

SESIONES ORDINARIAS
2016
ORDEN DEL DÍA N° 9

Impreso el día 3 de marzo de 2016

Término del artículo 113: 14 de marzo de 2016

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

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 275 de fecha 1° de febrero de 2016, por el que se suspende desde el 1° de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2016 inclusive, la aplicación de las disposiciones contenidas en el decreto 814 del 20 de junio de 2001, respecto de los empleadores titulares de establecimientos educativos de gestión privada que se encontraren incorporados a la enseñanza oficial conformes a las disposiciones de las leyes 13.047 y 24.049. (30-J.G.M.-2015.)

Dictamen de comisión

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 30-J.G.M.-2015 referido al decreto 275 del Poder Ejecutivo nacional, del 1° de febrero de 2016, mediante el cual se suspendió, desde el 1° de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2016 inclusive, la aplicación de las disposiciones contenidas en el decreto 814, del 20 de junio de 2001, y sus modificatorios, respecto de los empleadores titulares de establecimientos educativos de gestión privada que se encontraren incorporados a la enseñanza oficial conforme las disposiciones de las leyes 13.047 y 24.049.

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 275, del 1° de febrero 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, 23 de febrero de 2016.

Luis C. Petcoff Naidenoff. – Adolfo Rodríguez Saá. – Nicolás M. Massot. – Mario R. Negri. – Raúl J. Pérez. – Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli. – Juan M. Abal Medina. – María Graciela de la Rosa. – Juan M. Irrazábal. – Juan M. País. – Ángel Rozas.

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 30-J.G.M.-2015 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a 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 275/2016, por el cual se dispuso suspender, desde el 1° de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2016 inclusive, la aplicación de las disposiciones contenidas en el decreto 814, del 20 de junio de 2001, y sus modificatorios, respecto de los empleadores titulares de establecimientos educativos de gestión privada que se encontraren incorporados a

la enseñanza oficial conforme las disposiciones de las leyes 13.047 y 24.049.

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 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 la emisión de decretos por parte del Poder Ejecutivo solamente cuando circunstancias excepcionales 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 y exclusiva es la sanción de leyes.

2. Objeto del decreto 275/2016

El decreto bajo análisis, como quedó dicho, suspendió, desde el 1° de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2016 inclusive, la aplicación de las disposiciones contenidas en el decreto 814, del 20 de junio de 2001, y sus modificatorios, respecto de los empleadores titulares de establecimientos educativos de gestión privada que se encontraran incorporados a la enseñanza oficial conforme las disposiciones de las leyes 13.047 y 24.049.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo de los considerandos que la medida se dicta en uso de las facultades conferidas por los artículos 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

En consecuencia, es menester verificar que se cumpla con 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 esos 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 excepcionales igualmente previstas en la norma constitucional.

En el caso particular, se verifica que el decreto de necesidad y urgencia 275/2016 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 23/2016.

Asimismo, está acreditado que el decreto 275/2016 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 3 de febrero 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 excepcionales y la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes 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 “Risolfá 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 hartó sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y 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 275/2016, resulta evidente que tanto la situación de gravedad y excepcionalidad como el interés general de los sectores comprometidos motivaron su inmediato dictado bajo estricto cumplimiento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada, como de las normas en juego que reglamentan su procedencia.

Además, cabe recordar que de forma previa al dictado del presente decreto, se emitieron otros tantos con el mismo carácter y exactamente el mismo propósito. Así, y según se recuerda en los considerandos del reglamento bajo análisis, se han emitido, previa y sucesivamente, los decretos de necesidad y urgencia 1.034/01, 284/02, 539/03, 1.806/04, 986/05, 151/07, 108/09, 160/11, 201/12, 249/13, 351/14 y 154/15.

Esta situación da cuenta que a lo largo de quince años se mantuvieron las mismas políticas legislativas para evitar que la aplicación del decreto 814/01 genere un incremento en las partidas presupuestarias provinciales afectadas a los aportes estatales en momentos que las mismas están efectuando ingentes esfuerzos por incrementar los recursos asignados a educación, según las demandas de la ley de financiamiento educativo 26.075 y por mantener el equilibrio fiscal, tal cual se establece en la motivación del decreto 275/2016.

