada caso particular corresponda y según las exigencias y condiciones que determine la reglamentación de esta ley. *b*) En disponibilidad: I. El comprendido en el inciso *b*), apartados 1, 2, 3 o 5, del artículo 64, el haber mensual, suplementos generales y suplementos particulares previstos en el artículo 75, que para cada caso particular corresponda. II. El comprendido en el inciso *b*), apartado 4, del artículo 64, el setenta y cinco por ciento (75 %) del haber mensual, suplementos generales y suplementos particulares previstos en el artículo 75, que para cada caso particular correspond; *c*) En pasiva: I. El comprendido en el inciso *c*), apartados 1 ó 2, del artículo 64, el haber mensual y suplementos generales previstos en el artículo 75, que para cada caso particular corresponda. II. El comprendido en el inciso *c*), apartado 3, del artículo 64, el cincuenta por ciento (50 %) del haber mensual y suplementos generales previstos en el artículo 75, que para cada caso particular corresponda”; (Artículo 6°) Derógase el artículo 81 de la Ley de Gendarmería Nacional, 19.349; (Artículo 7°) Sustitúyese el artículo 54 de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina, 18.398, por el siguiente: “Artículo 54. El personal con estado policial en actividad percibirá el haber mensual, suplementos generales, suplementos particulares y compensaciones que para cada caso determine esta ley y su reglamentación. El

personal que deba prestar servicios en el extranjero percibirá su haber mensual, suplementos generales, suplementos particulares y compensaciones, según lo determine la reglamentación de esta ley”; (Artículo 8°) Sustitúyese el artículo 55 de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina, 18.398, por el siguiente: “Artículo 55. *Haber mensual*. El haber mensual o sueldo, es la asignación que, con tal carácter, fija el Poder Ejecutivo nacional para cada grado del personal con estado policial en actividad”; (Artículo 9°) Incorpórase como artículo 56 de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina, 18.398, el siguiente: “Artículo 56. *Suplementos generales*. Los suplementos generales correspondientes al personal con estado policial en actividad serán: *a*) El suplemento por tiempo mínimo cumplido: que lo percibirá a partir del momento que cumpla el tiempo mínimo de servicios correspondientes para su grado y escalafón y en el monto o porcentaje del haber mensual que determine la reglamentación de esta ley. *b*) El suplemento por antigüedad de servicios: que lo percibirá en cada grado y en el monto o porcentaje del haber mensual y condiciones que determine la reglamentación de esta ley. *c*) El suplemento por título: que lo percibirá la totalidad del personal, cualquiera sea su condición de ingreso y de acuerdo a los siguientes niveles de títulos alcanzados: I. Título universitario o de estudios superiores que demanden cinco (5) o más años de estudios del tercer nivel, veinticinco por ciento (25 %) del haber mensual correspondiente al grado. II. Título universitario o de estudios superiores que demanden cuatro (4) años de estudios del tercer nivel, quince por ciento (15 %) del haber mensual correspondiente al grado. III. Título universitario o de estudios superiores que demanden de uno (1) hasta tres (3) años de estudios del tercer nivel, diez por ciento (10 %) del haber mensual correspondiente al grado. La liquidación del suplemento por título se ajustará a lo que determine la reglamentación de esta ley”; (Artículo 10) Incorpórase como artículo 57 de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina, 18.398, el siguiente: “Artículo 57. *Suplementos particulares*. El Poder Ejecutivo nacional establecerá los suplementos particulares que corresponda percibir al personal con estado policial en actividad, determinando su naturaleza, las condiciones para su percepción y los montos o porcentajes o coeficientes del haber mensual aplicables para su liquidación; (Artículo 11) Sustitúyese el artículo 62 de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina, 18.398, por el siguiente: “Artículo 62. *Liquidación de haberes*. Al personal con estado policial en actividad se le liquidará, según sea su situación de revista: *a*) En servicio efectivo, la totalidad de los conceptos previstos en el artículo 54 que para cada caso particular corresponda y según las exigencias y condiciones que determine la reglamentación de esta ley. *b*) En disponibilidad: I. El comprendido en los incisos *a*), *b*), *d*), *e*) y *f*) del artículo 37, el haber mensual, suplementos generales y suplementos particulares previstos en el artículo 54, que para cada

caso particular corresponda. II. El comprendido en el inciso *c*) del artículo 37, el setenta y cinco por ciento (75 %) del haber mensual, suplementos generales y suplementos particulares previstos en el artículo 54, que para cada caso particular corresponda. *c*) En pasiva: I. El comprendido en los incisos *a*) y *e*) del artículo 40, el haber mensual y suplementos generales previstos en el artículo 54, que para cada caso particular corresponda. II. El comprendido en el inciso *b*) del artículo 40, el cincuenta por ciento (50 %) del haber mensual y suplementos generales previstos en el artículo 54, que para cada caso particular corresponda. III. El comprendido en los incisos *c*) y *d*) del artículo 40, los conceptos previstos en el artículo 54 que determine la reglamentación de esta ley”; (Artículo 12) El gasto que demande el cumplimiento de lo dispuesto por el presente decreto y su reglamentación será atendido con los créditos correspondientes a las jurisdicciones respectivas del Presupuesto General de la Administración Pública Nacional; (Artículo 13) Facúltase a la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público a dictar las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias que resultaren pertinentes para la aplicación de la presente medida; (Artículo 14) El presente decreto entrará en vigencia el 1° de julio de 2013; (Artículo 15) Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación; (Artículo 16) Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

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

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

El decreto de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúne y cumple con 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.

–El decreto no ha sido tratado por la comisión en los plazos que establece la Constitución Nacional.

Entendemos que el Congreso de la Nación debe declarar la invalidez del decreto de necesidad y urgencia 853/2013 por no cumplirse con los plazos legales previsto en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

El referido artículo expresa que: “El jefe de Gabinete de Ministros personalmente 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”.

Si nos atenemos a las constancias del expediente JGM-10-2013 surge claramente que el Poder Ejecutivo nacional dicta el decreto el 28 de junio, el cual es publicado en el Boletín Oficial casi un mes después, el día 23 de julio. El decreto ingresa por mesa de entradas el día 6 de agosto, 26 días hábiles después de su dictado, contradiciendo expresamente los tiempos establecidos por la Constitución Nacional y las normas reglamentarias. A su vez, pudiendo la comisión abocarse de oficio al tratamiento del DNU luego de vencido el plazo de presentación del jefe de gabinete, la misma no fue citada por su presidente. Entendemos, por lo tanto, que al estar incumplido este plazo no es de interés analizar los requisitos sustanciales.

