

SESIONES ORDINARIAS

2014

ORDEN DEL DÍA N° 130

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE  
DE TRÁMITE LEGISLATIVO - LEY 26.122

Impreso el día 27 de mayo de 2014

Término del artículo 113: 5 de junio de 2014

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 641 de fecha 6 de mayo de 2014. (7-J.G.M.-2014.)

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

*Jorge A. Landau. – Diana B. Conti. – Eduardo E. de Pedro. – Juliana di Tullio. – María T. García. – María G. de la Rosa. – Pablo G. González. – Marcelo A. H. Guinle. – Miguel Á. Pichetto. – Beatriz L. Rojks de Alperovich.*

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.-7-JGM-2014 referido al decreto del Poder Ejecutivo 641 de fecha 6 de mayo de 2014, mediante el cual se modifica la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92 y sus modificatorias) a fin de jerarquizar la actual Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, al nivel de ministerio.

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 641 de fecha 6 de mayo de 2014.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 21 de mayo de 2014.

INFORME

I. *Antecedentes*

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

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

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

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

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

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 tipificadas 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, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

”El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión 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 5°, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho —la necesidad urgente— habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos.”<sup>2</sup>

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

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

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

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

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

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

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

En este sentido, 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”.<sup>3</sup>

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

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

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

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

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.

decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (considerando 24).

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional<sup>6</sup> controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”,<sup>7</sup> la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió 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 “Verrochi”<sup>8</sup> cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96, emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobraran más de mil pesos.

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

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

En el considerando 9° analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, de la

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 “Verrochi, Ezio D. c/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, La Ley, 1999-E, 590.

Constitución Nacional y sostiene que “corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”.

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

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

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

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

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

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

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

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

al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...” (considerando 6°).

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

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

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

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que “en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo

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

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

a la ya conocida doctrina de la emergencia” (considerando 10).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 641 de fecha 6 de mayo de 2014, mediante el cual se modifica la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92 y sus modificatorias) a fin de jerarquizar la actual Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, al nivel de ministerio.

II.a. Análisis del decreto

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

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

En efecto, el decreto 641/2014 en consideración ha sido dictado en acuerdo general de ministros, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 13, de la Constitución Nacional.

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

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

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

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 641/2014.

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, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

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

A través del decreto bajo análisis, se modifica la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92 y sus modificatorias) a fin de jerarquizar la actual Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, al nivel de ministerio.

Las competencias del nuevo Ministerio de Cultura serán las de:

1. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia.
2. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo nacional.
3. Entender en la formulación y ejecución de las políticas de la jurisdicción, destinadas a estimular y favorecer la expresión cultural en todas sus formas.
4. Elaborar y promover políticas de participación institucional en la defensa de la identidad cultural nacional.
5. Implementar las políticas de difusión en el país y hacia el exterior de los hechos culturales.
6. Promover y difundir el desarrollo de actividades económicas asociadas con la cultura.
7. Planificar políticas de financiamiento de la actividad cultural junto con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil.

8. Ejercer la conducción de los organismos que le dependen y supervisar el accionar de los entes descentralizados que actúan en el área.

9. Dirigir las políticas de conservación, resguardo y acrecentamiento del patrimonio cultural de la Nación.

10. Promover políticas de integración e intercambio cultural entre las jurisdicciones del país y hacia el exterior.

11. Promover políticas de incentivo y desarrollo de las culturas nacionales.

12. Promover la producción e intercambio del conocimiento científico en temas relacionados con las industrias culturales, la generación de empleo sectorial y de los servicios vinculados.

El Poder Ejecutivo adopta dicha medida habiéndose analizado los cometidos asignados a la actual Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, y considerando la trascendencia que la cultura representa como inductora del desarrollo y de la cohesión social, de su relevante papel ante la cuestión de la diversidad cultural y de la integración de comunidades minoritarias, así como en los procesos de igualdad de género y de las vinculaciones entre las comunidades urbanas y rurales.

La jerarquización del área mencionada permitirá perfeccionar el uso de los recursos públicos, incrementando la calidad de la acción estatal, además de concretar las metas políticas diagramadas, y de racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública orientada claramente hacia dicho sector.

Se utiliza el remedio constitucional (artículo 99, inciso 3, CN), ya que la experiencia acumulada demuestra la necesidad de continuar realizando políticas orientadas al desarrollo de aquellas áreas que tienen especial importancia en relación con la calidad de vida de los ciudadanos y con el objeto de dar respuesta a las demandas sociales.

De este modo se perfecciona el uso de los recursos públicos incrementando la calidad de la acción estatal y concretar las metas políticas diagramadas, así como racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública.

Así, se ha demostrado que la cultura juega un papel mucho más importante del que habitualmente se le atribuye, habiéndose constatado que las decisiones políticas, las iniciativas económicas y financieras y las reformas sociales tienen muchas más posibilidades de avanzar con éxito si simultáneamente se tiene en cuenta la perspectiva cultural para atender las aspiraciones e inquietudes de la sociedad

En consecuencia, resulta necesario efectuar el reordenamiento estructural estratégico que el presente decreto establece, al jerarquizar la Secretaría de Cultura al nivel de Ministerio, modificándose los artículos 1º, 9º y 23 sexies de la Ley de Ministerios.

Por último, y en virtud a las consideraciones vertidas en el decreto 641/2014, el Poder Ejecutivo manifiesta 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, verificándose los presupuestos constitucionales y jurisprudenciales que habilitan el dictado del presente.

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 641/2014, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello 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 641 de fecha 6 de mayo de 2014.

Decreto 641/2014

*Jorge A. Landau.*

## II

### 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 365 del 13 de mayo de 2014 por el cual se comunica el decreto de necesidad y urgencia (DNU) 641/2014, 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 2º, 10, 18 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 641/2014.
2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 21 de mayo de 2014.

*Mario R. Negri. – Ángel Rozas.*

### 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 con las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde a esta Comisión expedirse de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, 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 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.

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.

Midón<sup>1</sup> 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, mas la urgencia, mas los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso.

