

**SESIONES ORDINARIAS**  
**2015**  
**ORDEN DEL DÍA N° 1921**

**COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE  
 DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–**

**Impreso el día 21 de abril de 2015**

Término del artículo 113: 30 de abril de 2015

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 505 de fecha 6 de abril de 2015. (6-JGM-2015.)

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

I

**Dictamen de mayoría**

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122–, prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional, ha considerado el expediente 6-JGM-2015 referido al decreto del Poder Ejecutivo 505 de fecha 6 de abril del 2015, mediante el cual se realizan diversas modificaciones al decreto 84 de fecha 23 de enero de 2014.

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 505 de fecha 6 de abril de 2015.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 15 de abril de 2015.

*Jorge A. Landau. – Juliana di Tullio. – Anabel Fernández Sagasti. – María Graciela de la Rosa. – Pablo G. González. – Miguel Á. Pichetto. – Marina R. Riofrío. – Beatriz L. Rojks de Alperovich.*

INFORME

I. *Antecedentes*

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

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

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

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos

<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.

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:

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

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

”El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”

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

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

## CAPÍTULO V

### *De la formación y sanción de las leyes*

“Artículo 80: Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promul-

gadas 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.”

“Artículo 100:

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

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

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

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

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

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

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho –la necesidad urgente– habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia,

porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos.<sup>2</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

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

<sup>4</sup> Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia” columna de opinión, *La Ley*, 27/02/01.

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

urgencia como “una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas” (Considerando 24).

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

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

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

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

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

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

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

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen,

caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto –que por su naturaleza– es ajeno a la resolución judicial, mediando –en consecuencia– una invasión de la zona de reserva de otro poder (Considerando 6°).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el Considerando 11, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual confirma la sentencia del a quo que declaraba 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 N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>9</sup> Rosalía de Ocampo, María José c/ Rojas, Juilo César s/ ejecución de sentencia, CS, *Fallos*, 323:1934.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo a textos o principios constitucionales. Sostiene que, así como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser

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

## II. Objeto

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

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

13 Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencias, 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.

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

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 505 de fecha 6 de abril de 2015, mediante el cual se realizan diversas modificaciones al decreto 84 de fecha 23 de enero de 2014.

## II.a. *Análisis del decreto*

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

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

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>

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 505/2015.

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 citado ut supra, en el cual señala que “existe una marcada diferencia entre el dictado, por parte del Poder Ejecutivo, de una

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

A través del decreto 505/15, en tratamiento, se realizan diversas modificaciones al decreto 84/14.

El decreto 84/14 (que fuera declarado válido por resolución de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación en sesión de fecha 2 de julio de 2014), crea el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar), cuyo objeto fue el de generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes entre 18 y 24 años de edad inclusive.

La idea principal radica en que finalicen su escolaridad obligatoria, inicien o faciliten su educación superior y realicen experiencias de formación y/o prácticas en ambientes de trabajo.

En aquel momento el Poder Ejecutivo evaluó que la problemática juvenil tiene múltiples facetas que deben ser contempladas a la hora de abordar la temática, evitando caer en categorizaciones simplificadas y estigmatizantes, entre las que pueden mencionarse la necesidad de un acceso real y flexible a la oferta educativa, la provisión de estrategias públicas de cuidado para los jóvenes que tienen niños a cargo y el acompañamiento en una inserción laboral de calidad.

Hoy, de acuerdo con la experiencia recogida en el primer año del programa, el Ejecutivo considera que resulta necesario propiciar algunas modificaciones relacionadas con el acceso a la prestación Progresar, con el objeto de optimizar el alcance de la prestación, avanzando sobre el proceso de inclusión social de los grupos más sensibles y de esa forma permitir el desarrollo integral de los jóvenes.

En tal sentido, a través del decreto en tratamiento, 505/2015, se realizan las siguientes modificaciones al decreto 84/14:

Artículo 2°: [...] Quedan excluidos de la prestación mencionada los jóvenes entre dieciocho (18) y veinticuatro (24) años de edad inclusive, cuando la suma de sus ingresos y los de su grupo familiar sea superior a tres (3) salarios mínimos vitales y móviles, con independencia de la conformación del grupo familiar.

