

SESIONES ORDINARIAS  
2015  
**ORDEN DEL DÍA N° 2681**

Impreso el día 12 de noviembre de 2015  
Término del artículo 113: 24 de noviembre de 2015

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE  
DE TRÁMITE LEGISLATIVO  
–LEY 26.122–

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 1.775 de fecha 26 de agosto de 2015. (14-J.G.M.-2015.)

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

– Juliana di Tullio. – Anabel Fernández Sagasti. – María T. García. – Pablo G. González. – Miguel Á. Pichetto. – Beatriz L. Rojkés 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.-14-J.G.M.-2015 referido al decreto del Poder Ejecutivo 1.775 de fecha 26 de agosto de 2015, mediante el cual se realizan modificaciones al Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2015, conforme las planillas anexas que forman parte del mismo.

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

**Proyecto de resolución**

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

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 1.775 de fecha 26 de agosto 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, 4 de noviembre de 2015.

Jorge A. Landau. – Juan M. Abal Medina.  
– Diana B. Conti. – María G. de la Rosa.

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 tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificadas en

<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.

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 considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”

#### CAPÍTULO CUARTO

##### *Atribuciones del Congreso*

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

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

#### CAPÍTULO QUINTO

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

“Artículo 80: Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez

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

#### CAPÍTULO CUARTO

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

“Artículo 100:

[...]

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

”13. Refrendar 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 ocho (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 decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de

<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*, 27/2/2001.

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

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 pretende 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 abocarse 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 inconstitucionales los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

En el caso “Risolfía 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: “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> “Risolfía 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.

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

ámbito de competencias, reservado a la administración, en la cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,<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

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo 1.775 de fecha 126 de agosto de 2015, mediante el se realizan modificaciones al presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio

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

<sup>12</sup> Miguel Á. 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 elaborada por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 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, instituciones e incluso sobre la propia Constitución.

2015, conforme las planillas anexas, que forman parte integrante del mismo.

#### II.a. *Análisis del decreto*

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

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

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 1.775/2015.

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, inciso 1 y 3, de la Constitución Nacional y que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas ha tomado la intervención que le compete.

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 dic-

tado, 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 en estudio se tomaron medidas urgentes, por la necesidad de adecuar diferentes erogaciones no contempladas en la ley de presupuesto aprobada el año pasado.

En primer lugar, cabe destacar que por el artículo 17 de la ley 27.126 de creación de la Agencia Federal de Inteligencia se transfiere la Dirección de Observaciones Judiciales y sus delegaciones al ámbito de la Procuración General de la Nación. En tal sentido, resulta necesario modificar el presupuesto vigente de la Procuración General de la Nación, con el objeto de incorporar los cargos y financiamiento correspondientes a la citada Dirección de Observaciones Judiciales y sus delegaciones y resulta preciso modificar los créditos de la Agencia Federal de Inteligencia, dependiente de la Presidencia de la Nación, con el objeto de atender compromisos contraídos por el Estado Nacional.

Asimismo fue menester ampliar el presupuesto vigente del Ministerio del Interior y Transporte con el objeto de atender necesidades correspondientes al Proyecto de Transporte Urbano en Áreas Metropolitanas de la Argentina financiado parcialmente por el préstamo BIRF 7.794-AR, el Programa de Recuperación de los Ferrocarriles Metropolitanos financiado parcialmente por el préstamo BID 2.982/OC-AR, el Programa de Mejora de la Gestión Municipal, financiado parcialmente por el préstamo BID 1.855/OC-AR y el Programa de Modernización Integral del Archivo General de la Nación, financiado parcialmente por el préstamo CAF 7.769.

También resultó necesario incrementar el presupuesto vigente de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio del Interior y Transporte, con el objeto de afrontar gastos correspondientes al Proyecto de Seguridad Vial - Fase I, financiado parcialmente por el préstamo BIRF 7.861-AR.

Se amplió el presupuesto del Ministerio de Seguridad con el objeto de reforzar el Programa de Seguridad

<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.

Ciudadana financiado parcialmente por el préstamo CAF 201.324.

Además resultó necesario reforzar el presupuesto vigente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a los efectos de cumplir, por un lado, con los compromisos asumidos en el marco del Programa de Competitividad de Economías Regionales, préstamo BID 3.174/OC-AR, del Programa de Asistencia a las poblaciones afectadas por la erupción del complejo volcánico Puyehue-Cordón Caulle, préstamo CAF 7.882, del Programa de Apoyo a la Inserción Comercial Internacional de las Pymes Argentinas, préstamo Fonplata - ARG-18/2006, del Programa de Competitividad del Norte Grande, préstamo BID 2005 y, por otro, para afrontar erogaciones vinculadas al Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y Gestión Financiera - Segunda Etapa (PROFIP II), préstamo BID 2.754/OC-AR.