Habrà dos aspectos que el Congreso no podrá soslayar conforme la consagración constitucional: a) la necesidad de su intervención en la consideración de la norma de excepción, y b) 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 641/2014

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

DNU 641/2014, sancionado el 6 de mayo de 2014 y publicado en el Boletín Oficial del 7 de mayo de 2014, por el Poder Ejecutivo nacional:

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

“Artículo 1° – El jefe de Gabinete de Ministros y dieciséis (16) ministros secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación.

”Los ministerios serán los siguientes: del Interior y Transporte; de Relaciones Exteriores y Culto; de Defensa; de Economía y Finanzas Públicas; de Industria; de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Turismo; de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; de Justicia y Derechos Humanos; de Seguridad; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Desarrollo Social; de Salud; de Educación; de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; de Cultura”.

Artículo 1° sustituye el artículo 9° de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias, por el siguiente:

“Artículo 9° – Las tareas necesarias para posibilitar la actividad del presidente de la Nación serán atendidas por las siguientes secretarías presidenciales: 1. General; 2. Legal y Técnica; 3. de Inteligencia; 4. de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.

<sup>1</sup> Midón, Mario A. R. *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*. La Ley, 2001, Bs. As, p. 120.

”Las secretarías enunciadas precedentemente asistirán al Poder Ejecutivo nacional en forma directa. Análoga asistencia prestarán las demás secretarías y organismos que el Presidente de la Nación cree al efecto, sin perjuicio de sus facultades de modificación, transferencia o supresión de dichas secretarías y organismos”.

Artículo 2° – Se incorpora como artículo 23 sexies de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438 del 12 de marzo de 1992), sus modificatorias y complementarios, el siguiente:

“Artículo 23 sexies – Compete al ministerio de Cultura asistir al presidente de la Nación y al jefe de Gabinete de ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la cultura, y en particular: 1. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia; 2. ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo nacional; 3. entender en la formulación y ejecución de las políticas de la jurisdicción, destinadas a estimular y favorecer la expresión cultural en todas sus formas; 4. elaborar y promover políticas de participación institucional en la defensa de la identidad cultural nacional; 5. implementar las políticas de difusión en el país y hacia el exterior de los hechos culturales; 6. promover y difundir el desarrollo de actividades económicas asociadas con la cultura; 7. planificar políticas de financiamiento de la actividad cultural junto con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil; 8. ejercer la conducción de los organismos que le dependen y supervisar el accionar de los entes descentralizados que actúan en el área; 9. dirigir las políticas de conservación, resguardo y acrecentamiento del patrimonio cultural de la Nación, 10. promover políticas de integración e intercambio cultural entre las jurisdicciones del país y hacia el exterior; 11. promover políticas de incentivo y desarrollo de las culturas nacionales; 12. promover la producción e intercambio del conocimiento científico en temas relacionados con las industrias culturales, la generación de empleo sectorial y de los servicios vinculados (artículo 3).

”Hasta tanto se efectúen las adecuaciones presupuestarias correspondientes, la atención de las erogaciones de las áreas y funciones transferidas por el presente decreto serán atendidas con cargo a los créditos presupuestarios de la jurisdicción de origen de las misma (artículo 4°).

”Y por último, se establece que el presente decreto entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial (artículo 5°)”.

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

### 2.2. Requisitos formales

El decreto de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal cumple a

nuestro entender los requisitos exigidos por la CNA saber ya que:

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

– El decreto ha sido presentado dentro del plazo previsto que el jefe de Gabinete tiene para hacerlo.

– 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 aquel 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”<sup>2</sup> 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”.

Recientemente en el fallo “Consumidores Argentinos”,<sup>3</sup> la Corte afianza lo ya establecido en el precedente “Verrocchi”, aunque de una manera más tajante, sostiene que “...cabe descartar de plano, como inequívoca premisa, los criterios de mera conveniencia del Poder Ejecutivo que, por ser siempre ajenos

<sup>2</sup> Fallos, 322: 1726, considerando 9 párrafo 1.

<sup>3</sup> Fallo “Consumidores Argentinos c/ EN - PEN - Dto. 558/02-SS - ley 20.091 s/ amparo ley 16.986”. Voto de la mayoría, considerando 13.

a circunstancias extremas de necesidad, no justifican nunca la decisión de su titular de imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son. El texto de la Constitución Nacional 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...”.

La Corte además sostiene que “...el texto constitucional no habilita a concluir en que la necesidad y urgencia a la que hace referencia el inciso 3 del artículo 99 sea la necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo en imponer su agenda, habitualmente de origen político circunstancial, sustituyendo al Congreso de la Nación en el ejercicio de la actividad legislativa que le es propia.

”Aun así, la realidad de la praxis constitucional muestra que el Poder Ejecutivo no se siente condicionado por la norma suprema, ni por principios tales como la división de poderes, la forma republicana de gobierno, la distribución de competencias y los controles inter órganos, entre otros...”<sup>4</sup>

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 Poder<sup>5</sup>.

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 641/14 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la Carta Magna para la sanción de estas normas de excepción.

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 la experiencia acumulada demuestra la necesidad de continuar realizando políticas orientadas al desarrollo de aquellas áreas que tienen especial importancia en relación con la calidad de vida de los

ciudadanos y con el objeto de dar respuesta a las demandas sociales.

”Que con el fin de perfeccionar el uso de los recursos públicos incrementando la calidad de la acción estatal, corresponde efectuar un reordenamiento estratégico que permita concretar las metas políticas diagramadas, así como racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública.

”Que, en ese orden de ideas, y habiéndose analizado los cometidos asignados a la actual Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, y considerando la trascendencia que la cultura representa como inductora del desarrollo y de la cohesión social, de su relevante papel ante la cuestión de la diversidad cultural y de la integración de comunidades minoritarias, así como en los procesos de igualdad de género y de las vinculaciones entre las comunidades urbanas y rurales, hacen necesaria la jerarquización del área mencionada.

”Que en tal sentido corresponde reconocer que la cultura juega un papel mucho más importante del que habitualmente se le atribuye, habiéndose constatado que las decisiones políticas, las iniciativas económicas y financieras y las reformas sociales tienen muchas más posibilidades de avanzar con éxito si simultáneamente se tiene en cuenta la perspectiva cultural para atender las aspiraciones e inquietudes de la sociedad.