Por lo tanto, la suspensión del decreto 814/01 se erige como un instrumento apto de política uniforme en beneficio de los intereses de los empleadores titulares de establecimientos educativos de gestión privada que se encontraron incorporados a la enseñanza oficial, evitando, por consiguiente, que la situación puede ocasionar no sólo un detrimento en la calidad educativa, sino también en el nivel de empleo de este sector, lo que no resulta deseable.

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 275/2016 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 “Verocchi”, 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 debate 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 del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por 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 definitiva, y conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 275/2016 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa –de carácter urgente y excepcional– que busca garantizar la protección de los derechos e intereses de los sectores sociales comprometidos.

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 275/2016, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía 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 275, del 1º de febrero de 2016, del Poder Ejecutivo nacional.

Luis C. Petcoff Naidenoff. – Adolfo Rodríguez Saá. – Nicolás M. Massot. – Mario R. Negri. – Raúl J. Pérez. – Luis. A. Petri. – Pablo G. Tonelli. – Juan M. Abal Medina. – María Graciela de la Rosa. – Juan M Pais. – Ángel Rozas.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 2 de febrero de 2016.

A la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a esta 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 275 del 1º de febrero de 2016, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 23

MARCOS PEÑA.

Esteban J. Bullrich.

Buenos Aires, 1º de febrero 2016.

VISTO el expediente 6.392/02 en tres (3) cuerpos del Registro del entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, la ley 24.241, los decretos 814 de fecha 20 de junio de 2001, modificado por el artículo 9º de la ley 25.453, 1.034 de fecha 14 de agosto de 2001, 284 del 8 de febrero de 2002, 539 de fecha 10 de marzo de 2003, 1.806 del 10 de diciembre de 2004, 986 del 19 de agosto de 2005, 151 del 22 de febrero de 2007, 108 del 16 de febrero de 2009, 160 del 16 de febrero de 2011, 201 del 7 de febrero de 2012, 249 del 4 de marzo de 2013, 351 del 21 de marzo de 2014 y 154 del 29 de enero de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que por la ley 24.241 se dispuso que todos los empleadores privados contribuyeran, para la jubilación del personal con relación de dependencia, con un aporte equivalente al dieciséis por ciento (16%) del haber remuneratorio de la nómina del establecimiento.

Que las instituciones privadas de enseñanza comprendidas en la ley 13.047 y las transferidas a las jurisdicciones según la ley 24.049, están alcanzadas por los términos de la legislación previsional citada.

Que el decreto 814 de fecha 20 de junio de 2001, modificado por el artículo 9º de la ley 25.453, con el

objeto de ordenar las sucesivas modificaciones que en materia de reducción de las contribuciones patronales se habían establecido en años anteriores y a efectos de simplificar el encuadramiento, liquidación y tareas de control y fiscalización de las mismas y como instancia superadora, adoptó una modalidad de alícuota única para la casi totalidad de las mencionadas contribuciones, fijándola en el veinte por ciento (20 %) para los empleadores que resultaran comprendidos en el inciso a) de su artículo 2º y en el dieciséis por ciento (16 %), para los indicados en el inciso b) del mismo artículo, dejándose, asimismo, sin efecto toda norma que hubiera contemplado exenciones o reducciones de alícuotas aplicables a las contribuciones patronales.

Que, posteriormente, dichos porcentajes fueron incrementados en un (1) punto por el artículo 80 de la ley 25.565.

Que por los decretos 1.034 de fecha 14 de agosto de 2001, 284 de fecha 8 de febrero de 2002, 539 de fecha 10 de marzo de 2003, 1.806 de fecha 10 de diciembre de 2004, 986 de fecha 19 de agosto de 2005, 151 del 22 de febrero de 2007, 108 del 16 de febrero de 2009, 160 del 16 de febrero de 2011, 201 del 7 de febrero de 2012, 249 del 4 de marzo de 2013, 351 del 21 de marzo de 2014 y 154 del 29 de enero de 2015 se suspendió la aplicación de los referidos porcentajes para los empleadores titulares de establecimientos educacionales privados, cuyas actividades estuvieran comprendidas en las leyes 24.521, sus modificaciones y 26.206.