Por otra parte se reforzaron los créditos vigentes de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a fin de asegurar la continuidad de las políticas y acciones en curso implementadas en el marco de las acciones de mejoramiento barrial, la ejecución de obras de Infraestructura Vial Regional Etapas II y III, de Infraestructura Vial del Norte Grande, de Infraestructura Hídrica, de Obras Múltiples en Municipios - Etapa II, de Infraestructura Escolar Especial, de Infraestructura Escolar Tramo III, de Infraestructura Vial Provincial, de apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Universitaria I y II y del Sector Agua y Saneamiento.

En el caso del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, se adecuaron los créditos presupuestarios del presente ejercicio, con el objeto de permitir atender las necesidades de ejecución planteadas en los Planes Operativos Anuales (POA), vinculados a proyectos con financiamiento internacional.

También se amplió el presupuesto vigente del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), ambos organismos descentralizados actuantes en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, con el objeto de atender las necesidades del Programa de Gestión de la Sanidad y Calidad Agroalimentaria (préstamo BID 1.950/OC-AR) y del Programa de Fortalecimiento del Sistema de Innovación Agropecuaria (préstamo BID 2.412/OC-AR), respectivamente.

Por su parte resultó oportuno incrementar los créditos y recursos con financiamiento externo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva para el cumplimiento de los compromisos de desembolsos asumidos con los organismos internacionales de crédito.

En el caso del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se previó otorgar un incremento en los créditos y recursos con financiamiento externo, a fin de incorporar los desembolsos provenientes del

préstamo BIRF 8.464-AR, Proyecto de Fomento del Empleo para Jóvenes.

El Poder Ejecutivo, asimismo, consideró necesario incrementar el presupuesto destinado al pago de jubilaciones y pensiones de la Administración Nacional de la Seguridad Social, organismo actuante en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a fin de afrontar el impacto del coeficiente de movilidad previsto en el artículo 32 de la ley 24.241.

Además, el decreto 1.141 de fecha 17 de junio de 2015 incrementó los valores de las asignaciones familiares y los rangos para su percepción.

En tal sentido, por efecto de las medidas citadas precedentemente resultó necesario incrementar los créditos presupuestarios de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Se destaca que los mayores gastos señalados supra, se financian con una mayor recaudación de recursos propios del mencionado organismo.

En el caso del Ministerio de Salud se previó otorgar un incremento en los créditos y recursos correspondientes a varios proyectos con financiamiento externo ejecutados en su órbita. El aumento de las erogaciones será financiado con recursos mayores a los calculados en el presupuesto vigente, así como también con fuentes financieras adicionales.

Por otra parte, en el presente decreto se sustituyó la planilla anexa al artículo 48 de la ley 27.008 de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2015 a los efectos de autorizar un mayor nivel de otorgamiento de avales del Tesoro nacional destinado a la ejecución del Proyecto Minicentral Hidroeléctrica sobre el Río Nahueve, de la provincia del Neuquén.

El Poder Ejecutivo hace mención a que el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156 y sus modificaciones, sustituido por el artículo 1° de la ley 26.124, dispone que quedan reservadas al Honorable Congreso de la Nación las decisiones que afecten, entre otros, el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto. Sin perjuicio de ello, a fin de evitar demoras en las acciones precedentemente referidas, resulta necesario disponer con urgencia las adecuaciones antes descritas correspondientes al Ejercicio Presupuestario 2015.

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

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 1.775/2015, 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 1.775 de fecha 26 de agosto de 2015.

Decreto 1.775

*Jorge A. Landau.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.775, de fecha 26 de agosto de 2015, por el cual se modifica el presupuesto ejercicio 2015.

Atendiendo a los fundamentos que aquí se presentan, se aconseja la aprobación del siguiente

### 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 1.775 de fecha 26 de agosto de 2015.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 4 de noviembre de 2015.

*Adrián Pérez.*

### INFORME

*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 mandato, 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.

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 Poder Ejecutivo nacional, es un decreto de necesidad y urgencia. Esta 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 arts. 93.3 y 100.13...”<sup>2</sup> Este argumento conduce necesariamente a preguntarse qué es lo que hace que un decreto de necesidad y urgencia sea un decreto de necesidad y urgencia –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 decreto de necesidad y urgencia 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.