”Que en función de las consideraciones vertidas precedentemente se hace necesaria la creación de un área que profundice la temática sobre el particular y que esté destinada a fomentar la cultura a fin de maximizar la participación de los distintos sectores involucrados.

”Que, en tal sentido, la jerarquización de la actual Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación al nivel de ministerio permitirá perfeccionar el uso de los recursos públicos, incrementando la calidad de la acción estatal, además de concretar las metas políticas diagramadas, y de racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública orientada claramente hacia dicho sector.

”Que la urgencia en la adopción de la presente medida hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.”

De los argumentos planteados en el DNU se desprende claramente que no existe un presupuesto habilitante para el dictado de esta norma de excepción. En efecto, estamos ante el abuso de la utilización de este instrumento por parte del Poder Ejecutivo, que constituye una de las mayores fuentes de distorsión del principio de separación de poderes.

Recientemente en el fallo Consumidores Argentinos<sup>6</sup>, la Corte afianza lo ya establecido en el precedente Verrocchi, aunque de una manera más tajante, sostiene que: “... cabe descartar de plano, como inequívoca premisa, los criterios de mera conveniencia del Poder

<sup>4</sup> Ídem nota anterior. Considerando 16, voto del doctor Maqueda.

<sup>5</sup> Fallos, 322-1726, considerando 7°; en igual sentido: Badeni, Gregorio, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, La Ley, 2004, Bs. As., p. 1259.

<sup>6</sup> Fallo “Consumidores Argentinos c/ EN - PEN -Dto. 558/02-SS - ley 20.091 s/ amparo ley 16.986”. Voto de la mayoría, considerando 13.

Ejecutivo que, por ser siempre ajenos a circunstancias extremas de necesidad, no justifican nunca la decisión de su titular de imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son. El texto de la Constitución Nacional 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...”

La Corte además sostiene que “... el texto constitucional no habilita a concluir en que la necesidad y urgencia a la que hace referencia el inciso 3 del artículo 99 sea la necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo en imponer su agenda, habitualmente de origen político circunstancial, sustituyendo al Congreso de la Nación en el ejercicio de la actividad legislativa que le es propia.

”Aun así, la realidad de la praxis constitucional muestra que el Poder Ejecutivo no se siente condicionado por la norma suprema, ni por principios tales como la división de poderes, la forma republicana de gobierno, la distribución de competencias y los controles inter órganos, entre otros...”<sup>7</sup>

### 3. Conclusión

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de estas normas de excepción. El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado un decreto de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes, cuando el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento excepcional alguno para justificar la adopción de esta medida

En este sentido, del propio DNU 641/14 se desprende que no existe urgencia, lo que hace este DNU es apropiarse de competencias que el Constituyente puso en cabeza del Congreso Nacional.

No caben dudas de que un proyecto de ley con el contenido de este DNU hubiese sido tratado de manera preferencial de acorde a las necesidades del caso.

La conclusión es que el Poder Ejecutivo no dictó el decreto de necesidad y urgencia apremiado por circunstancias excepcionales que justificaran la medida, sino por razones de conveniencia para resolver de manera más rápida la cuestión.

Asimismo, recordemos que nos encontramos frente a un acto complejo que requiere de la voluntad de dos órganos: el Poder Ejecutivo que lo dicta y el Poder Legislativo que tiene a su cargo el examen y control del decreto. A este último, como órgano de contralor, le compete pronunciarse sobre la concurrencia de los extremos que habilitan el ejercicio de esta facultad excepcional del Poder Ejecutivo: mérito, oportunidad y conveniencia de su contenido, y es quien ratificará o no la normativa dictada.

Por ello, toda vez que el decreto de necesidad y urgencia sometido a examen no cumple los requisitos

sustanciales ni los formales exigidos por la Carta Magna, a fin de ejercer un debido control, es que ésta Comisión Bicameral Permanente no puede convalidar el dictado del mismo y en consecuencia propone declarar su invalidez.

*Mario R. Negri. – Ángel Rozas.*

### III

#### 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 referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 641 de fecha de 6 de mayo de 2014, por el que cual se eleva a grado de Ministerio la Secretaría de Cultura.

Atendiendo a los fundamentos que aquí se presentan, se recomienda

#### Proyecto de resolución

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

RESUELVEN:

1. Declarar la invalidez por inconstitucional y la nulidad absoluta e insanable del decreto del Poder Ejecutivo nacional 641 del 6 de mayo del 2014.
2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 21 de mayo de 2014.

*Adrián Pérez.*

#### INFORME

##### 1. Condiciones de validez de los decretos de necesidad y urgencia

En un ordenamiento jurídico existe aquello que Hart identificó como reglas secundarias<sup>1</sup> y que refieren a las normas según las cuales podemos distinguir adecuadamente una norma jurídica válida de cualquier otra cosa. Básicamente, la idea es que no puede haber orden jurídico si no disponemos de normas que establezcan pautas que otorgan investidura y competencia para crear derecho, así como procedimientos precisos mediante los cuales ese derechos es creado. Cualquier orden, imperativo, o disposición con pretensión de alterar la realidad, que no sea emitida de acuerdo a esas normas que establecen investiduras, competencias y procedimientos; está, necesariamente, fuera del universo de las normas jurídicas.

<sup>7</sup> Ídem nota anterior. Considerando 16, voto del doctor Maqueda.

<sup>1</sup> H.L.A. Hart, *El concepto de derecho*, Abeledo Perrot, Buenos Aires 2004, p. 101 y ss.

Esta idea, bastante elemental y difundida, tiene enormes implicancias en el análisis del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y del texto de la ley 26.122, que por otra parte no difieren de lo que indica el sentido común.

