

## SESIONES ORDINARIAS

2017

# ORDEN DEL DÍA N° 1284

Impreso el día 3 de abril de 2017

Término del artículo 113: 12 de abril de 2017

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

SUMARIO: **Declaración** de invalidez del decreto 52 de fecha 20 de enero de 2017, por el cual se modifica el decreto 1.584/2010 sobre Feriados Nacionales. (32-J.G.M.-2016).

*J. Pérez. – María Graciela de la Rosa. – Anabel Fernández Sagasti. – Daniel A. Lovera. – Juan M. Pais.*

#### INFORME

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

#### I. Antecedentes

#### 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 decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 52 de fecha 20 de febrero de 2017 (B.O. 23/1/2017), mediante el cual modifica el decreto 1.584/2010 sobre feriados nacionales.

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 invalidez del decreto 52 de fecha 20 de enero de 2017 (B.O. 23/1/2017).

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 21 de marzo de 2017.

*Marcos Cleri. – Adolfo Rodríguez Saá. – Diana B. Conti. – Juliana di Tullio. – Raúl*

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 –complementado por la cláusula transitoria octava–, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional.

Respecto de los decretos de necesidad y urgencia, 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”.

Por su parte, en materia de delegación legislativa, el artículo 76, complementado por la cláusula transitoria octava, dispone:

”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.

”[...]”

”Cláusula transitoria octava. La legislación delegada preexistente que no contenga plazo establecido para su ejercicio caducará a los cinco años de la vigencia de esta disposición excepto aquella que el Congreso de la Nación ratifique expresamente por una nueva ley”.

Finalmente, sobre la promulgación parcial de leyes, el artículo 80 establece:

”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”.

Adicionalmente, respecto de los tres decretos mencionados, el artículo 100 prevé:

”CAPÍTULO CUARTO

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

Artículo 100: El jefe de Gabinete de Ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia.

”Al jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:

”[...]”

”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 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.

A su vez, en el título III se establece el alcance de la competencia de la Comisión Bicameral Permanente.

A tales efectos, en lo que aquí importa, para el control de los decretos de necesidad y urgencia prevé:

“Artículo 10: 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 expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado...”.

Paralelamente, respecto del control del ejercicio de facultades legislativas delegadas, dispone:

“Artículo 13: 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 expresamente sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación y al plazo fijado para su ejercicio...”.

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 el 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 que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y, no obstante ello,

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.

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.<sup>5</sup>

Es menester tener en cuenta que al supuesto fáctico del dictado del decreto 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.

## II. Objeto

La Comisión Bicameral Permanente somete a su consideración el tratamiento del decreto 52/2017, mediante el cual modifica el decreto 1.584/2010 al

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 de 1853/60.

<sup>5</sup> Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1995, tomo VI.

sustituir los artículo 2°, 3° y 4° del mismo, sobre el régimen de feriados nacional y de los días no laborales en todo el territorio de la Nación.

El mismo ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional. Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Ley Fundamental, corresponde a esta comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, Constitución Nacional y los artículo 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

## III. Análisis de los requisitos formales y sustanciales

### 1. 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 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...” luego agrega: “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>6</sup>

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscrita en acuerdo general de

<sup>6</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 el alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

ministros, conforme el artículo 99, inciso 3, párrafos 3° y 4° y artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del jefe de Gabinete de Ministros y remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

## 2. Aspectos sustanciales

En relación a los aspectos sustanciales es menester señalar que de la letra del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, 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 tratare de las materias excluidas, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia.

La CSJN ha interpretado en los casos “Verrocchi”, “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.

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>7</sup>

En un Congreso 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 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 mayo-

rias, 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. En este caso el Poder Ejecutivo nacional en el mes de diciembre pasado ha enviado al Congreso de la Nación un proyecto de ley, cuyo estado parlamentario se encuentra vigente, a los efectos de ser tratado por ambas Cámaras durante el período extraordinario y ante el no tratamiento, discrecionalmente lo hace mediante un decreto de necesidad y urgencia. 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.

