

**SESIONES EXTRAORDINARIAS**  
**2015**  
**ORDEN DEL DÍA N° 5**

**Impreso el día 25 de febrero de 2016**  
Término del artículo 113: 7 de marzo de 2016

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

**SUMARIO:** **Declaración** de validez del decreto 223 de fecha 19 de enero de 2016, por el que se sustituye la denominación del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable por la de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable; y se introducen diversas modificaciones a la Ley de Ministerios. (29-J.G.M.-2015.)

**I. Dictamen de mayoría.**

**II. 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, y en la ley 26.122, ha considerado el expediente 29-J.G.M.-2015 referido al decreto 223 del Poder Ejecutivo nacional, del 19 de enero de 2016, mediante el cual se dispusieron diversas modificaciones a la Ley de Ministerios (ley 22.520, texto ordenado según decreto 438/92, y sus modificatorios), se sustituyó el artículo 2° de la ley 26.168 y se derogaron los decretos 491, del 12 de marzo de 2002; 601, del 11 de abril de 2002; y 577, del 7 de agosto de 2003, y sus modificatorios.

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° – Declárase la validez del decreto 223, del 19 de enero de 2016.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional. De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen es remitido directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 16 de febrero de 2016.

*Luis Petcoff Naidenoff. – Adolfo Rodríguez Saá. – Nicolás M. Massot. – Mario R. Negri. – Raúl J. Pérez. – Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli. – Ángel Rozas.*

**INFORME**

**1. Introducción**

Por medio del expediente 29-J.G.M.-2015 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido para consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 223/2016, por el cual se dispusieron diversas modificaciones a la ley 22.520 (Ley de Ministerios, texto ordenado según decreto 438/92, y sus modificatorios) y se sustituyó el artículo 2° la ley 26.168 (Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo).

Asimismo, el decreto adecuó las competencias ministeriales conforme a las reformas implementadas y derogó los decretos 491, del 12 de marzo de 2002; 601, del 11 de abril de 2002; y 577, del 7 de agosto de 2003, y sus modificatorios.

De acuerdo con la naturaleza de la norma bajo análisis, cabe señalar que estamos en presencia de un decreto de necesidad y urgencia dictado por el presidente de la Nación en su condición de sujeto constitucionalmente habilitado para el ejercicio de las facultades aludidas en el tercer párrafo del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La prerrogativa con la que cuenta el titular del Poder Ejecutivo para la emisión de una disposición de

carácter legislativo exige que se verifique el control establecido por la Constitución Nacional y por la ley 26.122, con el propósito de que la Comisión Bicameral Permanente se expida—a través de un dictamen— acerca de la validez o invalidez del decreto, para que posteriormente dicho dictamen sea elevado al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

Este criterio que el constituyente reformador de 1994 consagró y que luego el legislador perfeccionó, permite el ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo solamente cuando las circunstancias hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes. Bajo tal inteligencia, como quedó dicho, el decreto de necesidad y urgencia debe ser sometido al control posterior de validez y legalidad del Poder Legislativo, en su condición de órgano constitucional representativo de la voluntad popular y cuya función propia es la sanción de leyes.

## 2. Objeto del decreto 223/16

El decreto 223/16 dispuso, en primer lugar, modificar la ley de ministerios (ley 22.520, texto ordenado según decreto 431/92, y sus modificatorios) a fin de modificar la denominación del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (decreto 13/2015, del 10 de diciembre de 2015) por la de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable en el entendimiento de que tal modificación refleja con mayor fidelidad las competencias que le fueron oportunamente asignadas.

Como consecuencia de ello y en virtud de la trascendencia de los cometidos asignados a la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo y, en particular, al presidente de la misma, el decreto sustituyó el artículo 2º de la ley 26.168 y determinó que la titularidad de dicho cargo sea ejercida por el ministro titular del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Por otra parte, el decreto 223/16 adecuó las competencias del jefe de Gabinete de Ministros; del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda; del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas; del Ministerio de Producción; del Ministerio de Turismo y del Ministerio de Educación y Deportes a los cometidos de las leyes y reglamentaciones vigentes en la materia.

Finalmente, y a los fines de una mayor eficiencia en el funcionamiento de la administración pública, se derogaron los decretos 491, del 12 de marzo de 2002; 601, del 11 de abril de 2002; y 577 del 7 de agosto de 2003, y sus modificatorios.

Las modificaciones planteadas y dispuestas por el Poder Ejecutivo nacional a través del decreto 223/16 responden a una situación urgente y excepcional que requería atribuir a los ministerios involucrados en el mismo decreto las competencias que sirvan para lograr de modo eficaz sus objetivos.