Conclusión

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

Jorge Albarracín. – Juan P. Tunessi.

III

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros 541 de fecha 6 de agosto de 2013 por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 853/2013, y se lo remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional y por los artículos 2°, 10 y 19 de la ley 26.122.

Por los fundamentos que se exponen en el informe acompañado, y por los que oportunamente ampliará

el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Declarar la invalidez del decreto de necesidad y urgencia 853/2013 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido por el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 28 de agosto de 2013.

Enrique L. Thomas.

INFORME

Honorable Congreso:

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

1. Consideraciones generales

En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional, de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde a esta comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Textualmente el artículo 99 de la Constitución Nacional 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.”

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 repuesta del Poder Legislativo ante una necesidad súbita e imperiosa de su intervención.

Por otra parte, 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 invada 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.

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.

Midón¹ señala que verificar si un decreto de necesidad y urgencia satisface el test de razonabilidad es una operación lógica que para el operador de la Constitución (Poder Judicial y/o Congreso) debe principiar por el examen de la necesidad del acto, o sea la comprobación objetiva de que concurre el hecho habilitante tipificado por la Ley Fundamental. Esto es, la existencia de necesidad, más la urgencia, más los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso.

Habrán dos aspectos que el Congreso no podrá soslayar conforme la consagración constitucional: *a)* la necesidad de su intervención en la consideración de la norma de excepción, y *b)* su manifestación expresa sobre la validez o invalidez, ya que el artículo 82 de la Constitución Nacional excluye todo intento de considerar convalidado un DNU por el mero silencio.

2. Análisis del DNU

2.1. Decreto 853/2013

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

¹ Midón, Mario A.R., “Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales”, *La Ley*, Buenos Aires, 2001, p. 120.

Decreto 853/2013

Leyes 19.349 y 18.398. *Modificaciones.*

Buenos Aires, 28/6/2013.

VISTO la Ley de Gendarmería Nacional 19.349 y sus modificatorias, la Ley General de la Prefectura Naval Argentina 18.398 y sus modificatorias, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 75 de la ley 19.349 y sus modificatorias, al regular los haberes del personal con estado militar de gendarme en actividad de la Gendarmería Nacional, dispone que dicho personal percibirá el sueldo, suplementos generales, suplementos particulares y compensaciones que para cada caso determine la ley y su reglamentación, así como aquellas otras asignaciones que por otras disposiciones legales le correspondan; y que el monto de cada uno de dichos conceptos será equivalente al del personal militar superior y subalterno del Ejército Argentino, en correlación de grados, excepto el de aquellos suplementos particulares que fueran asignados en función de la actividad específica de cada institución.

Que el artículo 54 de la ley 18.398 y sus modificatorias, al regular los haberes del personal con estado policial en actividad de la Prefectura Naval Argentina, dispone que el monto del haber mensual que percibe dicho personal, así como los respectivos conceptos que lo integran, serán idénticos a los del personal militar de la Armada Argentina en igual situación de revista, a cuyo efecto aquel personal se registrará por el régimen de haberes establecido para este último; prescribiendo, asimismo, que el personal de la Prefectura Naval Argentina en actividad percibirá idénticos suplementos generales, suplementos particulares, compensaciones y otras asignaciones, así como los respectivos montos, que para cada caso determinan las leyes, reglamentaciones y demás disposiciones que establezcan el régimen de haberes del personal militar de la Armada Argentina y que, a tal fin, las leyes, reglamentaciones y demás disposiciones que establezcan o modifiquen el régimen de haberes del personal militar de la Armada Argentina y/o sus respectivos montos, se aplicarán análoga, simultánea y automáticamente al personal de la Prefectura Naval Argentina.

Que resulta necesario llevar a cabo, con carácter urgente, una reformulación de las bases legales del régimen de haberes de dichas fuerzas de seguridad que reconstruya el sistema retributivo de éstas sobre la premisa de considerar que la naturaleza de la actividad que las mismas están llamadas a realizar en el marco de la Ley de Seguridad Interior, 24.059, y sus modificatorias y de sus respectivas leyes orgánicas, es diferente de la actividad que compete al instrumento militar.

Que, en efecto, las fuerzas de seguridad presentan características propias y diferenciadas de despliegue para poder asumir las funciones y tareas ordenadas, dentro de aquel marco legal, por el Poder Ejecutivo

nacional, por el Poder Judicial de la Nación y el Ministerio Público, tales como: implementar operativos de seguridad ciudadana; atender la creciente demanda de apoyo a los jueces y fiscales en materia de investigación en el marco de las causas judiciales y a través de procedimientos llevados a cabo por las distintas unidades jurisdiccionales de las fuerzas en cumplimiento de directivas impartidas por aquellos magistrados, incrementar el esfuerzo en la lucha contra la trata de personas, el tráfico de estupefacientes y toda sustancia que intervenga en su elaboración, el lavado de dinero y las organizaciones criminales transnacionales; apoyar con personal los controles que desarrollen organismos y entidades de la Administración Pública Nacional en el marco de las facultades de inspección y control que les acuerdan las leyes, entre otras.

Que esta situación pone en evidencia un proceso consolidado de asimilación operativa y profesional de las fuerzas de seguridad con las fuerzas policiales con las que integran el Sistema de Seguridad Interior y efectivizan el esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior de acuerdo con los artículos 6° y 7° inciso f) de la ley 24.059, más que con las fuerzas armadas; proceso que debería tener como corolario una asimilación en el orden salarial entre las fuerzas de seguridad y los cuerpos policiales, en los aspectos que sean compatibles.

Que, además, este enfoque es conteste con la legislación vigente, que distingue las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad conforme lo establecen las leyes 23.554 y 24.059 y sus respectivas modificatorias.

Que, en este sentido, corresponde precisar que la seguridad interior implica el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación a fin de alcanzar una situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional conforme lo dispuesto en los artículos 2° y 3° de la ley 24.059.

Que, en cambio, la defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las fuerzas armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo; y tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación y proteger la vida y la libertad de sus habitantes; concretándose en un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de

la vida de la Nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda de acuerdo con los artículos 2° y 3° de la ley 23.554.