<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.

Artículo 3°: Para acceder a la prestación del programa, se requerirá:

[...] c) Acreditar la asistencia a una institución educativa de gestión pública o a centros de formación acreditados ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al momento de la solicitud de la prestación y su continuidad en los meses de agosto y diciembre de cada año.

Artículo 5°: A partir de la solicitud y la presentación del certificado de inscripción o de alumno regular, se liquidará una suma igual al ochenta por ciento (80 %) del monto previsto en el artículo 4° que se abonará mensualmente a los titulares a través del sistema de pagos de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

El veinte por ciento (20 %) restante será abonado una vez que acredite la asistencia a la entidad educativa en los meses de agosto y diciembre de cada año.

Si el titular concurre a establecimientos en los cuales se imparte educación terciaria o universitaria, el requisito de asistencia se considerará cumplido desde la acreditación de la inscripción en tanto cumpla posteriormente con las normas sobre regularidad que rigen la materia. Además de dicho requisito, para tener derecho al cobro del veinte por ciento (20 %) acumulado, deberá acreditar anualmente la aprobación de una cantidad mínima de materias.

La falta de presentación de la documentación o el incumplimiento de alguno de los requisitos de escolaridad o salud producirá la pérdida del derecho al cobro del veinte por ciento (20 %) reservado y la suspensión de la prestación.

Artículo 6°: La prestación que otorga este programa resulta incompatible con el goce de:

–Ingresos o rentas como trabajador formal o informal, por prestaciones previsionales contributivas o prestaciones no contributivas, nacionales, provinciales o municipales, por parte del titular y su grupo familiar, e ingresos por planes sociales nacionales, provinciales o municipales para el grupo familiar, cuya suma sea superior al tope establecido en el artículo 2°.

–Planes sociales nacionales, provinciales o municipales para el titular.

Artículo 9°: La situación de los jóvenes será evaluada individualmente en los siguientes casos:

1. Cuando el joven no cuente con grupo familiar.
2. Cuando el joven tenga hijos a su cargo y sea soltero, se encuentre separado, o sea divorciado.
3. Cuando el joven y/o algún integrante de su grupo familiar desarrolle tareas dentro del marco del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley 26.844).

Artículo 10: La modificación de la situación del joven o de su grupo familiar que genere una incompatibilidad sobreviniente de las previstas en el artículo 6° producirá la pérdida del derecho al goce de la prestación a partir del primer mes del año siguiente a aquel en el que se determinó la incompatibilidad.

Art. 7°: Derogado por DNU 505/15.

Por otra parte, se establece que la cuantía de la prestación Progresar será de pesos novecientos (\$ 900) a partir del mes de marzo de 2015 y que las medidas que se disponen por el decreto 505/15, se aplicarán a las inscripciones en la prestación Progresar registradas ante la Administración Nacional de la Seguridad Social al último día hábil del año 2014 y a las realizadas desde esa fecha en adelante.

Es sabido que es una decisión de este gobierno, adoptar políticas públicas que permitan mejorar la situación de los grupos familiares en situación de vulnerabilidad social.

Ya desde el año 2003 el gobierno nacional ha impulsado diversas políticas económicas y sociales con el fin de delinear y profundizar el modelo de desarrollo económico con inclusión social, que se ha traducido en una sostenida mejora en la economía, en la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la desigualdad social

Así, en el marco de la política social que está llevando a cabo el gobierno y del mismo modo que se han considerado los resultados positivos que ha generado la incorporación de la asignación universal por hijo (DNU 1.602/09), la asignación de ayuda escolar junto con la AUH (DNU 504/15), la creación del Programa Conectar Igualdad. Com. Ar (DNU 459/10), la Asignación por Embarazo para Protección Social (DNU 446/11), la constitución del fondo fiduciario público denominado Programa Pro.Cre.Ar. (DNU 902/12) y el programa Progresar (DNU 84/14), ahora, a través de este decreto 505/14, se optimizan progresivamente los beneficios de dicho programa a fin de garantizar un alto grado de escolarización y educación de los jóvenes.