De igual manera, se advierte que el fin perseguido por el decreto en su articulado no es otro que el de

optimizar de forma general todo el funcionamiento de la administración pública.

Corresponde señalar, sobre esta última cuestión, que surge del propio texto constitucional la obligación a cargo del presidente de la Nación, como responsable político de la administración general del país (artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional), la de adoptar todas aquellas medidas que tiendan a dotar de mayor eficacia al funcionamiento de la administración pública.

Las decisiones que se adopten en ese sentido, y que tanto el decreto 13/2015 como el 223/2016 materializaron, tienen un destinatario común y universal conformado por el conjunto de toda la sociedad, sobre todo, y como resulta en el caso del último decreto, cuando se pretenden superar diferentes problemas vinculados al ambiente y al desarrollo sustentable

Por último, el Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo de los considerandos que la medida se dictó en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y de acuerdo con los artículos 2º, 19 y 20 de la ley 26.122.

En consecuencia, es menester verificar que se cumplan los recaudos formales y sustanciales para habilitar su procedencia.

## 3. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

### a) Requisitos formales

El artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establece una serie de requisitos de índole formal y sustancial para que se justifique el dictado de un decreto de necesidad y urgencia por parte del presidente de la Nación.

El primero de los recaudos formales es que el decreto en cuestión sea decidido en acuerdo general de ministros, quienes deben refrendarlo junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitirlo al Congreso dentro de los diez días posteriores a la emisión del decreto, lo que constituye un segundo recaudo formal.

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo luego de superado ese primer análisis o control, corresponde considerar la existencia, o no, de las circunstancias igualmente previstas en la norma constitucional.

En el caso particular, se verifica que el decreto de necesidad y urgencia 223/16 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 11/2016.

Asimismo, está acreditado que el decreto 223/16 fue remitido en tiempo y forma toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 26 de

enero de 2016. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

#### *b) Requisitos sustanciales*

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan “circunstancias excepcionales” que requieran pronto remedio y que sea “imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes”.

De acuerdo con la previsión constitucional será por lo tanto necesario, en cada oportunidad en que el Congreso deba pronunciarse, determinar si han existido las circunstancias que justificarían y darían sustento al decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

Vale recordar, que en el célebre caso “Verrocchi”, la Corte Suprema de Justicia sostuvo 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 la 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” (*Fallos*, 322:1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa “Risolia de Ocampo”, la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el *sub lite* es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos” (*Fallos*, 323:1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse acorde a parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 223/2016, resulta evidente que tanto la situación de gravedad

institucional como el interés general de la sociedad comprometido, motivaron su inmediato dictado bajo un estricto cumplimiento de pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada como de las normas en juego que reglamentan su procedencia.

#### *4. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes*

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad del dictado del decreto 223/2016 en los términos anteriormente expresados, resta determinar si además de la pronta solución legislativa que justificó su emisión, hubiera sido posible esperar al inicio y desarrollo de la actividad parlamentaria.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso “Verrocchi”, la procedencia y admisibilidad –en términos constitucionales– de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a “que la situación que requiere la 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” (*Fallos*, 322:1726, considerando 9°).

Ahora bien, sabido es que el “trámite normal de las leyes” cuenta con plazos que son, muchas veces, incompatibles con la urgencia que amerita la solución de una determinada situación.

Así, entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en alguna u otra Cámara, y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el mismo debate suscitado en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del Reglamento de la Cámara de Senadores y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, Reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las Cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En el caso particular, debe tenerse presente que la materia objeto de regulación es típicamente administrativa, resultando urgente la adecuación legislativa a fin de poner en ejercicio las competencias necesarias para articular medidas urgentes en cada repartición, propias de un cambio de administración. A su vez, la práctica institucional seguida por esta comisión, así como por el Congreso de la Nación, ha sido la de convalidar los decretos de necesidad y urgencia dictados en esta materia.

En definitiva, y conforme al análisis de las circunstancias fácticas analizadas, corresponde afirmar que el decreto 223/16 se erige como pronta solución legislativa –de carácter urgente– que busca asegurar el buen funcionamiento del gobierno y garantizar la protección de los derechos e intereses de toda la sociedad.

### 5. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 223/16, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada haría imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 223, del 19 de enero de 2016.

*Luis Petcoff Naidenoff. – Adolfo Rodríguez Saá. – Nicolás M. Massot. – Mario R. Negri. – Raúl J. Pérez. – Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli. – Ángel Rozas.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –ley 26.122– ha considerado el expediente C.D.-29-J.G.M.-2015 referido al decreto del Poder Ejecutivo del 19 de enero de 2016 por el cual se comunica el decreto de necesidad y urgencia (DNU) 223/2016 mediante el cual introducen modificaciones a la Ley de Ministerios, 22.520, y a la Ley de la Cuenca Matanza-Riachuelo, 26.168, para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos 2º, 10, 18 y 19 de la ley 26.122.