Que, finalmente, una reformulación de las bases legales del régimen de haberes de las fuerzas de seguridad como la que se propicia no puede omitir dejar establecida la equivalencia entre los conceptos de “haber mensual” y “sueldo” del personal en actividad, impidiendo, de esta manera, futuros intentos de judicialización de los haberes de las fuerzas de seguridad y las consecuentes repotenciaciones irrazonables de sus montos, circunstancia crónicamente acaecida respecto de este colectivo laboral y que concluyera, en cada oportunidad, con fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que debieron fijar pautas para la liquidación razonable de las diferencias de haberes reconocidas (*Fallos*: 322:1868; 322:2398; 323:1076 y 335:430).

Que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la ley 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación respecto de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que la citada ley determina que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto a 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 Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público ha tomado la intervención que le corresponde.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Seguridad ha tomado la intervención que le corresponde.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y de acuerdo con los artículos 2°, 19 y 20 de la Ley 26.122.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 75 de la Ley de Gendarmería Nacional 19.349, por el siguiente:

Artículo 75: El personal con estado militar de gendarme en actividad percibirá el haber mensual, suplementos generales, suplementos particulares y compensaciones que para cada caso determine esta ley y su reglamentación.

El personal que deba prestar servicios en el extranjero percibirá su haber mensual, suplementos generales, suplementos particulares y compensaciones, según lo determine la reglamentación de esta ley.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 76 de la Ley de Gendarmería Nacional 19.349, por el siguiente:

Artículo 76: *Haber mensual*. El haber mensual o sueldo es la asignación que, con tal carácter, fija el Poder Ejecutivo nacional para cada grado del personal con estado militar de gendarme en actividad.

Art. 3° – Sustitúyese el artículo 77 de la Ley de Gendarmería Nacional 19.349, por el siguiente:

Artículo 77: *Suplementos generales*. Los suplementos generales correspondientes al personal con estado militar de gendarme en actividad serán:

- a) El suplemento por tiempo mínimo cumplido: que lo percibirá a partir del momento que cumpla el tiempo mínimo de servicios correspondientes para su grado y escalafón y en el monto o porcentaje del haber mensual que determine la reglamentación de esta ley;
- b) El suplemento por antigüedad de servicios: que lo percibirá en cada grado y en el monto o porcentaje del haber mensual y condiciones que determine la reglamentación de esta ley;
- c) El suplemento por título: que lo percibirá la totalidad del personal, cualquiera sea su condición de ingreso y de acuerdo a los siguientes niveles de títulos alcanzados:

I. Título universitario o de estudios superiores que demanden cinco (5) o más años de estudios del tercer nivel, veinticinco por ciento (25%) del haber mensual correspondiente al grado.

II. Título universitario o de estudios superiores que demanden cuatro (4) años de estudios del tercer nivel, quince por ciento (15%) del haber mensual correspondiente al grado.

III. Título universitario o de estudios superiores que demanden de uno (1) hasta tres (3) años de estudios del tercer nivel, diez por ciento (10%) del haber mensual correspondiente al grado. La liquidación del suplemento

por título se ajustará a lo que determine la reglamentación de esta ley.

Art. 4° – Sustitúyese el artículo 78 de la Ley de Gendarmería Nacional 19.349, por el siguiente:

Artículo 78: *Suplementos particulares*. El Poder Ejecutivo nacional establecerá los suplementos particulares que corresponda percibir al personal con estado militar de gendarme en actividad, determinando su naturaleza, las condiciones para su percepción y los montos o porcentajes o coeficientes del haber mensual aplicables para su liquidación.

Art. 5° – Sustitúyese el artículo 80 de la Ley de Gendarmería Nacional 19.349, por el siguiente:

Artículo 80: *Liquidación de haberes*. Al personal con estado militar de gendarme en actividad se le liquidará, según sea su situación de revista:

- a) En servicio efectivo, la totalidad de los conceptos previstos en el artículo 75 que para cada caso particular corresponda y según las exigencias y condiciones que determine la reglamentación de esta ley:
- b) En disponibilidad:
 - I. El comprendido en el inciso b), apartados 1), 2), 3) o 5), del artículo 64, el haber mensual, suplementos generales y suplementos particulares previstos en el artículo 75, que para cada caso particular corresponda.
 - II. El comprendido en el inciso b), apartado 4), del artículo 64, el setenta y cinco por ciento (75%) del haber mensual, suplementos generales y suplementos particulares previstos en el artículo 75, que para cada caso particular corresponda.
- c) En pasiva:
 - I. El comprendido en el inciso c), apartados 1) o 2), del artículo 64, el haber mensual y suplementos generales previstos en el artículo 75, que para cada caso particular corresponda.
 - II. El comprendido en el inciso c), apartado 3), del artículo 64, el cincuenta por ciento (50%) del haber mensual y suplementos generales previstos en el artículo 75, que para cada caso particular corresponda.

Art. 6° – Derógase el artículo 81 de la Ley de Gendarmería Nacional 19.349.

Art. 7° – Sustitúyese el artículo 54 de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina 18.398, por el siguiente:

Artículo 54: El personal con estado policial en actividad percibirá el haber mensual, suplementos

generales, suplementos particulares y compensaciones que para cada caso determine esta ley y su reglamentación.

El personal que deba prestar servicios en el extranjero percibirá su haber mensual, suplementos generales, suplementos particulares y compensaciones, según lo determine la reglamentación de esta ley.

Art. 8° – Sustitúyese el artículo 55 de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina 18.398, por el siguiente:

Artículo 55: *Haber mensual*. El haber mensual o sueldo es la asignación que, con tal carácter, fija el Poder Ejecutivo nacional para cada grado del personal con estado policial en actividad.

Art. 9° – Incorpórase como artículo 56 de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina 18.398, el siguiente:

Artículo 56: *Suplementos generales*. Los suplementos generales correspondientes al personal con estado policial en actividad serán:

- a) El suplemento por tiempo mínimo cumplido: que lo percibirá a partir del momento que cumpla el tiempo mínimo de servicios correspondientes para su grado y escalafón y en el monto o porcentaje del haber mensual que determine la reglamentación de esta ley;
- b) El suplemento por antigüedad de servicios: que lo percibirá en cada grado y en el monto o porcentaje del haber mensual y condiciones que determine la reglamentación de esta ley;
- c) El suplemento por título: que lo percibirá la totalidad del personal, cualquiera sea su condición de ingreso y de acuerdo a los siguientes niveles de títulos alcanzados:
 - I. Título universitario o de estudios superiores que demanden cinco (5) o más años de estudios del tercer nivel, veinticinco por ciento (25%) del haber mensual correspondiente al grado.
 - II. Título universitario o de estudios superiores que demanden cuatro (4) años de estudios del tercer nivel, quince por ciento (15%) del haber mensual correspondiente al grado.
 - III. Título universitario o de estudios superiores que demanden de uno (1) hasta tres (3) años de estudios del tercer nivel, diez por ciento (10%) del haber mensual correspondiente al grado.