Cabe destacar que todas las medidas mencionadas han permitido mejoras significativas en los procesos de inclusión social y redistribución del ingreso del país.

En cuanto a la herramienta utilizada, el Poder Ejecutivo debió adoptar la presente medida, a través del dictado del decreto de necesidad y urgencia (inciso 3) artículo 99 Constitución Nacional), toda vez que siendo reciente el comienzo del ciclo lectivo 2015, la necesidad de brindar ayuda inmediata a las situaciones descriptas dificulta seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 505/2015, 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 505 de fecha 6 de abril de 2015.

Decreto 505/2015

*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 114 del 10 de abril de 2015 por el cual se comunica el decreto de necesidad y urgencia (DNU) 505/2015, para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos 2°, 10, 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 505/2015.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 15 de abril de 2015.

*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 a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde a esta comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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

y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.”

No caben dudas de que el “presupuesto habilitante” para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia ha de ser la existencia de una situación de excepcionales, 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, más la urgencia, más los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso.

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

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

## 2. Análisis del DNU

### 2.1. Decreto 505/2015

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

DNU 505/2015, sancionado el 6 de abril de 2015 y publicado en el Boletín Oficial del 8 de abril de 2015, por el Poder Ejecutivo nacional:

Artículo 1° – Modificase el segundo párrafo del artículo 2° del decreto 84/14 el que quedará redactado de la siguiente manera: “Quedan excluidos de la prestación mencionada los jóvenes entre dieciocho (18) y veinticuatro (24) años de edad inclusive, cuando la suma de sus ingresos y los de su grupo familiar sea superior a tres (3) salarios mínimos vitales y móviles, con independencia de la conformación del grupo familiar. (Art. 2). Modificase el inciso *c)* del artículo 3° del decreto 84/14, el que quedará redactado de la siguiente manera: “*c)* Acreditar la asistencia a una institución educativa de gestión pública o a centros de formación acreditados ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al momento de la solicitud de la prestación y su continuidad en los meses de agosto y diciembre de cada año (Art. 3). Sustitúyese el artículo 5° del decreto 84/14 por el siguiente: “Artículo 5° – A partir de la solicitud y la presentación del certificado de inscripción o de alumno regular, se liquidará una suma igual al ochenta por ciento (80 %) del monto previsto en el artículo 4° que se abonará mensualmente a los titulares a través del sistema de pagos de la Administración Nacional de la Seguridad Social, el veinte por ciento (20 %) restante será abonado una vez que acredite la asistencia a la entidad educativa en los meses de agosto y diciembre de cada año. Si el titular concurre a establecimientos en los cuales se imparte educación terciaria o universitaria, el requisito de asistencia se considerará cumplido desde la acreditación de la inscripción en tanto cumpla posteriormente con las normas sobre regularidad que rigen la materia. Además de dicho requisito, para tener derecho al cobro del veinte por ciento (20%) acumulado, deberá acreditar anualmente la aprobación de una cantidad mínima de materias. La falta de presentación de la documentación o el incumplimiento de alguno de los requisitos de escolaridad o salud producirá la pérdida del derecho al cobro del veinte por ciento (20 %) reservado y la suspensión de la prestación (Art. 4). Sustitúyese el artículo 6° del decreto 84/14 por el siguiente: “Artículo 6° – La prestación que otorga