Según Gordillo, 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.

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>8</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>9</sup>

Asimismo, 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>10</sup>

<sup>8</sup> Convención Nacional Constituyente, Ministerio de Justicia de la Nación, p. 2729.

<sup>9</sup> Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”, columna de opinión, La Ley, 27/2/01.

<sup>10</sup> Balbín, Carlos: *Tratado de derecho administrativo*, La Ley, 2015, tomo I, página 699.

<sup>7</sup> Comadira, Julio R.: “Los derechos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional.” *La Ley*, 1995-B, 825.

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>11</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 “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>12</sup>

El decreto 52/2017 del Poder Ejecutivo nacional pretende modificar el decreto 1.584/2010. Este último tuvo como objeto unificar criterios respecto de la normativa relativa a los feriados nacionales y días no laborables, cuya proliferación de normas generaba confusión, incertidumbre y falta de previsibilidad a la hora de planificar actividades específicas que hacían a la conmemoración de acontecimientos históricos y culturales de nuestra nación, así como también a las actividades económicas, culturales, sociales y familiares propias de la vida de cada uno de los integrantes de la sociedad.

Pero además dicho decreto sostenía que la unificación de la normativa vigente en una norma única de feriados y días no laborables tenía por objetivo reflejar los acontecimientos históricos que por sobre todas las cosas nos ha dado identidad como Nación y permitir, a la vez, el desarrollo de actividades como el turismo, que se había transformado en los últimos años en uno de los sectores de la economía que más aportaba al desarrollo local y nacional, generando el crecimiento de las economías regionales, creando empleo y distri-

buyendo equitativa y equilibradamente los beneficios en todo nuestro territorio nacional.

Asimismo, como elemento innovador, tomado de la Unión Europea y por sobre todo movilizador de las economías regionales, se incorporaron algunos feriados con fines turístico para impulsar y desarrollar la actividad turística como tracción económica y con ello el desarrollo local y nacional y consecuentemente el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Ahora bien, la aplicación del decreto 52/2017, según expresa el Poder Ejecutivo nacional en los considerandos del decreto bajo análisis, argumenta la necesidad de definir un nuevo régimen de feriados nacionales y días no laborables, eliminando los feriados con fines turísticos y trasladando todos los feriados nacionales cuyas fechas coincidan con los días martes y miércoles al día lunes anterior, y los que coincidan con los días jueves y viernes al día lunes siguiente, exceptuando algunos feriados que por su significado histórico, o por tratarse de fechas religiosas o internacionalmente reconocidas, resulta inconveniente trasladar.

Asimismo, argumenta que al trasladarse una mayor cantidad de feriados nacionales, a excepción del 1° de enero, lunes y martes de carnaval, viernes santo, 1° de mayo, 25 de mayo, 9 de julio, 8 de diciembre y 25 de diciembre, se genera un balance entre el desarrollo de la actividad turística y el fomento de otras actividades productivas, encontrando un punto medio que beneficia a todos los sectores.

En razón de ello, el Poder Ejecutivo nacional justifica la emisión del decreto 52/2017 para reemplazar el régimen del decreto 1.584/2010.

A la vez, en los argumentos al decreto 52 el propio Poder Ejecutivo menciona que envió al Congreso Nacional un proyecto de ley, actualmente con estado parlamentario, en esta materia, para su tratamiento en sesiones extraordinarias, pudiendo el mismo Ejecutivo extender dicho período para su tratamiento si había razones urgentes. Sin embargo, se eludió dicho debate, más aún cuando el presente contempla la movilidad de fechas tan importantes para los argentinos, como lo es el Día Nacional de la Memoria, Verdad y Justicia, la conmemoración de la Guerra de Malvinas y el Día de la Bandera.