Bajo estas primeras condiciones, un texto firmado por la presidente y sus ministros, puede ser considerado un decreto de necesidad y urgencia 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 decreto de necesidad y urgencia, y por lo tanto no sea siquiera una norma jurídica válida dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

### *Necesidad y urgencia*

La Constitución Nacional refiere en su artículo 99, inciso 3, a “circunstancias excepcionales” que deben

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

<sup>2</sup> Voto concurrente de la ministra Argibay en el fallo CSJN “González, Martín Nicolás c/ Polimat S.A. y otro” del 19/05/2010, considerando 8.

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

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 Parlamento sin funcionar 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> 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>

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

4 CSJN, 6/6/1995, “Video Club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía”, *La Ley*, 1995-D, 247.

5 Cons. 15.

6 CSJN, 24/11/1998; “Della Blanca, Luis E. y otro c/ Industria Metalúrgica Pescarmona S.A.”, *La Ley*, 1995-B, 415.

7 Cons. 4.

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

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

10 Cons. 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”.

13 *Fallos*, 173:65

hasta ahora: incluso dándose cualquiera de estas condiciones, el decreto de necesidad y urgencia 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 decreto de necesidad y urgencia. La imposibilidad de reunión del Congreso, o la imposibilidad de tratar determinada cuestión en los tiempos del poder legislativo no habilitan al Poder Ejecutivo nacional 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.

#### *Análisis de la necesidad y urgencia en particular*

En el caso del decreto 1.775/15 se observa sin dificultades que fue dictado mientras el Congreso estaba en condiciones formales y materiales para reunirse. El decreto fue firmado el 26 de agosto de 2015, es decir dentro del período de sesiones ordinarias del Congreso. Asimismo, no se observa que se trate de una regulación que por su naturaleza esté imposibilitada de ser sometida al debate parlamentario sin perder eficacia.

El Poder Ejecutivo nacional confunde de modo grosero los presupuestos de la conveniencia con los presupuestos de la necesidad y la urgencia.

En ese sentido, “evitar demoras”, como dice el Poder Ejecutivo nacional en la motivación del decreto, dista muchísimo de constituir, per se, una urgencia.

La evitación de demoras puede ser sin duda un fin legítimo y valioso pero salvo que se ofrezca una descripción más detallada que sugiera una situación crítica no se puede asumir que equivalga a enfrentar los dramas económicos e institucionales que advirtió la Corte los casos “Peralta” y “Verrocchi”.

En definitiva lo que debe preguntarse el legislador es qué hubiese ocurrido si el Poder Ejecutivo nacional enviaba esta iniciativa como proyecto de ley al Congreso. ¿Qué urgencia quedaba sin resolver? ¿Qué medida indispensable quedaba frustrada por el ejercicio regular de las facultades constitucionales?

Si la respuesta es que no se puede reconocer, por hipótesis, ningún drama de la entidad suficiente para esquivar de esta manera al Congreso, entonces no se dan las exigencias sustantivas para el dictado de un DNU y por ende no sólo corresponde rechazar el DNU, sino que además corresponde anularlo y advertir seriamente sobre la práctica incurrida.

El comportamiento del PEN no es gratuito, si bien en muchas oportunidades el Gobierno ha sostenido que el uso de los decretos de necesidad y urgencia le permitió mejorar algunas funciones sociales, y por lo tanto el fin fue loable, aun suponiendo que ello fuera

cierto, es innegable que se origina una excesiva concentración del poder en el Ejecutivo y descarta por lo tanto toda deliberación parlamentaria, debilitando el rol constitucional de las instituciones de la nación, donde el equilibrio de poderes debe representar un tema central para la sustentabilidad del sistema democrático. Cuando una importante porción de los recursos es manejada de manera discrecional por el Gobierno, se termina resintiéndolo el proceso de asignación de los recursos de manera transparente.

Aunque todos los sabemos, es elemental que no olvidemos que el presupuesto tiene una importancia trascendental como pilar del sistema de administración financiera pública, cuyo objetivo es dar a conocer el plan de acción del gobierno que se proyecta aplicar en el año y constituye el marco de referencia indispensable para la gestión de los distintos organismos del estado nacional, cuyas decisiones afectarán de manera directa o indirecta no sólo a grupos económicos, sino también a la sociedad en su conjunto, por lo tanto corresponde al Congreso de la Nación definir de qué forma deben ser asignados los recursos, y el rol del Ejecutivo es la gestión de los mismos.