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 Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

Artículo 1º – Declarar la invalidez por inconstitucional y la nulidad absoluta e insanable del decreto del Poder Ejecutivo nacional 223, de fecha 19 de enero de 2016.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 16 de febrero de 2016.

*Marcos Cleri. Diana B. Conti. – Juliana di Tullio. – Juan M. Abal Medina. – María G.*

*de la Rosa. – Anabel Fernández Sagasti. – Juan M. Irrazábal. – Juan M. Pais.*

## 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

### I. Antecedentes y conceptualización

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 1º.

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 tipificados en nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de necesidad y urgencia, *b)* los dictados en virtud de delegación legislativa, y *e)* 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

<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 rígido de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

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 los ha dejado subordinados a una ley especial.

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

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

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

En 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,<sup>2</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>3</sup>

<sup>2</sup> Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

<sup>3</sup> Miguel A. Ekmekdjian (en su obra *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende

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>4</sup>

Entre los antecedentes en derecho comparado 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 orden de ideas, es criterio de esta comisión plantear un razonamiento acabado 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.

## II. Análisis de los aspectos formales y sustanciales

Antes de abordar el análisis de los aspectos formales y sustanciales del decreto 223/15 a la luz del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, cabe mencionar sintéticamente que aquél dispone modificaciones a las leyes de ministerios, 22.520, y a la de la cuenca Matanza-Riachuelo, 26.168, con el objeto de complementar el proceso de organización ministerial de gobierno iniciado a través del decreto 13/2015.

En ese orden de ideas, y considerando los cometidos asignados al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo creado por el decreto mencionado, se alude que “resulta procedente modificar la denominación de dicha cartera a fin de reflejar más adecuadamente sus competencias, pasando a denominarse Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable”. Asimismo, considerando “los cometidos asignados a la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo y en particular al presidente de la misma, se estima necesario que la titularidad de dicho cargo sea ejercida por el responsable del área de Ambiente y Desarrollo Sustentable, tal como figuraba

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>4</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 1853-60.

en la versión originaria del artículo 2º de la ley 26.168, por lo que corresponde en esta instancia su sustitución”.

Bajo los mismos argumentos, se efectúan adecuaciones en las competencias del jefe de Gabinete de Ministros, del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, del Ministerio de Producción y del Ministerio de Turismo.

Por último, considerando las competencias del Ministerio de Educación y Deportes establecidas por el decreto precitado, se procede a adecuar sus cometidos a las leyes y reglamentaciones vigentes en la materia.

Por otra parte, se derogan los decretos 491 del 12 de marzo de 2002, 601 del 11 de abril de 2002 y 577 del 7 de agosto de 2003 y sus modificatorios, con el fin de lograr “una mayor eficiencia en el funcionamiento de la administración pública”.

## II.a. Aspectos formales

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 3º, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, permite inferir como otro requisito formal que “serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

Desde el punto de vista formal, la norma cumple con los requisitos exigidos: fue decidido en acuerdo general de ministros, refrendado, conjuntamente, por el jefe de Gabinete de Ministros (artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional); y remitido a la comisión dentro del plazo previsto (artículo 99, inciso 3, cuarto párrafo, de la Constitución Nacional).

## II.b. Aspectos sustanciales

Desde la perspectiva sustancial, en primera instancia es pertinente detenerse en la concurrencia del presupuesto habilitante contemplado en la Carta Magna para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia, esto es, la presencia de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes.

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.

Es menester señalar que de la letra del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, transcripto recientemente, surge que 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 la Constitución para la sanción de las leyes y no se tratara de las materias excluidas, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia.

La CSJN ha interpretado en los casos “Verrocchi”,<sup>5</sup> “Cooperativa del Trabajo Fast Limitada” y más recientemente en “Consumidores Argentinos” que, para que el presidente pueda ejercer legítimamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: *a)* que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución Nacional, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ser acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen la reunión o traslado de los legisladores; *b)* que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser inmediata, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

De esto se desprende que el Poder Ejecutivo no podría dictar un decreto de necesidad y urgencia ante el rechazo de un proyecto de ley por el Congreso, ante la falta de acuerdo de los bloques para su tratamiento o ante la falta de quórum para sesionar. Tampoco es suficiente que el Congreso Nacional se encuentre en receso, porque siempre puede ser convocado a sesiones extraordinarias por el propio Poder Ejecutivo.