Desde la perspectiva sustancial, es pertinente detenerse en la concurrencia del presupuesto habilitante contemplado en nuestra Constitución Nacional 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 corresponda actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político. Si la emergencia no existe, o lo que el reglamento resuelve nada tiene que ver con la emergencia, entonces es

<sup>11</sup> Op. cit., página 706.

<sup>12</sup> Cabe destacar que en los 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.

inconstitucional sin necesidad de recurrir a los nuevos textos constitucionales. Por lo demás, la urgencia deber ser de tal índole “que circunstancias excepcionales hagan imposible seguir los tramites ordinarios previstos en la Constitución para la sanción de las leyes”.

Consideramos que no están dados los requisitos de necesidad y urgencia que preve la Constitución Nacional para el dictado de un decreto de esta categoría que legitime la sanción del decreto 52/2017.

Como ya hemos expresado, 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>13</sup>

Es por eso que consideramos que no estamos ni siquiera en circunstancias similares a las del dictado del decreto 1.584/2010 donde se requería la implementación de políticas públicas para continuar impulsando el desarrollo económico del país, luego de la desbastada crisis institucional.

#### IV. Conclusión

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 52/2017, la Comisión de Trámite Legislativo propone que se resuelva declarar expresamente su invalidez.

Decreto 52/2017

*Marcos Cleri. – Adolfo Rodríguez Saá.*

## 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 y en la ley 26.122 ha considerado el expediente 32-J.G.M.-2016 referido al decreto de necesidad y urgencia 52, del 20 de enero de 2017, mediante el cual se dispuso sustituir los artículos 2°, 3° y 4° del decreto de necesidad y urgencia 1.584, del 2 de noviembre de 2010, relativos al calendario de feriados nacionales y días no laborables en todo el territorio de la Nación.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y 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 de necesidad y urgencia 52, del 20 de enero de 2017.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen es remitido directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 21 de marzo de 2017.

*Alejandro C. A. Echegaray. – Martín O. Hernández. – Nicolás M. Massot. – Pablo G. Tonelli. – Silvia del Rosario Giacoppo. – Luis P. Naidenoff.*

### INFORME

#### 1. Introducción

Por medio del expediente 32-J.G.M.-2016 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 52, del 20 de enero de 2017, del Poder Ejecutivo nacional, mediante el cual se efectuaron diversas sustituciones al decreto 1.584/10 tendientes a regular lo concerniente al régimen de feriados nacionales y días no laborables en todo el territorio de la Nación. Todo ello, de conformidad con los criterios y razones que las propias normativas alegaron en los respectivos considerandos que las fundamentan.

En tal sentido, resulta preciso destacar que la decisión adoptada mediante el decreto se enmarca –y de modo esencial– dentro de aquellas decisiones que debe tomar el titular del Poder Ejecutivo nacional en tanto responsable absoluto de la administración general del país.

De allí se deriva que corresponde a ese poder y de manera singular, la definición de políticas públicas relativas a la educación, al fomento de la actividad productiva y al desarrollo del turismo. Todas estas materias fueron consideradas en el decreto 52/17.

A tal efecto, el decreto resolvió realizar distintas modificaciones a su inmediato anterior 1.584/10 en el entendimiento de que las disposiciones actuales vienen a garantizar el cumplimiento de dos metas que interesan a toda la sociedad: a) el cumplimiento efectivo de los días dispuestos para el ciclo lectivo, y b) el mejoramiento de la competitividad del sector productivo y su respectivo desarrollo.

Por estas razones y en miras de cumplir acabadamente los objetivos arriba señalados, el decreto previó dejar sin efecto los feriados con fines turísticos que el decreto 1.584/10 había incorporado dentro del calendario de feriados nacionales y días no laborables (artículo 2°).

<sup>13</sup> Comadira, ob. citada.