Así como la decisión de una asamblea de consorcio no es una ley federal, no cualquier acto, aunque sea emitido por el PEN, es un DNU. Ésta es la línea argumental del voto concurrente de la ministra Argibay en el caso “González”, donde sostuvo que “... un decreto de necesidad y urgencia no adquiere tal condición por la mera decisión del presidente de adjudicarle ese rótulo, sino cuando se han seguido para su dictado los procedimientos establecidos en la Constitución Nacional, especialmente en los artículos 93.3 y 100.13...”<sup>2</sup>. Este argumento, conduce necesariamente a preguntarse qué es lo que hace que un DNU sea un DNU -válido- y no cualquier otra cosa.

En nuestro sistema la respuesta surge de la Constitución Nacional. En su artículo 99, inciso 3, la Constitución Nacional establece que un DNU es una norma que

a) Es un reglamento de alcance general de carácter legislativo en tanto regula materias privativas del Congreso Nacional.

b) Debe ser decidida en acuerdo general de ministros y refrendada por todos ellos y por el jefe de Gabinete.

c) Es un reglamento que debe ser remitido por el JGM a esta Comisión Bicameral dentro los 10 días de su sanción.

d) Es un reglamento que no puede regular materia penal, tributaria, electoral, o del régimen de partidos políticos.

e) Es un reglamento que debe ser dictado en condiciones de necesidad y urgencia que exijan, por lo extraordinario del caso, el recurso a este dispositivo excepcional.

En estas primeras condiciones, un texto firmado por la presidente y sus ministros puede ser considerado un DNU sin que esto sea suficiente en el análisis de su validez y procedencia. Esto implica, lógicamente, que cualquier pretensión normativa, como señala la ministra Argibay y también ha sostenido el ministro Petracchi<sup>3</sup>, que se aparte de estas condiciones no pueda ser tenido como un DNU, y por lo tanto no sea siquiera una norma jurídica válida dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

De los requisitos a priori, el decreto 351/14 observa adecuadamente el contenido legislativo de la regulación que dispone y las firmas del JGM y ministros. Sin embargo, falla desde el momento en que: no fue remitido dentro del plazo impuesto por la Constitución

Nacional, regula materia tributaria y fue dictado en inexistencia de condiciones de necesidad y urgencia que justifiquen su dictado.

### 1.2. Plazo de envío

El sistema constitucional de control legislativo de los decretos de necesidad y urgencia, impone al jefe de Gabinete remitir el DNU a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo reglamentada por la ley 26.122, en el plazo de 10 días a partir de su dictado. Esta carga surge explícitamente del texto del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

El decreto 641 fue dictado el 6 de mayo de 2014 y publicado el día 7 de mayo en el Boletín Oficial. Si bien la Constitución Nacional no establece con precisión a partir de cuándo comienza a correr el plazo de los 10 días, sólo existen tres interpretaciones posibles: se computa a partir del dictado del decreto, se computa a partir de su publicación, o se computa a partir de la entrada en vigor. Sin embargo, la ley 26.122 en su artículo 12 reguló esta cuestión disponiendo que el plazo se compute a partir del dictado del decreto.

Asimismo, el texto de la Constitución no establece si debe tratarse de días corridos o de días hábiles, de modo que hace falta una lectura sistemática que permita interpretar adecuadamente la contabilización del plazo exigido.

La hermenéutica del régimen constitucional de los decretos con contenido legislativo está necesariamente signada por el carácter excepcional de este tipo de normas. Esta excepcionalidad debe ser entendida en dos sentidos. Por una parte la pauta general de interpretación de la norma que habilita al PEN a dictar disposiciones de carácter legislativo debe ser –por la prohibición genérica del segundo párrafo del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional– restrictiva. Consistentemente, el cómputo de los plazos debe ser el más exigente posible. A la vez, la emergencia excepcional que se exige como justificación para el dictado válido de decretos de necesidad y urgencia, razonablemente demanda la mayor celeridad en el ejercicio del control. De este modo, el plazo de días corridos se ajusta más a las necesidades de la emergencia que el plazo de días hábiles. Esta hermenéutica basta para concluir que el plazo de los diez días al que refiere el 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y el artículo 12 de la ley 26.122 debe computarse a partir del dictado del decreto y que se trata de días corridos, pero aun si esto no fuera suficiente, no advertimos razón alguna para sustraer al artículo 12 de la ley 26.122 de la regla general del artículo 28 del Código Civil, por medio de la que se establece: “En los plazos que señalasen las leyes o los tribunales, o los decretos del gobierno, se comprenderán los días feriados, a menos que el plazo señalado sea de días útiles, expresándose así”. Claramente, si tratase de días hábiles, la ley 26.122 debería establecerlo explícitamente, como lo hace cuando se

<sup>2</sup> Voto concurrente de la ministra Argibay en el fallo CSJN “González, Martín Nicolás c/Polimat s.a. y otro” del 19/5/2010, considerando 8.

<sup>3</sup> CSJN, “Verrocchi”, voto del ministro Petracchi.

refiere al plazo para que la Comisión Bicameral ejerza su control en los artículos 18 y 19.

Contando el plazo de acuerdo con el sentido de la fundamentación desarrollada y conforme nuestro derecho positivo, corresponde concluir que no hay forma de considerar que el envío del decreto 641/14 para su debido control legislativo fue realizado fuera del plazo ordenado constitucional y legalmente. El mensaje del JGM corresponde al día 16 de mayo, esto es, 10 días después de que el decreto fuese suscrito, con lo que nada puede objetarse en ese sentido.

#### 1.4.a. Necesidad y urgencia

La Constitución Nacional refiere en su artículo 99, inciso 3, a “circunstancias excepcionales” que deben proyectarse consecuentemente en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

En el caso “Video Club Dreams”,<sup>4</sup> la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que “debe existir una situación de grave riesgo social”.<sup>5</sup> Con mayor detalle, Boggiano, en su voto concurrente, agregó que “la mera conveniencia de que por un mecanismo más eficaz se consiga un objetivo de gobierno en modo alguno justifica la franca violación de la separación de poderes”. En el mismo sentido, la Corte en “Della Blanca”,<sup>6</sup> recordó que el Poder Ejecutivo fue dotado de esta facultad “de modo excepcional, para conjurar situaciones límites o peligros de efectos catastróficos”, asegurando que “la única necesidad que justifica el ejercicio de tales poderes excepcionales es la de preservar la vida misma de la Nación y el Estado”.<sup>7</sup>

Sólo casos de severos colapsos en la economía nacional que no permitirían sujetar al debate del Congreso Nacional las vías de solución, o supuestos de cierre del Congreso frente a situaciones de guerra u otro tipo de catástrofe que mantenga al Congreso cerrado o impida la espera del debate legislativo por inminencia y gravedad de los daños a reparar, habilitarían el dictado de decretos de este tipo.