Por caso, Comadira ha señalado que: “la sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno, de quórum o mayorías propias para imponer sus criterios, no puede, por eso, ser, por sí sola, razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente, la situación planteada”.<sup>6</sup>

En un Parlamento con representación por medio de los partidos políticos, todo el procedimiento parlamentario con sus controversias, discursos y réplicas se vuelve fundamental para la democracia, pues tiende a la consecución de acuerdos, conduce a que nos acerquemos a una idea más pluralista respecto a la voluntad popular. Al quedar agrupados en sectores la totalidad

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

6 Comadira, Julio R., “Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional”, La Ley, 1995-B: 825.

de los ciudadanos, brota la posibilidad de deliberación, negociación y acuerdo para la formación de la voluntad colectiva por medio de la conformación de las mayorías, en la deliberación entre mayorías y minorías, y en la posibilidad del surgimiento de posibles alianzas.

Asimismo, corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o el dictado de un decreto de necesidad y urgencia.<sup>7</sup> La referencia a una situación de urgencia no puede constituir una afirmación meramente dogmática como para justificar por sí la emisión de disposiciones de carácter legislativo. Deben además descartarse situaciones de emergencia ya tratadas por el legislador con anterioridad y donde ya fijó una determinada pauta.

La Constitución no innova en cuanto a la causa habilitante de competencia legislativa en el Poder Ejecutivo, que siempre debe ser una real emergencia pública en la sociedad: no basta con invocarla, debe existir verdaderamente y ser susceptible de comprobación jurisdiccional. La admisibilidad del reglamento de necesidad y urgencia es excepcional.

La norma constitucional precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.<sup>8</sup> Pues bien, debe tratarse de una situación de carácter extraordinario o excepcional, esto es, un hecho no habitual, imprevisible o difícilmente previsible, que impida cumplir con el trámite parlamentario.

Es menester señalar que el convencional Raúl Alfonsín ha dicho que las circunstancias excepcionales suponen la existencia de una emergencia significativa y necesidad súbita que imposibilite que los cometidos estatales se cumplan por los medios ordinarios del procedimiento legislativo.<sup>9</sup>

Asimismo, 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>10</sup>

Asimismo 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>11</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.

Como ha señalado el flamante procurador del Tesoro y eximio administrativista Carlos Balbín, el decreto de necesidad es el acto de alcance general con contenido y rango de ley dictado por el Poder Ejecutivo en ejercicio de un apoderamiento constitucional, sin habilitación previa. A su vez, el decreto es de carácter extraordinario y provisorio ya que, por un lado sólo procede cuando están presentes los supuestos de hecho tasados en el texto constitucional y por el otro, el decreto debe ser aprobado posteriormente y de modo inmediato por el Congreso.<sup>12</sup>

La Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció dos supuestos que en principio son los únicos que configuran los casos de excepción que impiden, en términos constitucionales, seguir el trámite parlamentario ordinario y, por lo tanto, constituyen el presupuesto necesario para que el Ejecutivo pueda dictar actos materialmente legislativos.

Siguiendo la postura del doctor Balbín, “así por un lado, la imposibilidad material de reunir el Congreso para sesionar, y por el otro, la necesidad de que la medida legislativa tenga carácter rápido y expedito para que resulte eficaz. En efecto, y volviendo a la precedente “Verocchi”, la CSJN sostuvo que el presupuesto para el dictado del DNU es que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse materialmente por razones de fuerza mayor (por caso, acciones bélicas o desastres naturales), y cuando “la situación que requiera 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”.<sup>13</sup>

Volviendo al análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan

7 CSJN, 19/8/1999, “Verocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas s/ acción de amparo”, *Fallos*, 322:1726.

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

9 Convención Nacional Constituyente, Ministerio de Justicia de la Nación, pág. 2729.

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

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

12 Balbín, Carlos, *Tratado de derecho administrativo*, La Ley, 2015, tomo 1, página 699.

13 *Idem*, página 706.



“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>

Si la emergencia no existe, o lo que el reglamento resuelve nada tiene que ver con la emergencia, entonces es inconstitucional. Por lo demás, la urgencia debe ser de tal índole “que circunstancias excepcionales hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución para la sanción de las leyes”.