La liquidación del suplemento por título se ajustará a lo que determine la reglamentación de esta ley.

Art. 10. – Incorpórase como artículo 57 de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina 18.398, el siguiente:

Artículo 57: *Suplementos particulares*. El Poder Ejecutivo nacional establecerá los suplementos particulares que corresponda percibir al personal con estado policial en actividad, determinando su naturaleza, las condiciones para su percepción y los montos o porcentajes o coeficientes del haber mensual aplicables para su liquidación.

Art. 11. – Sustitúyese el artículo 62 de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina 18.398, por el siguiente:

Artículo 62: *Liquidación de haberes*. Al personal con estado policial en actividad se le liquidará, según sea su situación de revista:

- a) En servicio efectivo, la totalidad de los conceptos previstos en el artículo 54 que para cada caso particular corresponda y según las exigencias y condiciones que determine la reglamentación de esta ley;
- b) En disponibilidad:
 - I. El comprendido en los incisos a), b), d), e) y f) del artículo 37, el haber mensual, suplementos generales y suplementos particulares previstos en el artículo 54, que para cada caso particular corresponda.
 - II. El comprendido en el inciso c) del artículo 37, el setenta y cinco por ciento (75%) del haber mensual, suplementos generales y suplementos particulares previstos en el artículo 54, que para cada caso particular corresponda.
- c) En pasiva:
 - I. El comprendido en los incisos a) y e) del artículo 40, el haber mensual y suplementos generales previstos en el artículo 54, que para cada caso particular corresponda.
 - II. El comprendido en el inciso b) del artículo 40, el cincuenta por ciento (50%) del haber mensual y suplementos generales previstos en el artículo 54, que para caso particular corresponda.
 - III. El comprendido en los incisos c) y d) del artículo 40, los conceptos previstos en el artículo 54 que determine la reglamentación de esta ley.

Art. 12. – El gasto que demande el cumplimiento de lo dispuesto por el presente decreto y su reglamentación será atendido con los créditos correspondientes a las

jurisdicciones respectivas del Presupuesto General de la Administración Pública Nacional.

Art. 13. – Facúltase a la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público a dictar las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias que resultaren pertinentes para la aplicación de la presente medida.

Art. 14. – El presente decreto entrará en vigencia el 1° de julio de 2013.

Art. 15. – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 16. — Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Juan M. Abal Medina. – Aníbal F. Randazzo. – Héctor M. Timerman. – Hernán G. Lorenzino. – Débora A. Giorgi. – Norberto G. Yauhar. – Julio C. Alak. – Carlos A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Juan L. Manzur. – Alberto E. Sileoni. – José L. S. Barañao. – Carlos E. Meyer. – Arturo A. Puricelli. – Agustín O. Rossi.

Es menester analizar si el DNU transcrito cumple con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

2.2. Razones formales

El decreto de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúne y cumplimenta a nuestro entender los requisitos exigidos por la Constitución Nacional.

A saber:

– Cuenta con el acuerdo general de ministros, la refrendata de ellos y del jefe de Gabinete previstos como requisitos formales.

– Cuenta con la mayoría (totalidad) del cuerpo ministerial, también previsto por la doctrina como requisito formal.

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

2.3. Requisitos sustanciales

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

– Principio general: “[...] El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo...”.

– Excepción: “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en

acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

La norma nos habla de “estado de necesidad”. Entendemos que se refiere a aquél caracterizado por un perfil fáctico (urgente necesidad) y por otro de carácter institucional (imposibilidad de recurrir a los trámites ordinarios para la sanción de las leyes).

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

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

En consecuencia, siendo el principio constitucional general la prohibición de legislar por parte del Ejecutivo, y no la excepción, corresponde aplicar un criterio restrictivo cuando se trata de juzgar la validez de decretos de necesidad y urgencia dictados por dicho poder³.

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 853/2013 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la Carta Magna.

Véase que de los fundamentos invocados, se advierte que se intenta justificar el uso de una facultad excepcional –dictado de decretos de necesidad y urgencia– con argumentos que no cumplimentan los requisitos para la legítima utilización de dicha facultad.

Es así que como fundamento principal el decreto alega que “[...] el artículo 75 de la ley 19.349 y sus modificatorias, al regular los haberes del personal con estado militar de gendarme en actividad de la Gendar-

mería Nacional, dispone que dicho personal percibirá el sueldo, suplementos generales, suplementos particulares y compensaciones que para cada caso determine la ley y su reglamentación, así como aquellas otras asignaciones que por otras disposiciones legales le correspondan; y que el monto de cada uno de dichos conceptos será equivalente al del personal militar superior y subalterno del Ejército Argentino, en correlación de grados, excepto el de aquellos suplementos particulares que fueran asignados en función de la actividad específica de cada institución. [...]

”[...] Que el artículo 54 de la ley 18.398 y sus modificatorias, al regular los haberes del personal con estado policial en actividad de la Prefectura Naval Argentina, dispone que el monto del haber mensual que percibe dicho personal, así como los respectivos conceptos que lo integran, serán idénticos a los del personal militar de la Armada Argentina en igual situación de revista, a cuyo efecto aquel personal se regirá por el régimen de haberes establecido para este último; prescribiendo, asimismo, que el personal de la Prefectura Naval Argentina en actividad percibirá idénticos suplementos generales, suplementos particulares, compensaciones y otras asignaciones, como así los respectivos montos, que para cada caso determinan las leyes, reglamentaciones y demás disposiciones que establezcan el régimen de haberes del personal militar de la Armada Argentina y que, a tal fin, las leyes, reglamentaciones y demás disposiciones que establezcan o modifiquen el régimen de haberes del personal militar de la Armada Argentina y/o sus respectivos montos, se aplicarán análoga, simultánea y automáticamente al personal de la Prefectura Naval Argentina [...]

”[...] Que resulta necesario llevar a cabo, con carácter urgente, una reformulación de las bases legales del régimen de haberes de dichas fuerzas de seguridad que reconstruya el sistema retributivo de éstas sobre la premisa de considerar que la naturaleza de la actividad que las mismas están llamadas a realizar en el marco de la Ley de Seguridad Interior 24.059 y sus modificatorias y de sus respectivas leyes orgánicas, es diferente de la actividad que compete al instrumento militar [...]