este programa resulta incompatible con el goce de: –Ingresos o rentas como trabajador formal o informal, por prestaciones previsionales contributivas o prestaciones no contributivas, nacionales, provinciales o municipales, por parte del titular y su grupo familiar, e ingresos por planes sociales nacionales, provinciales o municipales para el grupo familiar, cuya suma sea superior al tope establecido en el artículo 2°. –Planes sociales nacionales, provinciales o municipales para el titular (Art. 5). Sustitúyese el artículo 9° del decreto 84/14 por el siguiente: “Artículo 9° – La situación de los jóvenes será evaluada individualmente en los siguientes casos: 1. Cuando el joven no cuente con grupo familiar. 2. Cuando el joven tenga hijos a su cargo y sea soltero, se encuentre separado, o sea divorciado. 3. Cuando el joven y/o algún integrante de su grupo familiar desarrolle tareas dentro del marco del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley 26.844). (Art. 6). Sustitúyese el artículo 10 del decreto 84/14, el que quedará redactado de la siguiente manera: “Artículo 10 – La modificación de la situación del joven o de su grupo familiar que genere una incompatibilidad sobreviniente de las previstas en el artículo 6° producirá la pérdida del derecho al goce de la prestación a partir del primer mes del año siguiente a aquel en el que se determinó la incompatibilidad (Art. 7°). Establécese la cuantía de la prestación Progresar en pesos novecientos (\$) 900) a partir del mes de marzo de 2015 (Art. 8°). Las medidas que se disponen por el presente se aplicarán a las inscripciones en la prestación Progresar registradas ante la Administración Nacional de la Seguridad Social al último día hábil del año 2014 y a las realizadas desde esa fecha en adelante (Art. 9°). Derógase el artículo 7° del decreto 84/14. (Art. 10). El presente decreto entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial. (Art. 11) Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación. (Art. 12) Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.”

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 Constitución Nacional, a 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 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”.

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

En este sentido es clarificador el criterio de la Corte en el caso “Verrocchi”<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 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.

Aún 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 interórganos, 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 505/15 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 el reciente comienzo del ciclo lectivo 2015 y la necesidad de brindar ayuda inmediata a las situaciones descriptas dificulta 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.

<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, Buenos Aires, *La Ley*, 2004, p. 1.259.

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

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

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 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 interórganos, 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 505/15 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 esta 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 505/15 de fecha 6 de abril de 2015, por el que cual se modifica el régimen de las asignaciones familiares.

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:

1. Declarar de manera extraordinaria la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 505 de fecha 6 de abril de 2015.

2. Comunicar a las Cámaras acerca de la necesidad de dar un encuadre legislativo ordinario a lo regulado por el decreto 505/15.

3. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 15 de abril de 2015.

*Adrián Pérez.*

#### INFORME

*Honorable Congreso:*

En reiteradas ocasiones hemos sostenido que los requisitos constitucionales para el dictado de decretos de necesidad y urgencia eran fundamentalmente dos, la existencia de circunstancias extraordinarias que hicieran imposible el normal trámite parlamentario y la existencia de una necesidad en el dictado de la norma en cuestión, es decir, que el objeto de la regulación fuese verdaderamente urgente.

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

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

Hemos advertido acerca de la gravedad que significa alterar el procedimiento normal para el tratamiento y sanción de leyes. Hemos indicado que la sustracción de temas importantes de la agenda parlamentaria disminuye la calidad democrática del gobierno, y priva a la ciudadanía de los mecanismos participativos y controles constitucionalmente previstos.

Todo aquello que hemos dicho cada vez que hemos tenido oportunidad de pronunciarnos acerca de la validez de un DNU, conduce a que en el caso del presente expediente concluyamos también en su invalidez.

No caben dudas de que aún cuando la materia fuese urgente y aún cuando la regulación dictada por el Poder Ejecutivo nacional fuese idónea para atender esa urgencia, el Congreso de la Nación está y estuvo en condiciones de dar tratamiento legislativo normal a esta iniciativa.

Pese a todo esto, resta hacer algunos señalamientos. En primer lugar es saludable que el Poder Ejecutivo reconozca una situación de emergencia que afecta a los niños en edad escolar y que exige una intervención activa del estado orientada a dotarlos de recursos económicos que garanticen su educación. En este sentido la modificación del régimen de la ayuda escolar propio del sistema de las asignaciones familiares resulta necesario y útil. En segundo lugar, la intervención de esta comisión es una intervención propiamente política. Ejercemos un control atado a la Constitución Nacional pero con la legitimidad popular para hacer una intervención política acerca de aquello que constituye una urgencia y acerca de la idoneidad de los medios para conjurarla.