En ese esquema, cabe recordar que nuestro Máximo Tribunal, interpretando el alcance del presupuesto habilitante del dictado de los decretos de necesidad y urgencia, sostuvo que “únicamente en situaciones de grave trastorno que amenacen la existencia, la seguridad o el orden público o económico, que deben ser conjuradas sin dilaciones puede el Poder Ejecutivo nacional dictar normas que de suyo integran las atribuciones del Congreso, siempre y cuando sea imposible a éste dar respuesta a las circunstancias de excepción”.<sup>15</sup>

En esa misma decisión, también sostuvo que “el ejercicio de la prerrogativa en examen está sujeto a reglas específicas que exigen un estado de excepción y el impedimento de recurrir al sistema normal de formación y sanción de las leyes...”.

En otro precedente fue incluso más estricto, al requerir “condiciones de rigurosa excepcionalidad” o cuando esté en juego “la preservación de la vida misma de la Nación y del Estado”.<sup>16</sup>

Pues bien, el dictado del decreto *sub examine* conlleva no reconocer los límites constitucionales/legales de los poderes del Estado, toda vez que no existe verdadera necesidad y urgencia que justifique su dictado. Las prácticas últimas del oficialismo dan a entender que consideran un estorbo indebido la “interferencia” del Parlamento en el control sobre el Poder Ejecutivo. Fuerza, de modo completamente voluntarista, los hechos y las circunstancias para justificar la existencia –ficticia– de una situación de necesidad y urgencia que habilite el dictado de este tipo de medidas.

En línea con lo precedentemente expuesto, no está demostrado, en palabras del Máximo Tribunal, que sea imposible dictar la ley correspondiente 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 (v.gr.:

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.

15 CSJN, 7/12/2004, “Leguizamón Romero, Abel y otra c/ I.S.S.J. y P. s/ ordinario”, *Fallos*, 327:5559.

16 CSJN, 24/11/1998, “Delia Blanca, Luis Enrique y Luna, Jorge Ornar c/ Ind. Met. Pescarmona S.A. s/ ordinario”, *Fallos*, 321:3123.

existencia de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal); o que la situación tratada sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Más aún, en el propio texto del decreto examinado se dice que “la cadencia habitual del trámite legislativo irrogaría un importante retraso que dificultaría actuar en tiempo oportuno y obstaría al cumplimiento efectivo de los objetivos de la presente medida”. Parece claro que lo “difícil” no es “imposible”, siendo este último término el utilizado por la Corte Suprema para justificar el dictado de un decreto de necesidad y urgencia.

En consecuencia, ninguna de las circunstancias aludidas impide el cumplimiento del trámite constitucional de formación y sanción de las leyes y, por ende, no habilitan el dictado de una medida de esta naturaleza.

En otro orden de ideas, es menester analizar la procedencia del dictado del decreto 223/16 en función de la oportunidad de sus disposiciones. En este sentido, cabe recordar que se desprende de su lectura que, como mencionáramos *ut supra*, el mismo viene a introducir ciertas modificaciones y enmiendas con el objeto de complementar y ahondar en el proceso de organización ministerial de gobierno iniciado a través del decreto 13/2015.

Hemos de recordar que no resulta una novedad la utilización de los decretos de necesidad y urgencia como herramienta para adaptar la Ley de Ministerios a las necesidades de cada administración. Sin embargo, nunca antes dichas modificaciones habían avanzado sobre derechos fundamentales como la libertad de expresión, o avasallado la legislación nacional vigente o los tratados internacionales, como lo hace el decreto de necesidad y urgencia (DNU) 13, de fecha 10 de diciembre de 2015.

A través del mismo y mediante el artículo 5° se introduce en la Ley de Ministerios el artículo 23 decies, conforme al cual se crea el Ministerio de Comunicaciones. En el inciso 4 del artículo le otorga al nuevo ministerio la competencia para “ejercer las funciones de autoridad de aplicación de las leyes que regulan el ejercicio de las actividades de su competencia”. El inicio del mismo artículo aclara que sus competencias son “todo lo inherente a las tecnologías de la información, las telecomunicaciones, los servicios de comunicación audiovisual y los servicios postales”.

En efecto, a partir del 11 de diciembre de 2015, el Ministerio de Comunicaciones reemplazaría a la AFSCA como autoridad de aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual: así lo establece el artículo 10 de la ley 26.522. Lo antedicho implica que la AFSCA sería vaciada de las competencias que le asigna la ley en su artículo 12.

Lo mismo que se dice para la AFSCA, vale para la AF-TIC (Autoridad Federal de Tecnologías de la Información

y las Comunicaciones), autoridad de aplicación de la ley 27.078 de Argentina Digital, de acuerdo a su artículo 77.

En ambos casos, organismos autárquicos colegiados, con representación de los diferentes bloques legislativos del Congreso (oficialistas y opositores), son reemplazados por un ministro cuya permanencia en el cargo depende exclusivamente de la voluntad del presidente de la Nación, distorsionando totalmente la autonomía política necesaria para cumplir el rol asignado.