”[...] Que, en efecto, las fuerzas de seguridad presentan características propias y diferenciadas de despliegue para poder asumir las funciones y tareas ordenadas, dentro de aquel marco legal, por el Poder Ejecutivo nacional, por el Poder Judicial de la Nación y el Ministerio Público, tales como: implementar operativos de seguridad ciudadana; atender la creciente demanda de apoyo a los jueces y fiscales en materia de investigación en el marco de las causas judiciales y a través de procedimientos llevados a cabo por las distintas unidades jurisdiccionales de las Fuerzas en cumplimiento de directivas impartidas por aquellos magistrados, incrementar el esfuerzo en la lucha contra la trata de personas, el tráfico de estupefacientes y toda sustancia que intervenga en su elaboración, el lavado de dinero y las organizaciones criminales transnacionales; apoyar con personal los controles que desarrollen

² Fallos, 322:1726, considerando 9, párrafo 1.

³ Fallos, 322:1726, considerando 7; en igual sentido: Badeni, Gregorio, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, La Ley, 2004, Buenos Aires, p. 1259.

organismos y entidades de la Administración Pública Nacional en el marco de las facultades de inspección y control que les acuerdan las leyes, entre otras [...]

"[...] Que esta situación pone en evidencia un proceso consolidado de asimilación operativa y profesional de las fuerzas de seguridad con las fuerzas policiales con las que integran el sistema de seguridad interior y efectivizan el esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior de acuerdo con los artículos 6° y 7° inciso f) de la ley no 24.059, más que con las fuerzas armadas; proceso que debería tener como corolario una asimilación en el orden salarial entre las fuerzas de seguridad y los cuerpos policiales, en los aspectos que sean compatibles [...]

"[...] Que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes [...]"

De los argumentos planteados en el DNU se desprende que no existe un presupuesto habilitante para el dictado de esta norma de excepción ya que no se trata de una situación de naturaleza excepcional y en ningún momento siquiera se intenta dar algún motivo suficiente para justificar dicha urgencia. El Congreso está en pleno y normal funcionamiento como así también todos los órdenes institucionales del Estado. El atraso y las dificultades en relación a los haberes de las fuerzas de seguridad constituyen un problema desde hace tiempo fruto de la falta de planificación por parte de quienes deberían hacerse cargo de las remuneraciones. Un cambio de tipo de composición salarial es un tema que debería ser debatido por el pleno de ambas Cámaras del Congreso de la Nación. Son miles las familias implicadas en esta modificación para que se tomen medidas apresuradas o indebidamente debatidas.

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

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

3. Conclusión

El presente DNU presenta un reordenamiento para los haberes de las fuerzas de seguridad. Sin embargo, a pesar de tratarse de un beneficio para las fuerzas implicadas, creemos que es perjudicial para el sistema en general ya que esconde una diferenciación entre las escalas salariales de las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas que viene dándose en el último tiempo.

El DNU 853/2013 no puede analizarse sin tener en cuenta los decretos 854/2013, que establece la regularización de los haberes de las fuerzas de seguridad, el decreto 855/2013 que plantea el aumento del 24 % para

las FFAA y los decretos 1.305/2012 y 1.307/2012 que fijaron las modificaciones en los haberes de las FFAA y las FFSS que dieron lugar a la crisis desatada en el año 2012 con protestas masivas de efectivos en las calles.

Vale hacer referencia también al fallo "Zanotti", de abril de 2012, emitido por la Corte Suprema y que fue producto de un recurso presentado por el gobierno. En esa oportunidad, la Corte modificó un fallo anterior propio de un año atrás (fallo "Salas") y ordenó a reajustar los haberes de los activos y retirados de las fuerzas armadas y de seguridad en una proporción menor a lo que había resuelto en marzo de 2011. En esa resolución, se estableció que los aumentos no remunerativos de 2005 a 2009 otorgados por el gobierno se deberían aplicar sólo sobre el haber mensual y no sobre el sueldo bruto, evitando así que queden contemplados la antigüedad y los adicionales. Y que debían calcularse sobre el sueldo vigente en 2005 y no sobre el acumulado de cada año para evitar una "indebida repotenciación de los aumentos otorgados". Esta situación no solucionó de ninguna manera el problema salarial, sólo equilibró en alguna medida la percepción de haberes y suplementos pero los mantuvo lejos de los valores correctos.

Yendo al análisis en particular, no podemos avalar este tipo de DNU porque, en primer lugar, no cumple con los requisitos técnicos para su presentación. En segundo lugar, porque existen graves falencias que deben ser subsanadas y que no se solucionan a través de la presentación del texto que nos compete. A saber, el personal de las FFAA aún sigue cobrando gran parte de sus sueldos en concepto de remuneraciones no contributivas, o como se dice generalmente, "en negro", que en algunos casos alcanza al 40 % del total de las remuneraciones. Dicha situación no constituye una novedad, ya que existe desde los años 90, sin embargo, este gobierno no ha hecho otra cosa que agravar esta brecha.

Esto es grave si se tiene en cuenta la reciente sanción de otro decreto que tratamos oportunamente en esta comisión: el DNU 637/2013, que planteó la unificación de las obras sociales pertenecientes a las FFAA y a las FFSS. Esta situación genera que todas las medidas que se tomen a futuro en relación a los haberes, de los cuales se debitan las respectivas cuotas sociales, deben ser coherentes en todas las fuerzas. Realidades salariales disímiles sólo ayudarán a desfinanciar el ya maltrecho sistema de obras sociales.

Es decir, las intenciones del Poder Ejecutivo, manifestadas en el pasado, no corresponden con sus acciones posteriores, las cuales evidencian una absoluta falta de planificación central en cuanto a las remuneraciones que reciben los empleados estatales a cargo de la seguridad de la Nación.

Hacer este tipo de diferenciaciones sólo contribuirá a generar un clima de tensión e inestabilidad entre los efectivos afectados que no reciben lo que les corresponde por ley. Si lo que se busca es una solución a largo plazo del conflicto, no son éstas las acciones

indicadas. Al contrario, sólo constituyen un parche para un problema mucho más grave que, mientras no se encare como tal, seguirá creciendo.

En tanto, un dato no menos importante a tener en cuenta es la marcada animosidad que ha tenido esta gestión gubernamental hacia las fuerzas armadas. Basta con mencionar el destrato discursivo y la estigmatización social que han recibido por parte de representantes del gobierno nacional, desconociendo cualquier tipo de proceder de las fuerzas armadas, tal como ocurrió con los últimos cambios en las cúpulas militares. Muchos fueron pasados a retiro obligatorio, con la deshonra que este tipo de baja conlleva, en vez de haber sido pasados a un retiro efectivo. El hecho de que se tratara de un cambio administrativo, es decir, que no procedió de un mal desempeño de funciones, no ameritaba semejante acción.