En este marco –entonces– podemos concluir que si bien el dictado del decreto 505/15 no reconoce una situación extraordinaria que haya impedido el normal trámite legislativo, entendemos que esta comisión no puede pronunciarse sin atender a los efectos de su pronunciamiento. Resolver la invalidez del decreto 505/15 sería un castigo a los beneficiarios del programa Progresar, es decir, implicaría poner en peor situación a aquellos que viven día a día en una enorme precariedad y que conocen acabadamente de necesidades y urgencias. Esta Comisión no puede, bajo el paraguas de la Constitución, empeorar la situación de quienes se encuentran peor sólo por causa de que el Poder Ejecutivo nacional omitió cumplir su deber de enviar un proyecto de ley al Congreso. La Constitución también protege a los pobres, también protege a quienes con todo en contra intentan estudiar y capacitarse para contribuir de la mejor manera a su comunidad.

En el entendimiento de que la situación de los pobres de la Argentina es una situación de urgencia y de que el Congreso de la Nación tiene la responsabilidad primaria de atenderla, concluimos declarar la validez del decreto 505/15 haciendo la salvedad de que esta comisión debe indicar a las Cámaras que de modo inmediato se deben abocar al tratamiento de este régimen para darle estatus de ley.

*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 de Ministros 114 de fecha 10 de abril de 2015 por medio del cual se notifica el dictado del decreto de necesidad y urgencia 505/2015, para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos 2°, 13 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. Aconsejar el rechazo y la declaración de invalidez del decreto de necesidad y urgencia 505/2015 por ser violatorio de las normas constitucionales aplicables y, en consecuencia, nulo.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 15 de abril de 2015.

*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, conjuntamente 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 encuentran involucrados 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” (06.06.95, la ley 1.995-D.).

En idéntico sentido se pronunció 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—institutos— dispone una veda absoluta para el dictado de decretos de necesidad y urgencia en materia penal, tributaria, electoral o en materia de régimen de partidos políticos.

Respecto del rol que debe cumplir el Congreso Nacional en el tratamiento de un decreto de necesidad y urgencia es el de someterlo a lo que en 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.

El control político de los decretos delegados se torna imperioso.

## 2. Análisis del DNU

### 2.1. Decreto 505/2015

El decreto de necesidad y urgencia 505/2015, sancionado el 6 de abril de 2015 y publicado en el Boletín Oficial el 8 de abril de 2015, por el Poder Ejecutivo nacional y que es objeto de la presente resolución dispone modificaciones al Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar), más concretamente modifica el ingreso tope del beneficiario y su grupo familiar y las condiciones de presentación del certificado de acreditación de regularidad del establecimiento educativo.

Asimismo en el artículo 5° dispone la forma en que se liquidará la prestación, el artículo 6° dispone

la incompatibilidad del régimen con la percepción de ingresos ya sean formales o informales y por otras prestaciones previsionales y/o por planes sociales nacionales, provinciales o municipales del grupo familiar que supere determinados toques.

Eleva la cuantía de la prestación a \$ 900 a partir del mes de marzo de 2015.

### 2.2. Requisitos formales

El decreto de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal no 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.

—Ha sido presentado dentro del plazo previsto que el Jefe de Gabinete tiene para hacerlo habiendo la Comisión Bicameral verificado que el DNU ha sido publicado en el boletín oficial.

### 2.3. Requisitos sustanciales

Del artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional surge un principio general y una excepción a la que nos hemos referido y 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”.

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 prohibitivo el máximo Tribunal Federal ha dicho en el caso “Verrocchi” 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 dicho en el precedente Verrocchi al decir que: "...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 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.

Aún 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..."

A su vez de los argumentos planteados en el DNU se desprende claramente que no existe un presupuesto habilitante para el dictado de esta norma de excepción.

Es evidente que el decreto de necesidad y urgencia que nos ocupa refiere a una corrección de los planes sociales vigentes, más concretamente del denominado "Plan progresar".

Es probable que el aumento en los montos de dicho plan no merezca reproche ético alguno, más el inicio del ciclo lectivo del año 2015 no puede ser esgrimido como único argumento para el dictado de la norma que nos ocupa.

Reiteramos que el DNU 505 no merece tacha alguna en lo sustancial.