Bidart Campos, sobre esta cuestión, advirtió que “es muy claro y elocuente; a la mención de excepcionalidad agrega palabras que no soportan tergiversaciones oportunistas; así, cuando dice que las circunstancias excepcionales hacen ‘imposible’ el seguimiento del procedimiento legislativo, hemos de entender que esta imposibilidad no alcanza a alojar una mera inconveniencia ni habilita a elegir discrecionalmente, por un puro criterio coyuntural y oportunista, entre la sanción de una ley y la emanación más rápida de un decreto”.<sup>8</sup>

Esta misma exigencia, en cuanto a las consecuencias de las circunstancias excepcionales, también ha sido requerida por la Corte Suprema. En el caso “Verrocchi” expresó que el estado de necesidad se presenta “...únicamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución. Por lo tanto 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, 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. Corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias 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”.

En el caso “Casime”, las disidencias de los doctores Fayt y Vázquez expresan que el decreto 1.285/99—que modificó el régimen pesquero y estableció que esta reforma tendría vigencia por cuatro años—“trasunta una intolerable despreocupación respecto de uno de los requisitos referidos por la Constitución—el relativo a la imposibilidad de seguir el trámite ordinario para la sanción de las leyes—, dado que ‘implica una clara voluntad de asumir con vocación de permanencia funciones que la Constitución le confía al Congreso’”.

En la causa “Risolia de Ocampo”,<sup>9</sup> el voto de Belluscio expresa que la “mera existencia de una crisis económica como la presentada no es suficiente para configurar las circunstancias excepcionales que determinan la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la formación y sanción de las leyes”.<sup>10</sup>

Más recientemente, por voto concurrente de sus siete miembros, la Corte Suprema falló en el caso “Consumidores Argentinos”<sup>11</sup> y mantuvo explícitamente la jurisprudencia de “Verrocchi” en cuanto a la excepcionalidad de las circunstancias, su caracterización y la posibilidad de su control judicial a los efectos de declarar la eventual inconstitucionalidad del decreto.<sup>12</sup>

4 CSJN; 06/06/1995: “Video Club Dreams c. Instituto Nacional de Cinematografía”. *La Ley*, 1995-D, 247.

5 Considerando 15.

6 CSJN; 24/11/1998: “Della Blanca, Luis E. y otro c/ Industria Metalúrgica Pescarmona S.A.”, *La Ley* 1999-B, 415.

7 Considerando 4º.

8 Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Ediar, Buenos Aires, 1995, t. VI, p. 433.

9 CSJN; “Risolia de Ocampo, María J. c/Rojas, Julio C. y otros”, *Fallos*, 323:1934.

10 Considerando. 7.

11 CSJN, “Consumidores Argentinos c/ EN – PEN – Dto. 558/02-SS – ley 20.091 s/ amparo ley 16.986”. Sentencia del 19 de mayo de 2010.

12 Cons. 11 y 13 del voto de Lorenzetti, Zaffaroni y Fayt, al que dan por reproducido Maqueda y Highton. Petracchi directamente remite a su voto en “Verrocchi”.

Por último, la Corte también ha sostenido que las circunstancias excepcionales deben ser reconocidas por el propio Congreso de la Nación.<sup>13</sup>

Pese a este desarrollo doctrinario y jurisprudencial que se presenta como bastante claro, es habitual que las diferentes administraciones invoquen para fundar sus normas de excepción tanto a la imposibilidad de reunir al Congreso como a la imposibilidad de tratar la norma en cuestión en los plazos legislativos o con la publicidad previa propia del tratamiento parlamentario, como razones suficientes para justificar *—ex ante—* el dictado de un decreto de necesidad y urgencia.

Si bien esto no es equivocado, corresponde hacer una apreciación adicional a lo que hemos indicado hasta ahora: incluso dándose cualquiera de estas condiciones, el DNU sólo puede ser considerado válido si la sustancia de su regulación es urgente y necesaria. Es decir, no basta con que el Congreso no pueda reunirse, sino que, además, debe existir una necesidad imperiosa de que se legisle la materia regulada por el propio DNU. La imposibilidad de reunión del Congreso, o la imposibilidad de tratar determinada cuestión en los tiempos del poder legislativo no habilitan al PEN a reemplazar al legislador, los decretos de necesidad y urgencia son un dispositivo de lo que se conoce como legislación de emergencia, y como tales están afectados a sus exigencias; sólo se puede dictar normas de carácter legislativo por decreto de necesidad y urgencia, respecto de aquellas cuestiones sustancialmente urgentes y necesarias para atravesar la situación de emergencia que se trate.

### 2.1. Análisis de la necesidad y urgencia en particular

El decreto 641/14 se motiva en la necesidad de “incrementar la acción estatal” y de perfeccionar “el uso de los recursos públicos”, atendiendo a que las políticas de cultura resultan fundamentales para inducir al desarrollo y la cohesión social. Y por ello dispone la jerarquización con grado de ministerio de la antigua Secretaría de Cultura. Luego, reiterando la importancia, de la cultura en la vida nacional, afirma dogmáticamente que “la urgencia” hace imposible seguir los trámites ordinarios.