La historia no es nueva. Ya lo advertimos en otros rechazos a las iniciativas gubernamentales en relación a los haberes de las fuerzas de seguridad. Creemos que con esto se agudiza el desguase de las fuerzas armadas, que han sido sometidas a una degradación sistemática en los últimos años a partir de ataques políticos sustentados en la demagógica argumentación de que son los mismos que se encargaron de escribir las páginas más oscuras de nuestro pasado.

Resulta imposible dejar pasar por alto, en este sentido, la reciente designación de Milani al frente del Ejército. Sus antecedentes deshonran a todos los integrantes de las fuerzas y no hacen otra cosa que evidenciar la clara intención del gobierno nacional de quitarle las atribuciones que conforman su razón de ser. Existen ámbitos que no deberían ser atravesados por la lógica partidaria, sin embargo, el gobierno se ha encargado de llevar esa práctica hasta el extremo tal de avalar a un comandante confesional del credo oficial pero que carga sobre sus espaldas acusaciones de desapropiaciones forzadas durante la última dictadura militar.

No es posible entonces entender la redacción de este DNU sin el debido contexto político y social desde donde surge. La designación de Milani expresa lisa y llanamente el desprecio existente hacia el Ejército por parte del Ejecutivo, situación que se evidencia con los decretos antes mencionados.

La misma contradicción que existe a la hora de designar a Milani se expresa en este nuevo reajuste para la Prefectura y la Gendarmería. No se explica cómo en un año se pasó del decreto que desencadenó una crisis de enormes proporciones en la fuerzas de seguridad, al actual decreto que les dé una mejoría pero en detrimento de las fuerzas del Ejército.

No podemos dejar de creer, por los fundamentos del pasado reciente, que el objetivo del presente DNU es evitar que el descuento por los niveles salariales que existe desde hace años en todas las fuerzas de seguridad se manifieste nuevamente en el personal de Gendarmería y Prefectura, quienes constituyen la mayoría de los efectivos.

Volvemos a expresar, como lo hicimos al rechazar el DNU 637/2013, que integraba las obras sociales del Ejército con las de las fuerzas de seguridad, en donde se esgrimía que el objetivo era mejorar la eficiencia del servicio. A lo que evidenciamos que si no se solucionaba antes el problema estructural que significan los elevados pagos que existen en concepto de suplementos no remunerativos, no había posibilidades concretas de sanear el sistema tal como se proponía.

Por otra parte, resulta elocuente el decreto 855/13, que establece un aumento del 24 % para los efectivos de las FFAA, pero sin embargo expresa en su artículo 2°: “Conviértese la suma fija transitoria creada por el artículo 5° del decreto 1.305/12, en una suma fija permanente, no remunerativa ni bonificable, la que no podrá estar sujeta a ningún incremento salarial”.

En tanto, dicho artículo 5° del decreto 1.305/12 expresaba que: “Art. 5° – El personal que por aplicación de las medidas contenidas en el presente decreto percibiere una retribución mensual bruta, inferior a la que le hubiere correspondido por aplicación del escalafón vigente a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, sin considerar el efecto de ninguna medida judicial, y en tanto se mantengan las condiciones previstas en dicho escalafón para su percepción, percibirá una suma fija transitoria que se determinará por la metodología y con los efectos contemplados en las disposiciones del inciso b) del artículo 1° del decreto 5.592/68”.

Es llamativo que se sigan contemplando sumas no remunerativas en las remuneraciones de los efectivos de las FFAA mientras que no ocurre lo mismo, u ocurre en menor medida, con la Prefectura o la Gendarmería. Esta diferenciación hace sospechar que se ha actuado en beneficio de una mayoría, pero en detrimento de una significativa minoría. El Estado no puede ni debe tomar decisiones de este tipo. Es por eso que manifestamos nuestro rechazo al presente decreto ya que si no sería aunar esas diferencias.

Esto afecta además, y principalmente, al personal retirado, quienes vienen sufriendo constantemente y desde hace años la peor parte de los desajustes salariales. Cuestión que es además común tanto a las FFAA como a las FFSS.

Como hemos hecho en otras ocasiones, volvemos a abogar por una reforma estructural y estratégica de los entramados salariales de las FFAA y las FFSS. Y sólo hay una forma de realizarlo: a través de una ley debatida y avalada por los legisladores de ambas Cámaras del Congreso de la Nación. Modificando integralmente las leyes 19.349, 18.398 y 19.101 que regulan al personal de Gendarmería, Prefectura y militar, respectivamente.

De ninguna manera una visión unilateral de la problemática y la consecuente aplicación de la solución puede tener un resultado satisfactorio. Para ese fin existe el Congreso de la Nación y la elaboración de proyectos de ley que puedan contemplar las distintas posiciones que, llevadas a un consenso, puedan aportar

una salida satisfactoria para las partes y con alcances de largo plazo.

Por ello, por los argumentos recientemente expuestos, sumados a las objeciones formales donde fundamentamos que el presente decreto de necesidad y urgencia sometido a examen no cumple los requisitos sustanciales exigidos por la Carta Magna, es que, a fin de ejercer un debido control, esta Comisión Bicameral Permanente no puede convalidar el dictado del mismo y, en consecuencia, proponemos declarar su invalidez.

Enrique L. Thomas.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 6 de agosto 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 853 del 28 de junio de 2013, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 541.

Juan M. Abal Medina. – Arturo A. Puricelli.

Buenos Aires, 28 de junio de 2013.

Visto la Ley de Gendarmería Nacional 19.349 y sus modificatorias, la Ley General de la Prefectura Naval Argentina 18.398 y sus modificatorias, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 75 de la ley 19.349 y sus modificatorias, al regular los haberes del personal con estado militar de gendarme en actividad de la Gendarmería Nacional, dispone que dicho personal percibirá el sueldo, suplementos generales, suplementos particulares y compensaciones que para cada caso determine la ley y su reglamentación, así como aquellas otras asignaciones que por otras disposiciones legales le correspondan; y que el monto de cada uno de dichos conceptos será equivalente al del personal militar superior y subalterno del Ejército Argentino, en correlación de grados, excepto el de aquellos suplementos particulares que fueran asignados en función de la actividad específica de cada institución.