Pero dicha afirmación en ningún caso puede conducirnos a avalar el dispositivo, ello por las consideraciones vertidas supra.

Era ésta, una enorme oportunidad para evaluar en este cuerpo la coordinación, transparencia, objetividad en los criterios de distribución y evaluación de los planes sociales.

Considerar la evolución de los otorgados, ello a efectos de poder conocer, si los beneficios realmente ayudaron a los ciudadanos a salir de las situaciones que fueron contempladas para su otorgamiento.

No escapa a nuestro análisis el sin número de planes instrumentados: Argentina Trabaja, Techo Digno, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Jefes de Hogar, Progresar y Procrear, son sólo algunos.

Por ello entendemos que los que se otorguen o modifiquen merecen ser debatidos en el Congreso de la Nación, ello a efectos de tener una mayor compren-

sión de la relación entre el pretendido descenso en los índices de pobreza e indigencia y la creciente "ayuda" a través de planes como el que nos ocupa.

Basta recordar el último informe del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina que señala que el 40 % de los hogares con niños es pobre.

Era, entonces una extraordinaria oportunidad para debatir el resultado de los planes sociales implementados.

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.

En definitiva el decreto de necesidad y urgencia que nos ocupa no cumple con los requisitos sustanciales exigidos 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 Nacional se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento excepcional alguna 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, 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.

*Adolfo Rodríguez Saá.*

## ANTECEDENTE

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 10 de abril de 2015.

*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 504 y 505 del 6 de abril de 2015, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 114

ANÍBAL D. FERNÁNDEZ.

*Aníbal F. Randazzo.*

Buenos Aires, 6 de abril de 2015.

VISTO el decreto 84 del 23 de enero de 2014, y

CONSIDERANDO:

Que a través del dictado del decreto 84/14 el Poder Ejecutivo nacional creó el “Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos” (Progresar) para generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones de capacitación para que los jóvenes de dieciocho (18) a veinticuatro (24) años de edad inclusive finalicen su escolaridad obligatoria, inicien o faciliten su educación superior y realicen experiencias de formación y/o prácticas en ambientes de trabajo.

Que, en este sentido, la prestación Progresar brinda posibilidades reales de acceso a la oferta educativa, y a experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambiente de trabajo que facilitan el proceso de inserción laboral.

Que de acuerdo con la experiencia recogida en el primer año del programa, resulta necesario propiciar algunas modificaciones relacionadas con el acceso a la prestación Progresar, con el objeto de optimizar el alcance de la prestación, avanzando sobre el proceso de inclusión social de los grupos más sensibles y de esa forma permitir el desarrollo integral de los jóvenes.

Que en ese sentido, resulta conveniente propiciar la modificación de los requisitos relacionados con el ingreso tope del joven titular y su grupo familiar.

Que asimismo, en base a la experiencia obtenida resulta viable modificar las condiciones de presentación de certificado de regularidad del establecimiento educativo y/o centro de formación determinando que la presentación se (2) veces en el año, una a partir de agosto y la otra a partir de diciembre, a los efectos de poder liquidar el veinte por ciento (20%) acumulado.

Que, por otra parte, resulta necesario proteger la situación de las personas ya inscritas en el programa que podrían acceder a la prestación Progresar con la aplicación de las condiciones que se definen en la presente medida, procurando igualar oportunidades y derechos entre aquéllos y los nuevos jóvenes que solicitan la prestación.

Que el reciente comienzo del ciclo lectivo 2015 y la necesidad de brindar ayuda inmediata a las situaciones descriptas dificulta 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 20 de la ley 26.122 prevé que, en el supuesto que la Comisión Bicameral Permanente no eleve el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la Constitución Nacional.

Que, por su parte, el artículo 22 de la misma 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 ha tomado la intervención de su competencia el servicio jurídico pertinente.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122 y el artículo 19 del decreto 84/14.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Modifícase el segundo párrafo del artículo 2° del decreto 84/14 el que quedará redactado de la siguiente manera:

Quedan excluidos de la prestación mencionada los jóvenes entre dieciocho (18) y veinticuatro (24) años de edad inclusive, cuando la suma de sus ingresos y los de su grupo familiar sea superior a tres (3) salarios mínimos vitales y móviles, con independencia de la conformación del grupo familiar.