La constatación con la realidad nos demuestra que la argumentación del oficialismo respecto a que los aumentos de gastos vía DNU tendieron a beneficiar a los sectores más postergados es falaz, ya que con excepción del año 2009, cuando por su propia imprevisibilidad y como consecuencia de la propagación de la gripe A se debieron afrontar mayores gastos en salud, en general las prioridades que había definido originalmente el Congreso fueron alteradas. Así se verifica que a través de los decretos de necesidad y urgencia se produjo un aumento de las partidas asignadas a servicios económicos y los destinados al pago de la deuda, en detrimento de aquellas destinadas a gastos sociales.

#### *Conclusión*

Atendiendo a que el decreto 1.775/15 fue dictado fuera del marco de la circunstancias excepcionales que autorizan el dictado de disposiciones del PEN con carácter legislativo, y que fue enviado para el control por parte de esta Comisión fuera del plazo constitucionalmente estipulado, no puede corresponder más que declarar su invalidez absoluta por ser una norma dictada en incumplimiento de los procedimientos constitucionales, con la consecuente nulidad absoluta e insanable.

*Adrián Pérez.*

#### ANTECEDENTE

#### **Mensaje del Poder Ejecutivo**

Buenos Aires, 8 de septiembre 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 el artículo 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 1.775 del 26 de agosto de 2015, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 836

ANÍBAL D. FERNÁNDEZ.  
*Axel K. Kicillof.*

Buenos Aires, 26 de agosto de 2015.

Visto el expediente JGM: 0015077/2015 del registro de la Jefatura de Gabinete de Ministros; la ley 27.008, de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2015, y la Decisión Administrativa 1 de fecha 12 de enero de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que por el artículo 17 de la ley 27.126 de creación de la Agencia Federal de Inteligencia se transfiere la Dirección de Observaciones Judiciales y sus delegaciones al ámbito de la Procuración General de la Nación.

Que resulta necesario modificar el presupuesto vigente de la Procuración General de la Nación, con el objeto de incorporar los cargos y financiamiento correspondientes a la citada Dirección de Observaciones Judiciales y sus delegaciones.

Que asimismo resulta preciso modificar los créditos de la Agencia Federal de Inteligencia, dependiente de la Presidencia de la Nación con el objeto de atender compromisos contraídos por el Estado nacional.

Que es menester ampliar el presupuesto vigente del Ministerio del Interior y Transporte con el objeto de atender necesidades correspondientes al Proyecto de Transporte Urbano en Áreas Metropolitanas de la Argentina financiado parcialmente por el préstamo BIRF 7.794-AR, el Programa de Recuperación de los Ferrocarriles Metropolitanos financiado parcialmente por el préstamo BID 2.982/OC-AR, el Programa de Mejora de la Gestión Municipal financiado parcialmente por el préstamo BID 1.855/OC-AR y el Programa de Modernización Integral del Archivo General de la Nación financiado parcialmente por el préstamo CAF 7.769.

Que, asimismo, resulta necesario incrementar el presupuesto vigente de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio del Interior y Transporte, con el objeto de afrontar gastos correspondientes al "Proyecto de Seguridad Vial - Fase 1" financiado parcialmente por el préstamo BIRF 7.861-AR.

Que es menester ampliar el presupuesto del Ministerio de Seguridad con el objeto de reforzar el Programa de Seguridad Ciudadana financiado parcialmente por el préstamo CAF 201.324.

Que resulta necesario reforzar el presupuesto vigente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a los efectos de cumplir, por un lado, con los compromisos asumidos en el marco del Programa de Competitivi-

dad de Economías Regionales, préstamo BID 3.174/OC-AR; del Programa de Asistencia a las poblaciones afectadas por la erupción del complejo volcánico Puyehue - Cordón Caulle, préstamo CAF 7.882; del programa de apoyo a la inserción comercial internacional de las pymes argentinas, préstamo Fonplata - ARG -18/2006; del Programa de Competitividad del Norte Grande, préstamo BID 2005 y, por otro, para afrontar erogaciones vinculadas al Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y Gestión Financiera - segunda etapa (PROFIP II), préstamo BID 2.754/OC-AR.