En este sentido, es importante recordar que el argumento aducido para quitar dichas competencias al actual presidente del directorio del AFSCA, Martín Sabbatella, fue que era “un militante del gobierno anterior”, que no garantizaba “independencia en la aplicación de la ley”. Además, uno de los puntos más reclamados por la entonces oposición –que hoy integra en gran parte el gobierno nacional– durante el debate por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (entre ellos, por el mismo Oscar Aguad, entonces presidente de bloque de diputados nacionales de la UCR) fue justamente la necesidad de una autoridad de aplicación autónoma y autárquica. La contradicción, como puede observarse, es a todas luces flagrante.

Es imperativo recordar, en la misma línea, el principio de independencia de las autoridades de aplicación de las leyes vinculadas a la libertad de expresión. Valga recordar el ya famoso *ober dictum* de la Corte en el caso “Clarín” que señaló que “es de vital importancia que la autoridad de aplicación sea un órgano técnico e independiente, protegido contra indebidas interferencias, tanto del gobierno como de otros grupos de presión.

El nuevo Ministerio de Comunicaciones, al convertirse en autoridad de aplicación de las leyes que regulan la materia, representa en tal sentido una contradicción de lo oportunamente expresado por el Máximo Tribunal de Justicia refiriéndose a la necesidad de que la autoridad de aplicación sea un órgano técnico e independiente.

Cabe destacar que esta misma exigencia es planteada de igual forma por numerosos organismos de derechos humanos a nivel nacional e internacional.

En su opinión consultiva 5/85, la Corte Interamericana de Derechos Humanos fijó doctrina respecto de las dos dimensiones que tiene la libertad de expresión: la primera es la individual, según la cual importa el derecho a expresarse por cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios (por tanto expresión y divulgación son indivisibles); y la segunda refiere a la dimensión social, que implica el derecho de todos a conocer opiniones y noticias, es decir, el derecho colectivo de buscar, recibir y difundir ideas de toda índole.

En conclusión, las modificaciones introducidas por el decreto 13/15 con respecto de la AFSCA y la AFTIC modifican sustancialmente el espíritu de la ley, afectando el equilibrio de poderes y la represen-

tatividad de la conformación de sendos organismos autárquicos colegiados, sin que existan motivos de orden público o interés general que lo obliguen a tomar semejante decisión. De esta manera, a través del mismo se violenta el sustento del sistema republicano y del estado de derecho.

Por las razones expuestas es que el bloque se ha manifestado en el sentido de la invalidez por inconstitucional y la nulidad absoluta e insanable del decreto de necesidad y urgencia 13/15.

En conclusión, considerando que el decreto 223/16 viene a complementar las disposiciones de aquél, es lógico rechazar el decreto en análisis, habiendo devenido en abstracto por la pérdida de su objeto. En otras palabras, en el caso de declararse la nulidad del decreto al que viene a modificar, el decreto 223/16 perdería su razón de ser, por ser sus disposiciones complementarias y no autónomas.

### III. Conclusión

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 223 de fecha 19 de enero de 2016 por el cual introducen modificaciones a la Ley de Ministerios, 22.520, y a la Ley de la Cuenca Matanza-Riachuelo, 26.168.

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales, pero no cumpliendo los requisitos sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 223/2015, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la invalidez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 223, de fecha 19 de enero de 2016.

Decreto 223

*Marcos Cleri. – Juliana di Tulio. – Diana B. Conti. – Juan M. Pais. – Anabel Fernández Sagasti. – Juan M. Abal Medina. – Juan M. Irrazábal. – María G. de la Rosa.*

### ANTECEDENTE

#### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 25 de enero de 2016.

*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 223 del 19 de enero de 2016, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 11

MARCOS PEÑA.  
*Rogelio Frigerio.*

Buenos Aires, 19 de enero de 2016.

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

CONSIDERANDO:

Que a través del decreto 13 del 10 de diciembre de 2015, se modificó la Ley de Ministerios.

Que, en ese orden de ideas, y habiéndose analizado los cometidos del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable creado por la norma indicada por el considerando que antecede, resulta procedente modificar la denominación de dicha cartera a fin de reflejar más adecuadamente sus competencias, pasando a denominarse Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Que considerando la trascendencia de los cometidos asignados a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo y en particular al presidente de la misma, se estima necesario que la titularidad de dicho cargo sea ejercida por el responsable del área de ambiente y desarrollo sustentable tal como figuraba en la versión originaria del artículo 2° de la ley 26.168, por lo que corresponde en esta instancia su sustitución.