Art. 2° – Modifícase el inciso c) del artículo 30 del decreto 84/14, el que quedará redactado de la siguiente manera:

c) Acreditar la asistencia a una institución educativa de gestión pública o a centros de formación acreditados ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al momento de la solicitud de la prestación y su continuidad en los meses de agosto y diciembre de cada año.

Art. 3° – Sustitúyese el artículo 5° del decreto 84/14 por el siguiente:

Artículo 5°: A partir de la solicitud y la presentación del certificado de inscripción o de alumno regular, se liquidará una suma igual al ochenta por ciento (80%) del monto previsto en el artículo 4° que se abonará mensualmente a los titulares a través del sistema de pagos de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

El veinte por ciento (20 %) restante será abonado una vez que acredite la asistencia a la entidad educativa en los meses de agosto y diciembre de cada año.

Si el titular concurre a establecimientos en los cuales se imparte educación terciaria o universitaria, el requisito de asistencia se considerará cumplido desde la acreditación de la inscripción en tanto cumpla posteriormente con las normas sobre regularidad que rigen la materia. Además de dicho requisito, para tener derecho al cobro del veinte por ciento (20 %) acumulado, deberá acreditar anualmente la aprobación de una cantidad mínima de materias.

La falta de presentación de la documentación o el incumplimiento de alguno de los requisitos de escolaridad o salud producirá la pérdida del derecho al cobro del veinte por ciento (20 %) reservado y la suspensión de la prestación.

Art. 4° – Sustitúyese el artículo 6° del decreto 84/14 por el siguiente:

Artículo 6° – La prestación que otorga este Programa resulta incompatible con el goce de:

- Ingresos o rentas como trabajador formal o informal, por prestaciones previsionales contributivas o prestaciones no contributivas, nacionales, provinciales o municipales por parte del titular y su grupo familiar e ingresos por planes sociales nacionales, provinciales o municipales para el grupo familiar, cuya suma sea superior al tope establecido en el artículo 2°.
- Planes sociales nacionales, provinciales o municipales para el titular.

Art. 5° – Sustitúyese el artículo 9° del decreto 84/14 por el siguiente:

Artículo 9° – La situación de los jóvenes será evaluada individualmente en los siguientes casos:

- 1 – Cuando el joven no cuente con grupo familiar.
- 2 – Cuando el joven tenga hijos a su cargo y sea soltero, se encuentre separado, o sea divorciado.

- 3 – Cuando el joven y/o algún integrante de su grupo familiar desarrolle tareas dentro del marco del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (ley 26.844).

Art. 6° – Sustitúyese el artículo 10 del decreto 84/14, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 10: La modificación de la situación del joven o de su grupo familiar que genere una incompatibilidad sobreviniente de las previstas en el artículo 6° producirá la pérdida del derecho al goce de la prestación a partir del primer mes del año siguiente a aquel en el que se determinó la incompatibilidad.

Art. 7° – Establécese la cuantía de la prestación Progresar en pesos novecientos (\$900) a partir del mes de marzo de 2015.

Art. 8° – Las medidas que se disponen por el presente se aplicarán a las inscripciones en la prestación ProgR. Es.Ar registradas ante la Administración Nacional de la Seguridad Social al último día hábil del año 2014 y a las realizadas desde esa fecha en adelante.

Art. 9° – Derógase el artículo 7° del decreto 84/14.

Art. 10. – El presente decreto entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 11. – Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 12. – Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 505

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

*Anibal D. Fernández. – Anibal F. Randazzo. – Héctor M. Timerman. – Agustín O. Rossi. – Axel Kicillof. – Débora A. Giorgi. – Carlos H. Casamiquela. – Carlos E. Meyer. – Julio M. De Vido. – Julio C. Alak. – María C. Rodríguez. – Carlos A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Daniel G. Gollan. – Alberto E. Sileoni. – José L. S. Barañao. – Teresa A. Sellarés.*