En primer lugar, es como mínimo dudoso que en la Argentina exista una situación de urgencia tal que exija la implementación de políticas activas que —contraviniendo la regla republicana— sorteen el trámite legislativo. De hecho, es dudoso que un escenario de esas características sea incluso imaginable si se repasan la inteligencia de la necesidad y la urgencia elaborada por la Corte en los casos “Peralta” y “Verrocchi”. Pero aun si concediera que un escenario así es imaginable, y que de hecho se presentó en estos últimos días, es absolutamente indefendible que la herramienta de la creación de un ministerio sea la respuesta adecuada para un cuadro situacional semejante. No puede dejarse de lado aquí que las competencias administrativas

de los ministerios, por imperio de la Constitución Nacional, no son diferentes de las competencias del Poder Ejecutivo. Dicho de otro modo, otorgarle a un funcionario el rango de ministro no le permite a la administración tomar medidas que no pudiese tomar si haber dispuesto tal jerarquización. Esto significa que frente a un supuesto cuadro situacional de emergencia, la creación de un ministerio no le ofrecerá al PEN la posibilidad de dictar normas, o implementar políticas que no pudiese implementar sin el ministerio en cuestión.

En definitiva, es posible argumentar que la creación de un ministerio permita una mayor coordinación y agilidad para la implementación de políticas que se estimen necesarias de forma inmediata; es posible afirmar que un Ministerio de Cultura haga más eficiente la gestión estatal de la cultura y que al mismo tiempo sirva para jerarquizar las políticas nacionales en materia de cultura. Sin embargo, esto, que puede ser útil, conveniente y oportuno, es radicalmente ajeno al propósito de los decretos de necesidad y urgencia. En una democracia, la herramienta de la excepción no debe ni puede ser legítimamente utilizada con el propósito de maximizar la eficiencia sino que debe existir, como señaló la Corte “un grave peligro social”.

Bajo este entendimiento, es prácticamente inimaginable el escenario en el que la creación de un ministerio sea “necesaria” para el enfrentamiento de una grave crisis. Notable indicio de esto es que desde la firma del decreto de creación del Ministerio de Cultura no se ha dispuesto ninguna medida que revele cuál era la normativa o política que viene a instrumentar el flamante ministerio y que reúna la aptitud para conjurar el grave urgencia invocada.

Es fundamental recordar que el uso de DNU tiene un alto costo en términos de debate público democrático, y en el caso particular de las modificaciones a la Ley de Ministerios supone una afectación seria a lo dispuesto por el artículo 100 de la Constitución Nacional con una consecuente y muy inquietante erosión del rol del Congreso. De las reformas que la Ley de Ministerios ha sufrido, en los últimos 14 años, 3 fueron hechas por ley (9,3%) y 29 por decreto de necesidad y urgencia o decretos delegado (90,7%). Esto supone un apartamiento absoluto del Congreso en el ejercicio de la planificación, el control y el acompañamiento de las políticas públicas ejercidas por el PEN, y debe convocarnos a la alarma sobre el uso de las facultades de excepción y su enorme distancia con la previsión normativa. Según Agamben,<sup>14</sup> retomando en esto a Carl Schmitt, el soberano es quien decide sobre los estados de excepción, en nuestro sistema, delegar esta decisión en el PEN, permitiendo que invente estados de excepción donde no los hay, importa, sin ningún tipo de exageración, privar

14 Agamben, Giorgio, *Estado de excepción*, Adriana Hidalgo, Buenos Aires, 2004. En este mismo trabajo, el autor italiano califica al estado de excepción devenido en regla, como “un umbral de indeterminación entre democracia y absolutismo”.

13 Fallos, 173:65.

al pueblo argentino de su soberanía y depositarla en un grupo de tres o cuatro personas.

La sustracción de la Ley de Ministerios como objeto específico de la política parlamentaria devela que las sucesivas administraciones han entendido que el diseño de los ministerios es una facultad autónoma a tal punto que la han regulado mediante decretos autónomos ilegales, que sólo se distinguen por recurrir a fórmulas sacramentales que refieren de modo vago a algún estado de necesidad y urgencia y a las normas constitucionales en materia de excepción.

Como hemos sostenido en forma reiterada, este decreto responde a un proceso paulatino destinado a ampliar las funciones de las agencias ejecutivas en desmedro del Congreso Nacional, acentuando nuestro sistema hiperpresidencialista y reduciendo las oportunidades de diálogo y deliberación, con la consiguiente violación de garantías ciudadanas y de las minorías parlamentarias que encuentran numerosas dificultades para alzar su voz. Al representar a los ciudadanos y a las provincias, los legisladores son un vínculo esencial entre la ciudadanía y el Estado. Empero, mediante este decreto, despoja al Congreso Nacional de sus funciones privativas y las desplaza hacia poderes unipersonales y carentes de los beneficios de la deliberación pública.

Cabe entonces recordar las palabras de Carlos S. Nino: "... esta somera revisión de las facultades que el Poder Ejecutivo fue adquiriendo a través de una interpretación extensiva de las cláusulas constitucionales, por claudicación de los otros poderes del Estado, o por un ejercicio liso y llano de su musculatura política, muestra que, desde el mero punto de vista normativo, el Poder Ejecutivo es verdaderamente monárquico, aunque sus facultades regias no han sido óbice para la inestabilidad de los gobiernos y los abusos de poder frente a los derechos de los ciudadanos".<sup>15</sup>

Por todas las razones enunciadas, el decreto en análisis debe ser rechazado por su inconstitucionalidad y consecuente nulidad absoluta e insanable.

*Adrián Pérez.*

#### IV

#### Dictamen de minoría

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete 312 de 2014 de fecha 6 de mayo de 2014 por medio del cual se notifica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 641/2014, 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 2º, 10, 18 y 19 de la ley 26.122.

<sup>15</sup> Nino, Carlos S. *Fundamentos de derecho constitucional*. Astrea, Buenos Aires, año 1993, página 529.

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. Aconsejar el rechazo y la declaración de invalidez del decreto de necesidad y urgencia 641/2014 por ser violatorio de las normas constitucionales aplicables y, en consecuencia, nulo.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 21 de mayo de 2014.

*Adolfo Rodríguez Saá.*

#### INFORME

*Honorable Congreso:*

El rechazo del DNU propuesto se funda en las siguientes consideraciones:

##### 1. Consideraciones generales

El decreto ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros".

La regla general entonces con relación a la potestad legislativa del Poder Ejecutivo es la total prohibición, ello bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Sólo en casos excepcionales podrá el Poder Ejecutivo emitir disposiciones legales.

Amén del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional se encuentra involucrado en la cuestión a resolver —o sea la legitimidad o no del DNU propuesto— el artículo 76 de la Carta Magna.