Del mismo modo, el decreto 52/17 estableció que los feriados nacionales cuyas fechas coincidan con los días martes y miércoles se trasladen al día lunes anterior, mientras que aquellos feriados nacionales que coincidan con los días jueves o viernes pasarán a trasladarse al lunes siguiente. En ambos supuestos, es decir, traslado de un feriado nacional al lunes dispuso que aquellos que sean afectados por el respectivo cambio de día “gozarán en el aspecto remunerativo de los mismos derechos que establece la legislación actual respecto de los feriados nacionales”. Quedaron exceptuados del posible traslado dispuesto en el decreto 52/2017 los feriados nacionales correspondientes a los días 1° de enero, lunes y martes de carnaval, Viernes Santo, 1° de mayo, 25 de mayo, 9 de julio, 8 de diciembre y 25 de diciembre (artículos 1°, 2° y 3°).

Un dato concreto que no puede eludirse para interpretar el verdadero alcance de la medida perseguida por el decreto bajo examen y, por consiguiente, reafirmar su plena validez y procedencia en términos constitucionales, radica en el hecho de que el Poder Ejecutivo nacional envió al Congreso de la Nación, tiempo atrás y durante 2016 (mensaje 144/2016), un proyecto de ley con iguales finalidades regulatorias que no fue debatido ni tratado. En ese sentido, va de suyo que el Poder Ejecutivo intentó obrar con la mayor previsibilidad posible —y así lo hizo—, pero la agenda legislativa no incluyó la cuestión de los feriados nacionales y, como lógica consecuencia de esa omisión, el dictado del decreto 52/17 devino ineluctable para poder implementar las mismas.

Por lo tanto, es fácil advertir que el decreto en estudio vino a resolver aspectos del normal funcionamiento de la administración para el año en curso y a responder a diversas situaciones sociales que merecen una pronta e inaplazable atención, como ser, por ejemplo, el efectivo cumplimiento del ciclo lectivo de clases y un mejor desarrollo y potencial del sector productivo, tal como se expresa en los considerandos del decreto 52/17.

Surge así, y de manera evidente, que el objetivo general del decreto 52/17 ha sido brindar una pronta y adecuada respuesta a dos situaciones que en lo sustancial hacen, por un lado, al logro de un país más igualitario y más competitivo y, por el otro, a dotar de un marco previsible para organizar las diferentes actividades económicas, culturales y familiares de toda nuestra sociedad.

## 2. Competencia de la comisión

Aclarado lo anterior y 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 previstas 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 esta Comisión Bicameral Permanente se expida —a través de un dictamen— acerca de la validez o invalidez de los decretos sometidos a su estudio, 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 se verifiquen circunstancias excepcionales de necesidad y urgencia que demanden una inmediata solución legislativa que no implique de forma alguna retardo o postergación como pueden ser los plazos previstos por la Constitución para la formación y 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.

## 3. Objeto del decreto 52/2017

La decisión adoptada por el Poder Ejecutivo mediante el decreto 52/17 obedeció a la necesidad de modificar las disposiciones del decreto 1.584/10 por haber ponderado y observado que el régimen de feriados nacionales y días no laborables regulados por aquella norma no satisfacía las verdaderas e impostergables necesidades actuales. Además, se sustentó en que “el establecimiento de dos (2) feriados con fines turísticos por año tuvo en miras disminuir los efectos negativos de la estacionalidad del sector turístico y contribuir al desarrollo de las economías regionales, pero generó dificultades para el cumplimiento de los días dispuestos para el ciclo lectivo y afectó la competitividad del sector productivo”.

Por esa razón, el decreto 52/17 previó eliminar, de ese decreto 1.584/10, los dos feriados con fines turísticos, disponer el traslado de diversos feriados nacionales al día lunes anterior o posterior según se trate de martes y miércoles o jueves y viernes respectivamente, y detallar cuáles son los días feriados que quedan exceptuados de tales traslados por entender que los mismos se refieren a fechas históricas o religiosas o internacionalmente celebradas (1° de mayo) que naturalmente y, en principio, resultan inconvenientes trasladar.