Que por el artículo 4º del decreto 814/01, según texto modificado por la ley 25.723, los empleadores pueden computar, como crédito fiscal del impuesto al valor agregado los puntos porcentuales establecidos en el Anexo 1 de dicha norma.

Que los establecimientos educativos privados incorporados a la enseñanza oficial comprendidos en la ley 13.047 están exceptuados del impuesto al valor agregado, por lo que se encuentran en una situación de inequidad tributaria con relación al resto de las actividades privadas, al no poder compensar valor alguno por este concepto.

Que la situación descripta colisiona, para este sector, con los objetivos planteados al momento de dictarse el decreto 814/01, de establecer el crecimiento sostenido, la competitividad y el aumento del empleo, mediante la reducción de los costos disminuyendo la presión sobre la nómina salarial.

Que conforme la ley 24.049, la administración y supervisión de las instituciones privadas de enseñanza comprendidas en la ley 13.047 fue transferida a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, contando la mayoría de ellas con el aporte estatal para el financiamiento previsto en la ley 26.206, el cual surge de los respectivos presupuestos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Que la aplicación del decreto 814/01 generaría, por lo tanto, un incremento en las partidas presupuestarias pro-

vinciales afectadas a los aportes estatales en momentos que las mismas están efectuando ingentes esfuerzos por incrementar los recursos asignados a educación, según las demandas de la ley de financiamiento educativo 26.075 y por mantener el equilibrio fiscal, situación que se ha evitado sucesivamente mediante el dictado de los decretos 1.034/01, 284/02, 539/03, 1.806/04, 986/05, 151/07, 108/09, 160/11, 201/12, 249/13, 351/14 y 154/15.

Que la aplicación del decreto 814/01 en los establecimientos de gestión privada provocará un incremento en el valor de los aranceles que abonan las familias por los servicios educativos brindados en instituciones cuyo personal no está totalmente alcanzado por el aporte estatal, impacto que es mayor en aquellas regiones menos favorecidas del país como consecuencia de la situación descripta anteriormente.

Que tal situación puede ocasionar no sólo un detrimento en la calidad educativa, sino que al mismo tiempo puede impactar en el nivel de empleo en este sector, lo que agravaría la situación económica y social actual producida por la crisis financiera mundial y de la que el gobierno nacional procura evitar sus mayores riesgos.

Que los institutos de educación pública de gestión privada incorporados a la enseñanza oficial comprendidos en las leyes 13.047 y 24.049 son regulados y supervisados en cuanto a sus aranceles por las autoridades jurisdiccionales.

Que es prioridad del gobierno nacional favorecer a los sectores de las regiones menos favorecidas del país a través de políticas que promuevan un desarrollo más equitativo e igualitario.

Que la aplicación del decreto 814/01 en las instituciones educativas privadas produciría un efecto contrario a este objetivo de la política nacional, gravando a quienes brindan el servicio educativo, a diferencia del resto de las actividades que no ven incrementados sus costos, lo que hace necesario dictar la presente norma para corregir el efecto no deseado de aplicar a este sector ese decreto.

Que la aplicación del decreto 814/01 tendría un efecto regresivo en todas las jurisdicciones, pero principalmente en las más necesitadas.

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.

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 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 las direcciones generales de Asuntos Jurídicos de los ministerios de Educación y Deportes y de Hacienda y Finanzas Públicas han tomado la intervención que les compete.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas por los artículos 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y 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° – Suspéndese desde el 1° de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2016 inclusive, la aplicación de las disposiciones contenidas en el decreto 814 del 20 de junio de 2001 y sus modificatorios, respecto de los empleadores titulares de establecimientos educativos de gestión privada que se encontraren incorporados a la enseñanza oficial conforme las disposiciones de las leyes 13.047 y 24.049.

Art. 2° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 3° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 275

MAURICIO MACRI.

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