Estamos en condiciones de afirmar que los artículos 76 y 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establecen una prohibición expresa en materia legislativa en cabeza del Poder Ejecutivo.

De manera tal que el Poder Ejecutivo está habilitado para legislar sólo en aquellos casos en que exista una “situación de grave riesgo social” conforme lo resolvió la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Video Club Dreams” (6/6/95, *La Ley*. 1995-D).

En idéntico sentido se pronuncio en los autos “Della Blanca Luis E. y otro c. Industria Metalúrgica Pescarmona S.A.” (*La Ley*. 1.999-B. 415). Estableciendo que la facultad prevista en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional sólo podía ser ejercida de “modo excepcional, para conjurar situaciones límites o peligros de efectos catastróficos” y que “la única necesidad que justifica el ejercicio de tales poderes excepcionales es la de preservar la vida misma de la Nación y el Estado”.

A lo antes expresado debe agregarse que el mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional dispone una veda absoluta para el dictado de decretos de necesidad y urgencia en materia penal, tributaria, electoral en materia de régimen de partidos políticos.

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

Por su parte el artículo 82 de la Constitución Nacional excluye todo intento de considerar convalidado un DNU por el mero silencio.

## 2. Analisis del DNU

### 2.1. Decreto 641/2014

El decreto de necesidad y urgencia 641/2014, sancionado el 6 de mayo de 2014 y publicado en el Boletín Oficial el 7 de mayo de 2014, por el Poder Ejecutivo nacional y que es objeto de la presente resolución establece la creación del Ministerio de Cultura de la Nación en reemplazo de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación.

A esos efectos dispone la modificación de diversos artículos de la Ley de Ministerios en lo que atañe a la incorporación del ministerio que crea, las secretarías presidenciales, las competencias del nuevo ministerio y por último determina que hasta tanto se efectúen las adecuaciones correspondientes a las partidas del presupuesto nacional los gastos que origine la medida serán atendidos con cargo a los créditos presupuestarios de la jurisdicción de origen de las mismas.

A continuación se analiza si el DNU cuya parte pertinente fuera transcripta cumple con los requisitos formales y sustanciales para su dictado.

### 2.2. Requisitos formales

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

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

– El decreto ha sido presentado dentro del plazo previsto que el jefe de Gabinete tiene para hacerlo.

– 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 a los que ya nos hemos referido y sobre la cual profundizaremos a continuación:

– Principio general: “... El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insalvable, 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 juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

Reiteramos que ya nos hemos referido a las circunstancias excepcionales que habilitan el dictado de decretos de necesidad y urgencia como asimismo las materias en las cuales tal actividad se encuentra absolutamente vedada.

En cuanto al principio general que impone la interdicción a la actividad legislativa en el Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia en el caso “Verrocchi” ha dicho 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”.

El mismo Tribunal en el fallo “Consumidores Argentinos” fortalece lo ya establecido en el precedente “Verrocchi”, al decir “... cabe descartar de plano, como inequívoca premisa, los criterios de mera conveniencia del Poder Ejecutivo que, por ser siempre ajenos a circunstancias extremas de necesidad, no justifican nunca la decisión de su titular de imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son. El texto de la Constitución Nacional 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 ...”.

La Corte además ha dicho que “... el texto constitucional no habilita a concluir en que la necesidad y urgencia a la que hace referencia el inciso 3 del artículo 99 sea la necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo en imponer su agenda, habitualmente de origen político circunstancial, sustituyendo al Congreso de la Nación en el ejercicio de la actividad legislativa que le es propia”.

También en “Zofracor” declaró insanablemente nulo un decreto de necesidad y urgencia y sostuvo que “la reforma constitucional de 1994 fue fruto de una voluntad tendiente a lograr, entre otros objetivos, la atenuación del sistema presidencialista y el fortalecimiento del rol del Congreso. En este sentido, el artículo 99, inciso 3, segundo párrafo, contiene la regla general que expresa el principio en términos categóricos: ‘El Poder Ejecutivo no podrá en ningún momento bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo’”. El texto de dicha resolución es terminante.

A la vez, de los argumentos planteados en el DNU, más concretamente de sus considerandos se desprende claramente que no existe un presupuesto habilitante para el dictado de esta norma de excepción.

No podemos dejar de señalar que no podemos estar en desacuerdo con algunas de las premisas que el Poder Ejecutivo nacional señala en los considerandos de la norma jurídica que nos ocupa.

En efecto, acordamos con que la creación de un Ministerio de Cultura incide positivamente en la calidad de vida de los ciudadanos y la “trascendencia que la cultura representa como inductora del desarrollo y de la cohesión social” como asimismo “del relevante papel ante la cuestión de la diversidad cultural y de la de comunidades minoritarias, así como en los procesos de igualdad de género y de las vinculaciones entre las comunidades urbanas y rurales”, conforme señala el Poder Ejecutivo nacional.

Pero una vez más disentimos en punto a la forma elegida para la creación de tan importante organismo.

De manera tal que de dichos considerandos surge que no estaríamos ante una situación de grave riesgo social que justifique el remedio adoptado por el Poder Ejecutivo nacional.

Ya dijimos que la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales.

Es más, la misma Carta Magna en su artículo 100, inciso 6, dispone que es facultad del jefe de Gabinete de Ministros enviar al Congreso el proyecto de ley de ministerios. Por lo tanto, el DNU elevado a consideración de esta Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo viola expresamente lo allí dispuesto.

El decreto claramente importa un nuevo avasallamiento de las facultades del Congreso de la Nación.

En definitiva, y sin perjuicio de lo ya expuesto, entendemos que el Poder Ejecutivo nacional debió someter para su tratamiento ante el Congreso de la Nación un proyecto de ley a efectos de discutir con mayor amplitud la creación del organismo que propone.

En definitiva y por lo expuesto supra el decreto de necesidad y urgencia que viene a consideración de esta comisión no cumple con los estándares constitucionales que refieren a los requisitos sustanciales que debe respetar para su dictado.

### 3. Conclusión

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado un decreto de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes, cuando el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento excepcional alguno para justificar la adopción de esta medida.