Que el artículo 54 de la ley 18.398 y sus modificatorias, al regular los haberes del personal con estado policial en actividad de la Prefectura Naval Argentina, dispone que el monto del haber mensual que percibe dicho personal, así como los respectivos conceptos que lo integran, serán idénticos a los del personal militar de la Armada Argentina en igual situación de revista, a cuyo efecto aquel personal se regirá por el régimen de haberes establecido para este último; prescribiendo, asimismo, que el personal de la Prefectura Naval Ar-

gentina en actividad percibirá idénticos suplementos generales, suplementos particulares, compensaciones y otras asignaciones, como así los respectivos montos que para cada caso determinan las leyes, reglamentaciones y demás disposiciones que establezca el régimen de haberes del personal militar de la Armada Argentina y que, a tal fin, las leyes, reglamentaciones y demás disposiciones que establezcan o modifiquen el régimen de haberes del personal militar de la Armada Argentina y/o sus respectivos montos, se aplicarán análoga, simultánea y automáticamente al personal de la Prefectura Naval Argentina.

Que resulta necesario llevar a cabo, con carácter urgente, una reformulación de las bases legales del régimen de haberes de dichas fuerzas de seguridad que reconstruya el sistema retributivo de éstas sobre la premisa de considerar que la naturaleza de la actividad que las mismas están llamadas a realizar en el marco de la Ley de Seguridad Interior 24.059 y sus modificatorias y de sus respectivas leyes orgánicas es diferente de la actividad que compete al instrumento militar.

Que, en efecto, las fuerzas de seguridad presentan características propias y diferenciadas de despliegue para poder asumir las funciones y tareas ordenadas, dentro de aquel marco legal, por el Poder Ejecutivo nacional, por el Poder Judicial de la Nación y el Ministerio Público, tales como: implementar operativos de seguridad ciudadana; atender la creciente demanda de apoyo a los jueces y fiscales en materia de investigación en el marco de las causas judiciales y a través de procedimientos llevados a cabo por las distintas unidades jurisdiccionales de las fuerzas en cumplimiento de directivas impartidas por aquellos magistrados; incrementar el esfuerzo en la lucha contra la trata de personas, el tráfico de estupefacientes y toda sustancia que intervenga en su elaboración, el lavado de dinero y las organizaciones criminales transnacionales; apoyar con personal los controles que desarrollen organismos y entidades de la Administración Pública Nacional en el marco de las facultades de inspección y control que les acuerdan las leyes, entre otras.

Que esta situación pone en evidencia un proceso consolidado de asimilación operativa y profesional de las fuerzas de seguridad con las fuerzas policiales –con las que integran el Sistema de Seguridad Interior– y efectivizan el esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior de acuerdo con los artículos 6° y 7° inciso f) de la ley 24.059, más que con las Fuerzas Armadas; proceso que debería tener como corolario una asimilación en el orden salarial entre las fuerzas de seguridad y los cuerpos policiales, en los aspectos que sean compatibles.

Que, además, este enfoque es conteste con la legislación vigente, que distingue las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad conforme lo establecen las leyes 23.554 y 24.059 y sus respectivas modificatorias.

Que, en este sentido, corresponde precisar que la seguridad interior implica el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación a fin de alcanzar una situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional conforme lo dispuesto en los artículos 2° y 3° de la ley 24.059.

Que, en cambio, la defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las fuerzas armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrenar las agresiones de origen externo; y tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación y proteger la vida y la libertad de sus habitantes; concretándose en un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda, de acuerdo con los artículos 2° y 3° de la ley 23.554.

Que, finalmente, una reformulación de las bases legales del régimen de haberes de las fuerzas de seguridad como la que se propicia, no puede omitir dejar establecida la equivalencia entre los conceptos de “haber mensual” y “sueldo” del personal en actividad impidiendo, de esta manera, futuros intentos de judicialización de los haberes de las fuerzas de seguridad y las consecuentes repotenciaciones irrazonables de sus montos, circunstancia crónicamente acaecida respecto de este colectivo laboral y que concluyera, en cada oportunidad, con fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que debieron fijar pautas para la liquidación razonable de las diferencias de haberes reconocidas (fallos: 322:1868; 322:2398; 323:1076 y 335:430).

Que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la ley 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación respecto de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que la citada ley determina que la comisión bicameral permanente tiene competencia para pronunciarse respecto a 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 Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público ha tomado la intervención que le corresponde.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Seguridad ha tomado la intervención que le corresponde.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y de acuerdo con los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

Por ello,

La presidenta de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 75 de la Ley de Gendarmería Nacional 19.349, por el siguiente:

Artículo 75: El personal con estado militar de gendarme en actividad percibirá el haber mensual, suplementos generales, suplementos particulares y compensaciones que para cada caso determine esta ley y su reglamentación.

El personal que deba prestar servicios en el extranjero percibirá su haber mensual, suplementos generales, suplementos particulares y compensaciones, según lo determine la reglamentación de esta ley.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 76 de la Ley de Gendarmería Nacional 19.349, por el siguiente:

Artículo 76: *Haber mensual*. El haber mensual o sueldo, es la asignación que, con tal carácter, fija el Poder Ejecutivo nacional para cada grado del personal con estado militar de gendarme en actividad.

Art. 3° – Sustitúyese el artículo 77 de la Ley de Gendarmería Nacional 19.349, por el siguiente:

Artículo 77: *Suplementos generales*. Los suplementos generales correspondientes al personal con estado militar de gendarme en actividad serán:

- a) El suplemento por tiempo mínimo cumplido: que lo percibirá a partir del momento que cumpla el tiempo mínimo de servicios correspondientes para su grado y escalafón y en el monto o porcentaje del haber mensual que determine la reglamentación de esta ley.
- b) El suplemento por antigüedad de servicios: que lo percibirá en cada grado y en el monto o porcentaje del haber mensual y condiciones que determine la reglamentación de esta ley.

c) El suplemento por título: que lo percibirá la totalidad del personal, cualquiera sea su condición de ingreso y de acuerdo a los siguientes niveles de títulos alcanzados:

- I. Título universitario o de estudios superiores que demanden cinco (5) o más años de estudios del tercer nivel, veinticinco por ciento (25%) del haber mensual correspondiente al grado.
- II. Título universitario o de estudios superiores que demanden cuatro (4) años de estudios del tercer nivel, quince por ciento (15%) del haber mensual correspondiente al grado.
- III. Título universitario o de estudios superiores que demanden de uno (1) hasta tres (3) años de estudios del tercer nivel, diez por ciento (10%) del haber mensual correspondiente al grado.

La liquidación del suplemento por título se ajustará a lo que determine la reglamentación de esta ley.”