Mientras que el decreto 1.584/10 tuvo un componente específico vinculado con un mejor desarrollo del sector de turismo (artículo 3°), el decreto 52/17 tiene una meta clara e indudable que se refiere a mejorar y componer la situación del sector educativo, la actividad productiva y, por supuesto, el turismo.

Por ello mismo, la medida dictada se erigió como un punto de equilibrio justo entre los diferentes intereses involucrados. Suponer lo contrario, más cuando el Poder Ejecutivo instó a discutir un proyecto de ley con idénticas finalidades, es simplemente mera especulación política que resulta ajena al análisis que toca

a la comisión de acuerdo con las competencias que le fueron legalmente asignadas.

#### 4. *Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales*

Es necesario destacar que en el decreto bajo examen el Poder Ejecutivo nacional ha dejado expresa constancia en el último párrafo de los considerandos “que la presente medida se dicta en virtud de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional”.

Así entonces, es menester verificar que se cumpla con los recaudos formales y sustanciales para habilitar su procedencia.

##### 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 del 52/2017 se verifica que ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 7/17.

Asimismo, está acreditado que el decreto 52/17 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 30 de enero de 2017.

Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío de los decretos 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 “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 ‘sublite’ 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 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 52/17, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, continuarían todavía los efectos adversos del decreto 1.584/10 entre los que cabe resaltar el relativo a la falta de cumplimiento estricto del ciclo lectivo de ciento ochenta (180) días que, a partir de la emisión del nuevo decreto, se busca de manera definitiva garantizar.

Sumadas a estas circunstancias que requerían una inmediata y urgente solución hay que añadir las expresadas en los considerandos del reglamento, cuyas referencias se efectuaron en los párrafos anteriores.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sustentaron la emisión del decreto 52/17 estuvieron ajustadas 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. La medida

ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación en el decreto aludido es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a contrario sensu, un detrimento para perfeccionar las condiciones de los tres sectores a los que persiguió el decreto 52/17: educación, productividad y turismo.

#### *5. 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 para el dictado del decreto 52/17 corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para los derechos y garantías de los integrantes de la sociedad, como de los sectores institucionales y educativos involucrados.

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 una 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 eventuales 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 resumidas cuentas, los efectos adversos producidos por el decreto 1.584/10, en las dificultades para el cumplimiento de los días dispuestos para el ciclo lectivo, en las afectaciones específicas a la competitividad del sector productivo, y en la falta de consideración de

políticas públicas en lo relativo a educación, al fomento de la actividad productiva, y al desarrollo del turismo, representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un reglamento de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane –dentro de los márgenes constitucionales– el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores sociales y económicos damnificados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 52/17 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 y económicos más altamente comprometidos.

#### *6. Práctica institucional*

En materia de decretos de necesidad y urgencia que responden a fines similares a los perseguidos por el decreto, no podemos dejar de señalar otro aspecto de relevancia que hace también a la ponderación de los méritos que hemos considerado para consagrar, en esta comisión, su validación.

No referimos de ese modo al antecedente inmediato e ineludible que constituye el decreto de necesidad y urgencia 1.584/10. El dictamen favorable de esta comisión respecto de ese decreto puede verse en el Orden del Día N° 817/2012.

Del mismo modo, fue emitido en su momento el decreto de necesidad y urgencia 2.226/15 para trasladar, con carácter excepcional, sólo para el año 2015, el feriado nacional establecido para el 20 de Noviembre de 2015, al 27 del mismo mes. Este decreto también obtuvo dictamen favorable de esta comisión en los órdenes del día 2.682 (Diputados) y 819 (Senado).

Otro antecedente posible de ser mencionado es el decreto 810/03 que trasladó, con carácter excepcional para ese año, el feriado nacional del 12 de Octubre al lunes 13 de octubre de 2003. El orden del día, que contiene el dictamen de mayoría es el 332/07.