Que, en igual sentido, resulta necesario efectuar adecuaciones en las competencias del jefe de Gabinete de Ministros, del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, del Ministerio de Producción y del Ministerio de Turismo.

Que, asimismo, por el artículo 23 quáter del precitado decreto se establecieron las competencias del Ministerio de Educación y Deportes, correspondiendo en esta instancia adecuar sus cometidos a las leyes y reglamentaciones vigentes en la materia.

Que, por otra parte, a los fines de una mayor eficiencia en el funcionamiento de la administración pública se estima oportuno derogar los decretos 491 del 12 de marzo de 2002, 601 del 11 de abril de 2002 y 577 del 7 de agosto de 2003, y sus modificatorios.

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

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

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

Que el artículo 22 de la ley 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones,

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

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

Por ello,

*El presidente de la Nación Argentina, en acuerdo general de ministros*

DECRETA:

Artículo 1° – Sustituyese la denominación del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable por la de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, debiendo considerarse modificada tal denominación cada vez que se hace referencia a la cartera ministerial citada en primer término.

Art. 2° – Sustituyese el artículo 2° de la ley 26.168 por el siguiente:

Artículo 2°: “La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo estará compuesta por ocho (8) integrantes, entre ellos el titular del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, quien ejercerá la presidencia.

Los restantes integrantes serán tres (3) representantes del Poder Ejecutivo nacional, dos (2) representantes de la provincia de Buenos Aires y dos (2) representantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo dictará sus reglamentos de organización interna y de operación.”

Art. 3° – Sustituyese el inciso 29 del artículo 16 del título V de la Ley de Ministerios (ley 22.520, texto ordenado por decreto 438/92, y sus modificatorias) por el siguiente:

29. Aprobar las estructuras organizativas de la jurisdicción, ministerios y organismos descentralizados que les dependen, correspondientes al primer nivel operativo.

Art. 4° – Sustituyense los incisos 7 y 8 del artículo 17 del título V de la Ley de Ministerios (ley 22.520, texto ordenado por decreto 438/92, y sus modificatorias), por los siguientes:

7. Intervenir en la evaluación de la estructura económica-financiera de los estados provinciales y regiones del país, para estar en condiciones de asistir a los mismos.

8. Intervenir en la instrumentación y seguimiento de políticas fiscales, económicas y financieras entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y municipales.

Art. 5° – Sustitúyense los incisos 19, 20, 21, 36 y 40 del artículo 18 del título V de la Ley de Ministerios (ley 22.520, texto ordenado por decreto 438/92, y sus modificatorias), por los siguientes:

19. Entender en la ejecución de la política comercial en el exterior, incluyendo la promoción y las negociaciones internacionales de naturaleza económica y comercial e intervenir en la formulación, definición y contenidos de la política comercial en el exterior.

20. Entender, desde el punto de vista de la política exterior, en las negociaciones económicas bilaterales con las naciones con las que la República mantenga relaciones, así como en las negociaciones económicas multilaterales a través de los organismos económicos internacionales y comerciales, regionales y , subregionales.

21. Entender en la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones de carácter económico y comercial, oficiales y privadas, en el exterior, ejecutando la política económica global y sectorial que se definan.

36. Entender en la planificación y dirección de la política antártica, como así también en la implementación de los compromisos internacionales y, conjuntamente con el Ministerio de Defensa, en la ejecución de la actividad antártica.

40. Intervenir en la política de desarrollo de la inversión extranjera de carácter productivo en el país, así como entender en la política de internacionalización de las empresas argentinas en el exterior.

Art. 6° – Incorpórase como inciso 20 bis del artículo 18 del título V de la Ley de Ministerios (ley 22.520, texto ordenado por decreto 438/92, y sus modificatorias), el siguiente:

20 bis. Entender en las relaciones con los organismos económicos y comerciales internacionales.

Art. 7° – Sustitúyese el inciso 21 del artículo 20 del título V de la Ley de Ministerios (ley 22.520, texto ordenado por decreto 438/92, y sus modificatorias), por el siguiente:

21. Entender en las negociaciones internacionales de naturaleza monetaria y financiera y en las relaciones con los organismos monetarios y financieros internacionales.

Art. 8° – Incorpórase como inciso 21 bis del artículo 20 del título V de la Ley de Ministerios (ley 22.520, texto ordenado por decreto 438/92, y sus modificatorias) el siguiente:

21 bis. Participar en las negociaciones internacionales de naturaleza económica.