Que es menester reforzar los créditos vigentes de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a fin de asegurar la continuidad de las políticas y acciones en curso implementadas en el marco de las acciones de mejoramiento barrial, la ejecución de obras de infraestructura vial regional etapas II y III, de infraestructura vial del Norte Grande, de infraestructura hídrica, de obras múltiples en municipios - etapa II, de infraestructura escolar especial, de infraestructura escolar tramo III, de infraestructura vial provincial, de apoyo para el desarrollo de la infraestructura universitaria I y II y del Sector Agua y Saneamiento.

Que, en el caso del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, es menester adecuar los créditos presupuestarios del presente ejercicio, con el objeto de permitir atender las necesidades de ejecución planteadas en los Planes Operativos Anuales (POA), vinculados a proyectos con financiamiento internacional.

Que, asimismo, resulta necesario ampliar el presupuesto vigente del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), ambos organismos descentralizados actuantes en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, con el objeto de atender las necesidades del Programa de Gestión de la Sanidad y Calidad Agroalimentaria (préstamo BID 1.950/OC-AR) y del Programa de Fortalecimiento del Sistema de Innovación Agropecuaria (préstamo BID 2.412/OC-AR), respectivamente.

Que es oportuno incrementar los créditos y recursos con financiamiento externo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva para el cumplimiento de los compromisos de desembolsos asumidos con los organismos internacionales de crédito.

Que en el caso del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se prevé otorgar un incremento en los créditos y recursos con financiamiento externo, a fin de incorporar los desembolsos provenientes del préstamo BIRF 8.464-AR, Proyecto de Fomento del Empleo para Jóvenes.

Que resulta necesario incrementar el presupuesto destinado al pago de jubilaciones y pensiones de la Administración Nacional de la Seguridad Social, organismo actuante en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a fin de afrontar el impacto del coeficiente de movilidad previsto en el artículo 32 de la ley 24.241.



Que el decreto 1.141 de fecha 17 de junio de 2015 incrementó los valores de las asignaciones familiares y los rangos para su percepción.

Que por efecto de las medidas citadas precedentemente resulta necesario incrementar los créditos presupuestarios de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Que los mayores gastos señalados en el considerando anterior se financian con una mayor recaudación de recursos propios del mencionado organismo.

Que en el caso del Ministerio de Salud se prevé otorgar un incremento en los créditos y recursos correspondientes a varios proyectos con financiamiento externo ejecutados en su órbita.

Que el aumento de las erogaciones será financiado con recursos mayores a los calculados en el presupuesto vigente, así como también con fuentes financieras adicionales.

Que corresponde sustituir la planilla anexa al artículo 48 de la ley 27.008 de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2015 a los efectos de autorizar un mayor nivel de otorgamiento de avales del Tesoro nacional destinado a la ejecución del proyecto Minicentral Hidroeléctrica sobre el Río Nahueve de la provincia del Neuquén.

Que el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156, y sus modificaciones, sustituido por el artículo 1° de la ley 26.124, dispone que quedan reservadas al Honorable Congreso de la Nación las decisiones que afecten, entre otros, el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto.

Que a fin de evitar demoras en las acciones precedentemente referidas, resulta necesario disponer con urgencia las adecuaciones antes descritas correspondientes al ejercicio presupuestario 2015.

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 el artículo 2° de la ley mencionada precedentemente determina que la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación tiene competencia para pronunciarse respecto de los decretos de necesidad y urgencia.

Que el artículo 10 de la citada ley dispone 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, en el plazo de diez (10) días hábiles, conforme lo establecido en el artículo 19 de dicha norma.

Que el artículo 20 de la ley referida prevé incluso que, en el supuesto de que la citada 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, dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones

y el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de nuestra Carta Magna.

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

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas ha tomado la intervención que le compete.

Que el presente decreto se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Modifícase el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2015, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas\* al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 2° – Modifícase el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2015 - recursos humanos, de acuerdo con el detalle obrante en la planilla anexa\* al presente artículo que forma parte integrante del mismo.

Art. 3° – Autorízase, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156, y sus modificaciones, la contratación de obras de inversión con incidencia en ejercicios futuros, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas\* al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 4° – Sustitúyese la planilla anexa al artículo 48 de la ley 27.008 de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2015 por la planilla anexa\* al presente artículo.

Art. 5° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 6° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.775

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

*Aníbal D. Fernández. – Aníbal 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. Gollán. – Alberto E. Sileoni. – José L. S. Barañao. – Teresa A. Sellarés.*

\* Las planillas anexas pueden consultarse en el expediente 14-J.G.M.-2015, Trámite Parlamentario N° 119/15, disponible en el sitio web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.