De manera tal que es posible afirmar que existe una doctrina, elaborada y consagrada por el Congreso Nacional de acuerdo con la cual es válido que el Poder Ejecutivo nacional sea el que determine cuales son los días que corresponde a los feriados nacionales y días no laborables en todo el territorio de la Nación.

No puede haber dudas, en ese sentido, de que la interpretación auténtica del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de la ley 26.122, es la que rea-

liza esta Comisión de Trámite Legislativo, de acuerdo con la competencia que ambas normas le han asignado y en la medida, claro está, de que esa interpretación no sea modificada por el pleno de cualquiera de las Cámaras del Congreso o por los jueces de la Nación (posibilidad esta última que no se ha concretado, al menos hasta la fecha).

Al respecto también, hay otra cuestión referida a la interpretación de las tres clases de decretos que son regulados por la ley 26.122 y el criterio dinámico que han ido adoptando los integrantes de la Comisión Bicameral en particular y los legisladores en general para aceptar la validez de tales medidas.

Ese temperamento ha significado que la comisión interviniente tuviera una postura amplia y flexible para analizar y dictaminar los decretos traídos a su consideración, desde su puesta en funcionamiento en 2006 hasta la actualidad. Esta amplia pauta interpretativa, consolidada por esta comisión durante el transcurso de los años, posibilitó, por ejemplo, que la comisión dictaminara a favor de la validez de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo aun cuando el Congreso Nacional se encontrara en período de sesiones ordinarias. Del mismo modo, permitió que la Comisión haya adoptado una interpretación válida sobre lo que es entendido como de “necesidad y urgencia” en el razonamiento de que tales requisitos son autosuficientes si se verifican en las circunstancias esgrimidas que motivaron al decreto en cuestión.

En definitiva, entonces, desde hace ya largo tiempo se mantienen y fortalecen las mismas prácticas legislativas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional que permiten modificar el régimen de los feriados nacionales y de los días no laborables mediante decretos de necesidad y urgencia, tal como ha sucedido en el caso bajo análisis.

Por tales motivos y de acuerdo con la información relevada, no hay motivos suficientes para desconocer la validez del decreto analizado y sí los hay, en cambio, para declarar su validez.

### 7. 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 52/17, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por 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 de necesidad y urgencia 52, del 20 de enero de 2017 del Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 52/17

*Pablo G. Tonelli.*

## ANTECEDENTE

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 30 de enero de 2017.

*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 52 del 20 de enero de 2017, que en copia se acompaña.

Mensaje 7

*Marcos Peña. – Rogelio Frigerio.*

Buenos Aires, 20 de enero de 2017.

VISTO el expediente EX-2016-05007832-APN-SECAPEI#MI del registro del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, el decreto 1.584 del 2 de noviembre de 2010 y el mensaje 144 de fecha 30 de noviembre de 2016, remitido por el Poder Ejecutivo nacional al Honorable Congreso de la Nación, y

#### CONSIDERANDO:

Que mediante el decreto 1.584/10 se estableció el régimen de los feriados nacionales y de los días no laborables en todo el territorio de la Nación.

Que teniendo a su cargo la definición de políticas públicas en lo relativo a educación, fomento de la actividad productiva, así como de desarrollo del turismo, el Poder Ejecutivo nacional se ve en la obligación de definir un nuevo régimen en aquella materia que contemple estas tres (3) dimensiones.

Que es necesario destacar que los feriados nacionales apuntan a conmemorar y concientizar sobre determinadas fechas que tienen relevancia histórica para el país, por lo que no debe perderse ese norte diluyendo su significado simbólico.

Que la técnica de centralizar en una única normativa el régimen general de los feriados, permite dar un marco previsible a la hora de planificar las distintas actividades económicas, culturales y familiares de nuestra sociedad.

Que el decreto 1.584/10, dispuso que los feriados del 17 de Agosto, 12 de Octubre y 20 de Noviembre se cumplan siempre en días lunes, independientemente del día en el que efectivamente tengan lugar, y se sumen dos (2) feriados con fines turísticos por año, en coincidencia con los días lunes anteriores o viernes posteriores a un feriado nacional con fecha en un día martes o jueves, respectivamente.