Art. 9° – Sustitúyese el inciso 27 del artículo 20 bis del título V de la Ley de Ministerios (ley 22.520, texto

ordenado por decreto 438/92, y sus modificatorias), por el siguiente:

27. Entender en la definición de la política comercial en el exterior e intervenir, en el ámbito de sus competencias específicas, en la promoción de la política comercial en el exterior, incluyendo las negociaciones internacionales que correspondan.

Art. 10. – Suprímense los incisos 28 y 31 del artículo 20 bis del título V de la Ley de Ministerios (ley 22.520, texto ordenado por decreto 438/92, y sus modificatorias).

Art. 11. – Sustitúyense los incisos 7 y 13 del artículo 20 quáter del título V de la Ley de Ministerios (ley 22.520, texto ordenado por decreto 438/92, y sus modificatorias) por los siguientes:

7. Entender en las acciones referidas a la percepción, depósito y fiscalización del impuesto sobre pasajes aéreos al exterior en vuelos regulares y no regulares de pasajeros, así como sobre pasajes fluviales al exterior y marítimos al exterior.

13. Impulsar la Marca Argentina conforme los lineamientos del decreto 699/14.

Art. 12. – Sustitúyese el artículo 23 quáter del título V de la Ley de Ministerios (ley 22.520, texto ordenado por decreto 438/92, y sus modificatorias) por el siguiente:

Artículo 23 quáter: Compete al Ministerio de Educación y Deportes asistir al presidente de la Nación y al jefe de Gabinete de Ministros en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la educación y al deporte, y en particular:

1. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia.
2. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo nacional.
3. Entender en la definición de políticas y estrategias educativas, considerando los procedimientos de participación y consulta establecidos en la Ley de Educación Nacional.
4. Entender en el cumplimiento de los principios, fines, objetivos y previsiones establecidos en la normativa vigente para el sistema educativo nacional a través de la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos.
5. Entender en el fortalecimiento de las capacidades, planificación y gestión educativa de los gobiernos provinciales para el cumplimiento de las funciones propias y aquellas emanadas de la Ley de Educación Nacional.

6. Entender en el desarrollo de programas de investigación, formación de formadores e innovación educativa, por iniciativa propia o en cooperación con las instituciones de educación superior y otros centros académicos.
  7. Entender en el funcionamiento del sistema educativo, contribuyendo con asistencia técnica y financiera a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
  8. Entender en los casos de emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquellas jurisdicciones en las que se encuentre en riesgo el derecho a la educación.
  9. Entender en la elaboración de normas generales sobre equivalencias de planes de estudios y diseños curriculares de las jurisdicciones y otorgar validez nacional a los títulos y certificaciones de estudios.
  10. Elaborar normas generales sobre revalidación, equivalencia y reconocimiento de títulos expedidos y de estudios realizados en el extranjero.
  11. Coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional en el ámbito de su competencia y promover la integración en materia educativa.
  12. Entender en la formulación de políticas generales en materia universitaria, respetando el principio de autonomía consagrado para las instituciones universitarias.
  13. Entender en las acciones inherentes a la formulación de un sistema de evaluación y acreditación para la educación superior, universitaria y no universitaria.
  14. Intervenir en la formulación, gestación y negociación de tratados y convenios internacionales relativos a la educación, y entender en la aplicación de los tratados y convenios internacionales, leyes y reglamentos generales relativos a la materia.
  15. Entender en todo lo relativo a la promoción y desarrollo en el país de la actividad deportiva en todas sus formas.
  16. Entender como autoridad de aplicación en el establecimiento de las políticas, planes, programas, infraestructura y seguridad vinculados al fomento y al desarrollo integral del deporte a nivel local e internacional, en todas sus etapas y niveles de competencia y de recreación en todas sus formas y modalidades en coordinación con los organismos nacionales, provinciales, municipales e instituciones privadas.
- Art. 13. – Deróganse los decretos 491 del 12 de marzo de 2002, 601 del 11 de abril de 2002 y 577 del 7 de agosto de 2003, y sus modificatorios.
- Art. 14. – El presente decreto entrará en vigencia a partir de la fecha de su dictado.
- Art. 15. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.
- Art. 16. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.
- Decreto 223

MAURICIO MACRI.

*Marcos Peña. – Rogelio Frigerio. – Alfonso de Prat Gay. – Julio C. Martínez. – José G. Santos. – Germán C. Garavano. – Patricia Bullrich. – Alberto J. Triaca. – Carolina Stanley. – Jorge D. Lemus. – Esteban J. Bullrich. – José L. S. Baraño. – Alejandro P. Avelluto. – Guillermo J. Dietrich. – Francisco A. Cabrera. – Ricardo Buryaile. – Sergio Bergman. – Oscar R. Aguad. – Andrés H. Ibarra. – Juan J. Aranguren.*