Art. 4° – Sustitúyese el artículo 78 de la Ley de Gendarmería Nacional 19.349, por el siguiente:

Artículo 78: *Suplementos particulares*. El Poder Ejecutivo nacional establecerá los suplementos particulares que corresponda percibir al personal con estado militar de gendarme en actividad, determinando su naturaleza, las condiciones para su percepción y los montos o porcentajes o coeficientes del haber mensual aplicables para su liquidación.

Art. 5° – Sustitúyese el artículo 80 de la Ley de Gendarmería Nacional 19.349, por el siguiente:

Artículo 80: *Liquidación de haberes*. Al personal con estado militar de gendarme en actividad se le liquidará, según sea su situación de revista:

- a) En servicio efectivo, la totalidad de los conceptos previstos en el artículo 75 que para cada caso particular corresponda y según las exigencias y condiciones que determine la reglamentación de esta ley.
- b) En disponibilidad:
 - I. El comprendido en el inciso b), apartados 1), 2), 3) o 5), del artículo 64, el haber mensual, suplementos generales y suplementos particulares previstos en el artículo 75, que para cada caso particular corresponda.
 - II. El comprendido en el inciso b), apartado 4), del artículo 64, el setenta y cinco por ciento (75%) del haber

mensual, suplementos generales y suplementos particulares previstos en el artículo 75, que para cada caso particular corresponda.

c) En pasiva:

- I. El comprendido en el inciso c), apartados 1) o 2), del artículo 64, el haber mensual y suplementos generales previstos en el artículo 75, que para cada caso particular corresponda.
- II. El comprendido en el inciso c), apartado 3), del artículo 64, el cincuenta por ciento (50%) del haber mensual y suplementos generales previstos en el artículo 75, que para cada caso particular corresponda.

Art. 6° – Derógase el artículo 81 de la Ley de Gendarmería Nacional 19.349.

Art. 7° – Sustitúyese el artículo 54 de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina 18.398, por el siguiente:

Artículo 54: El personal con estado policial en actividad percibirá el haber mensual, suplementos generales, suplementos particulares y compensaciones que para cada caso determine esta ley y su reglamentación.

El personal que deba prestar servicios en el extranjero percibirá su haber mensual, suplementos generales, suplementos particulares y compensaciones, según lo determine la reglamentación de esta ley.

Art. 8° – Sustitúyese el artículo 55 de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina, N° 18.398, por el siguiente:

Artículo 55: *Haber mensual*. El haber mensual o sueldo, es la asignación que, con tal carácter, fija el Poder Ejecutivo nacional para cada grado del personal con estado policial en actividad.

Art. 9° – Incorpórase como artículo 56 de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina 18.398, el siguiente:

Artículo 56: *Suplementos generales*. Los suplementos generales correspondientes al personal con estado policial en actividad serán:

- a) El suplemento por tiempo mínimo cumplido: que lo percibirá a partir del momento que cumpla el tiempo mínimo de servicios correspondientes para su grado y escalafón y en el monto o porcentaje del haber mensual que determine la reglamentación de esta ley.
- b) El suplemento por antigüedad de servicios: que lo percibirá en cada grado y en el monto o porcentaje del haber mensual

y condiciones que determine la reglamentación de esta ley.

c) El suplemento por título: que lo percibirá la totalidad del personal, cualquiera sea su condición de ingreso y de acuerdo a los siguientes niveles de títulos alcanzados:

I. Título universitario o de estudios superiores que demanden cinco (5) o más años de estudios del tercer nivel, veinticinco por ciento (25 %) del haber mensual correspondiente al grado.

II. Título universitario o de estudios superiores que demanden cuatro (4) años de estudios del tercer nivel, quince por ciento (15 %) del haber mensual correspondiente al grado.

III. Título universitario o de estudios superiores que demanden de uno (1) hasta tres (3) años de estudios del tercer nivel, diez por ciento (10 %) del haber mensual correspondiente al grado.

La liquidación del suplemento por título se ajustará a lo que determine la reglamentación de esta ley.

Art. 10 – Incorporase como artículo 57 de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina 18.398, el siguiente:

Artículo 57: *Suplementos particulares*. El Poder Ejecutivo nacional establecerá los suplementos particulares que corresponda percibir al personal con estado policial en actividad, determinando su naturaleza, las condiciones para su percepción y los montos o porcentajes o coeficientes del haber mensual aplicables para su liquidación.

Art. 11 – Sustitúyese el artículo 62 de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina 18.398, por el siguiente:

Artículo 62: *Liquidación de haberes*. Al personal con estado policial en actividad se le liquidará, según sea su situación de revista:

a) En servicio efectivo, la totalidad de los conceptos previstos en el artículo 54 que para cada caso particular corresponda y según las exigencias y condiciones que determine la reglamentación de esta ley.

b) En disponibilidad:

I. El comprendido en los incisos a), b), d), e) y f) del artículo 37, el haber mensual, suplementos generales y

suplementos particulares previstos en el artículo 54, que para cada caso particular corresponda.

II. El comprendido en el inciso c) del artículo 37, el setenta y cinco por ciento (75 %) del haber mensual, suplementos generales y suplementos particulares previstos en el artículo 54, que para cada caso particular corresponda.

c) En pasiva:

I. El comprendido en los incisos a) y e) del artículo 40, el haber mensual y suplementos generales previstos en el artículo 54, que para cada caso particular corresponda.

II. El comprendido en el inciso b) del artículo 40, el cincuenta por ciento (50 %) del haber mensual y suplementos generales previstos en el artículo 54, que para caso particular corresponda.

III. El comprendido en los incisos c) y d) del artículo 40, los conceptos previstos en el artículo 54 que determine la reglamentación de esta ley.

Art. 12 – El gasto que demande el cumplimiento de lo dispuesto por el presente decreto y su reglamentación será atendido con los créditos correspondientes a las jurisdicciones respectivas del Presupuesto General de la Administración Pública Nacional.

Art. 13 – Facúltase a la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público a dictar las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias que resultaren pertinentes para la aplicación de la presente medida.

Art. 14 – El presente decreto entrará en vigencia el 1° de julio de 2013.

Art. 15 – Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 16 – Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 853.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Juan M. Abal Medina. – Aníbal F. Randazzo. – Héctor M. Timerman. – Hernán G. Lorenzino. – Débora A. Giorgi. – Norberto G. Yauhar. – Julio C. Alak. – Carlos A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Juan L. Manzur. – Alberto E. Sileoni. – José L. S. Barañao. – Carlos E. Meyer. – Arturo A. Puricelli. – Agustín O. Rossi.