Que el establecimiento de dos (2) feriados con fines turísticos por año tuvo en miras disminuir los efectos negativos de la estacionalidad del sector turístico y contribuir al desarrollo de las economías regionales,

pero generó dificultades para el cumplimiento de los días dispuestos para el ciclo lectivo y afectó la competitividad del sector productivo.

Que resulta necesario reformular el actual régimen, eliminando los feriados con fines turísticos y trasladando todos los feriados nacionales cuyas fechas coincidan con los días martes y miércoles al día lunes anterior, y los que coincidan con días jueves y viernes al día lunes siguiente, exceptuando necesariamente algunos feriados que por su significado histórico, o por tratarse de fechas religiosas o internacionalmente reconocidas, resulta inconveniente trasladar.

Que al trasladarse una mayor cantidad de feriados nacionales, a excepción del 1° de Enero, lunes y martes de carnaval, Viernes Santo, 1° de Mayo, 25 de Mayo, 9 de Julio, 8 de Diciembre y 25 de Diciembre, se genera un balance entre el desarrollo de la actividad turística y el fomento de otras actividades productivas, encontrando un punto medio que beneficia a todos los sectores.

Que asimismo, al modificarse al actual régimen de feriados, se garantizan las condiciones para cumplir con la meta de ciento ochenta (180) días de clase en los años lectivos venideros, ratificando el fuerte compromiso asumido con la educación pública, a fines de mejorar el rendimiento de los alumnos y la formación de los docentes.

Que el Poder Ejecutivo nacional envió al Honorable Congreso de la Nación el mensaje 144/16 con el objeto de regular el régimen nacional de los feriados nacionales, pero el mismo no pudo ser oportunamente tratado, aun en sesiones extraordinarias, siendo necesario, en consecuencia, establecerlo conforme las atribuciones otorgadas por el inciso 3 del artículo 99, de la Constitución Nacional, en el marco del procedimiento reglado en la ley 26.122, a fin de brindar a la ciudadanía la posibilidad de planificar sus actividades con la debida antelación.

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 a tratar 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 de la citada 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 nuestra Carta Magna.

Que ha tomado la intervención de su competencia la Dirección General de Asuntos Jurídicos dependiente de la Subsecretaría de Coordinación del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones 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° – Sustitúyese el artículo 2° del decreto 1.584 del 2 de noviembre de 2010, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 2°: Los feriados nacionales cuyas fechas coincidan con los días martes y miércoles serán trasladados al día lunes anterior. Los que coincidan con los días jueves y viernes serán trasladados al día lunes siguiente.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 3° del decreto 1.584 del 2 de noviembre de 2010, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 3°: Los días lunes que resulten feriados por aplicación del artículo precedente, gozarán en el aspecto remunerativo de los mismos derechos que establece la legislación actual respecto de los feriados nacionales.

Art. 3° – Sustitúyese el artículo 4° del decreto 1.584 del 2 de noviembre de 2010, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 4°: Se exceptúan de la disposición del artículo 2°, los feriados nacionales correspondientes al 1° de Enero, lunes y martes de carnaval, Viernes Santo, 1° de Mayo, 25 de Mayo, 9 de Julio, 8 de Diciembre y 25 de Diciembre.

Art. 4° – La presente medida entrará en vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

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

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

Decreto 52.

MAURICIO MACRI.

*Marcos Peña. – Rogelio Frigerio. – Julio C. Martínez. – Ricardo Buryaile. – Guillermo J. Dietrich. – Germán C. Garavano. – Patricia Bullrich. – Alberto J. Triaca. – Carolina Stanley. – Jorge D. Lemus. – José L. S. Barañao. – Alejandro P. Avelluto. – Sergio A. Bergman. – Andrés H. Ibarra. – Juan J. Aranguren. – Oscar R. Aguad.*