A ello se suma lo expresado supra en punto a las materias expresamente vedadas por la Carta Magna.

Además, no caben dudas de que un proyecto de ley con el contenido de este DNU hubiese sido tratado de manera preferencial y sancionado en plazos inmediatos acorde a las necesidades del caso, y es por ello que ante esta situación, y considerando que este DNU no cumple con los requisitos constitucionales, se debe dictaminar por su invalidez.

Por ello, toda vez que el decreto de necesidad y urgencia sometido a examen no cumple los requisitos sustanciales exigidos por la Carta Magna, a fin de ejercer un debido control, es que esta Comisión Bicameral Permanente no puede convalidar su dictado y en consecuencia propone declarar su invalidez.

*Adolfo Rodríguez Saá.*

## ANTECEDENTE

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 13 de mayo de 2014.

*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 641 del 6 de mayo de 2014, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 365

JORGE M. CAPITANICH.

*Ánibal F. Randazzo.*

Buenos Aires, 6 de mayo de 2014.

VISTO la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438 del 12 de marzo de 1992) y sus modificatorias, y

CONSIDERANDO:

Que la experiencia acumulada demuestra la necesidad de continuar realizando políticas orientadas al desarrollo de aquellas áreas que tienen especial importancia en relación con la calidad de vida de los ciudadanos y con el objeto de dar respuesta a las demandas sociales.

Que con el fin de perfeccionar el uso de los recursos públicos incrementando la calidad de la acción estatal, corresponde efectuar un reordenamiento estratégico que permita concretar las metas políticas diagramadas, así como racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública.

Que, en ese orden de ideas, y habiéndose analizado los cometidos asignados a la actual Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, y considerando la trascendencia que la cultura representa como inductora del desarrollo y de la cohesión social, de su relevante papel ante la cuestión de la diversidad cultural y de la integración de comunidades minoritarias, así como en los procesos de igualdad de género y de las vinculaciones entre las comunidades urbanas y rurales, hacen necesaria la jerarquización del área mencionada.

Que en tal sentido corresponde reconocer que la cultura juega un papel mucho más importante el que habitualmente se le atribuye, habiéndose constatado que las decisiones políticas, las iniciativas económicas y financieras y las reformas sociales tienen muchas más posibilidades de avanzar con éxito si simultáneamente se tiene en cuenta la perspectiva cultural para atender las aspiraciones e inquietudes de la sociedad.

Que en función de las consideraciones vertidas precedentemente se hace necesaria la creación de un área que profundice la temática sobre el particular y que esté destinada a fomentar la cultura a fin de maximizar la participación de los distintos sectores involucrados.

Que, en tal sentido, la jerarquización de la actual Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación al nivel de ministerio permitirá perfeccionar el uso de los recursos públicos, incrementando la calidad de la acción estatal, además de concretar las metas políticas diagramadas, y de racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública orientada claramente hacia dicho sector.

Que la urgencia en la adopción de la presente medida hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la ley 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación respecto de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional, en virtud de lo

dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que la citada ley determina que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de diez (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la ley 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que la presente medida se dicta de acuerdo a las facultades emergentes del artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional y de acuerdo a los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

Por ello,

*La Presidenta de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros*

DECRETA:

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

Artículo 1°: El jefe de Gabinete de Ministros y dieciséis (16) ministros secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación.

Los ministerios serán los siguientes:

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

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 9° de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias por el siguiente:

Artículo 9°: Las tareas necesarias para posibilitar la actividad del presidente de la Nación serán atendidas por las siguientes secretarías presidenciales:

1. General.
2. Legal y Técnica.
3. De Inteligencia.
4. De Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.

Las secretarías enunciadas precedentemente asistirán al Poder Ejecutivo nacional en forma directa. Análoga asistencia prestarán las demás secretarías y organismos que el presidente de la Nación cree al efecto, sin perjuicio de sus facultades de modificación, transferencia o supresión de dichas secretarías y organismos.”

Art. 3° – Incorporárase como artículo 23 sexies de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438 del 12 de marzo de 1992), sus modificatorias y complementarios, el siguiente:

Artículo 23 sexies: Compete al Ministerio de Cultura asistir al presidente de la Nación y al jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la cultura, y en particular:

1. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia.
2. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo nacional.
3. Entender en la formulación y ejecución de las políticas de la jurisdicción, destinadas a estimular y favorecer la expresión cultural en todas sus formas.
4. Elaborar y promover políticas de participación institucional en la defensa de la identidad cultural nacional;
5. Implementar las políticas de difusión en el país y hacia el exterior de los hechos culturales.
6. Promover y difundir el desarrollo de actividades económicas asociadas con la cultura.
7. Planificar políticas de financiamiento de la actividad cultural junto con el sector

privado y organizaciones de la sociedad civil.

8. Ejercer la conducción de los organismos que le dependen y supervisar el accionar de los entes descentralizados que actúan en el área.
9. Dirigir las políticas de conservación, resguardo y acrecentamiento del patrimonio cultural de la Nación.
10. Promover políticas de integración e intercambio cultural entre las jurisdicciones del país y hacia el exterior.
11. Promover políticas de incentivo y desarrollo de las culturas nacionales.
12. Promover la producción e intercambio del conocimiento científico en temas relacionados con las industrias culturales, la generación de empleo sectorial y de los servicios vinculados.

Art. 4° – Hasta tanto se efectúen las adecuaciones presupuestarias correspondientes, la atención de las erogaciones de las áreas y funciones transferidas por el presente decreto serán atendidas con cargo a los créditos presupuestarios de la Jurisdicción de origen de las mismas.

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

Art. 6° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 7° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 641

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

*Jorge Capitanich. – Agustín O. Rossi. – Florencio Randazzo. – Axel Kicillof. – Carlos H. Casamiquela. – Débora A. Giorgi. – Alicia M. Kirchner. – Carlos A. Tomada. – Julio C. Alak. – Julio M. De Vido. – Alberto E. Sileoni. – Juan L. Manzur. – María C. Rodríguez.*

suplemento 1

suplemento 2

fe de erratas