

SESIONES ORDINARIAS
2017
ORDEN DEL DÍA N° 1286

Impreso el día 12 de abril de 2017
Término del artículo 113: 25 de abril de 2017

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

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 160 de fecha 9 de marzo de 2017, por el cual se prorroga por el término de un año, desde el 12 de marzo de 2017, el régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y hasta doce años de edad, y para las personas mayores de 12 años que residen en el territorio de la Nación y acrediten su pertenencia a pueblos indígenas, y eximición del pago de multas y sanción a quienes hayan incurrido en las conductas tipificadas en la ley 17.671. (5-J.G.M.-2017.)

I. Dictamen de comisión.

II. Dictamen de comisión.

I

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, ha considerado el mensaje 5/2017 (J.G.M.) referido al decreto 160 del Poder Ejecutivo nacional, del 9 de marzo de 2017, mediante el cual se dispuso lo siguiente: *a)* prorrogar por el término de un año, a contar desde el 12 de marzo de 2017, con carácter excepcional y prorrogable por un año más, el régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta doce años de edad en los casos que no hubiese sido inscrito su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite; *b)* prorrogar por idéntico término para inscribir a todas las personas mayores de 12 años que residan en el territorio de la Nación y que acrediten su pertenencia a pueblos indígenas; y *c)* eximir, durante la vigencia del decreto, el pago de las multas y cualquier tipo de sanción a quienes hubieren incurrido en las conductas tipificadas en el artículo 37 de la ley 17.671 y sus modificatorias.

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 160, del 9 de marzo de 2017.

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, 4 de abril de 2017.

Martín O. Hernández. – Raúl J. Pérez. – Luis Petcoff Naidenoff. – Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli.

INFORME

1. Introducción

Por medio del mensaje 16/17 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 160 del Poder Ejecutivo nacional, del 9 de marzo de 2017, mediante el cual se ordenó, en lo que interesa, lo siguiente: *a)* prorrogar por el término de un año, a contar desde el 12 de marzo de 2017, con carácter excepcional y prorrogable por un año más, el régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta doce años de edad en los casos en que no hubiese sido inscrito su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite; *b)* prorrogar por idéntico término el plazo para inscribir a todas las personas mayores de

12 años que residan en el territorio de la Nación y que acrediten su pertenencia a pueblos indígenas; y c) eximir en ambos casos y durante la vigencia del decreto, el pago de las multas y cualquier tipo de sanción a quienes hubieren incurrido en las conductas tipificadas en el artículo 37 de la ley 17.671 y sus modificatorias.

De acuerdo con los argumentos vertidos en los considerandos del decreto en análisis, corresponde afirmar que la prórroga anual dispuesta por el decreto 160/17 se enmarca dentro de todas aquellas medidas ejecutivas, de carácter altamente positivo, que desde el año 2009, viene adoptando invariablemente el Poder Ejecutivo nacional en torno al problema referido a la inscripción regular de los nacimientos de los niños.

En tal sentido, cabe tener presente que a través de la emisión sucesiva de los decretos 90/09, 92/10, 278/11, 294/12, 339/13, 297/14, 406/15 y 459/16, se prorrogaron de manera excepcional –y siempre por términos anuales– las obligaciones y plazos legales que surgen de la ley 26.413.

Las excepciones instrumentadas por los decretos antes detallados han tenido la misma finalidad que el recientemente emitido, en tanto todos suponen una garantía para acceder, luego de inscrito el nacimiento, al documento nacional de identidad como medio para lograr el pleno goce de todos los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico vigente. Además de ello, no hay que perder de vista que el decreto también repite la política vinculada a la inscripción de los niños mayores de doce años que pertenezcan a pueblos indígenas dentro del territorio de la Nación; y en ambos casos, se exime a quienes hubieren incurrido en las conductas detalladas en el artículo 37 de la ley 17.671 y sus modificatorias, de las sanciones y faltas allí indicados (multa cuyo importe será equivalente a la tasa vigente a la fecha que se cumpla con la obligación que se trate), como así también de la multa prevista en el artículo 91 de la ley 26.413.

En definitiva, garantizar la inscripción, el registro y la documentación de las personas no sólo importa hacer efectivos los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino, sino también evitar la afectación de otros derechos de las personas originada por la falta de cumplimiento de dichos actos.

La posesión del documento nacional de identidad, como se expresa en los considerandos del decreto, garantiza el pleno ejercicio de los derechos sociales, cívicos y políticos, tales como acceder a la escuela primaria, ser atendido en establecimientos de salud, transitar libremente, salir y entrar del país, trabajar, contraer matrimonio, reconocer hijos, elegir y ser elegido para ocupar cargos políticos, entre otros. Además, contribuye a la conformación de un registro de datos que refleje todo el potencial humano de la Nación, sin excepción ni discriminación.

Todo esto se traduce en que la inscripción y documentación de todos los sectores de la sociedad, resulta de imperiosa necesidad, pues con ello se procura con-

tinuar con la política de Estado destinada a asegurar a todos los sectores de la sociedad, el ejercicio del derecho a la identidad y a la identificación de las personas.

Por lo tanto y dado el alcance de la decisión ejecutiva materializada mediante el decreto 160/17, nos permitimos citar las oportunas y siempre ilustrativas reflexiones del Nobel de literatura, José Saramago, que en su “Carta abierta a la solidaridad” de 1998 en la que señaló que “la identidad de una persona no es el nombre que tiene, el lugar donde nació, ni la fecha en que vino al mundo. La identidad de una persona consiste, simplemente, en ser, y el ser no puede ser negado. Presentar un papel que diga cómo nos llamamos y dónde y cuándo nacimos es tanto una obligación legal como una necesidad social. Nadie, verdaderamente, puede decir quién es, pero todos tenemos derecho de poder decir quiénes somos para los otros. Para eso sirven los papeles de identidad. Negarle a alguien el derecho de ser reconocido socialmente es lo mismo que retirarlo de la sociedad humana. Tener un papel para mostrar cuando nos pregunten quiénes somos es el menor de los derechos humanos (porque la identidad social es un derecho primario), aunque es también el más importante (porque las leyes exigen que de ese papel dependa la inserción del individuo en la sociedad). Si alguien pide que su identidad sea reconocida documentalmente, la ley no puede hacer otra cosa que no sea registrar ese hecho y ratificarlo. Negar un documento es, de alguna forma, negar el derecho a la vida...”.

En consecuencia, va de suyo que toda medida que busque ser un instrumento que sirva para garantizar los derechos humanos fundamentales de todos los habitantes del país es consecuencia inmediata del reconocimiento de prerrogativas inherentes a la condición de persona que el Estado debe ejecutar y asegurar.

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 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 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 160/17

La decisión adoptada por el Poder Ejecutivo nacional mediante el decreto 160/17 obedeció a la necesidad de prorrogar la situación de irregularidad de aquellos niños que con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 26.413 no habían sido debidamente inscritos.

Por esa razón, el artículo 1° del decreto previó lo siguiente: “Establécese, por el término de un (1) año contado a partir del 12 de marzo de 2017 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta doce (12) años de edad, en los casos en que no hubiese sido inscrito su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite”.

Acto seguido, en el decreto 160/17, se regula todo lo referido al procedimiento que debe realizarse para efectivizar debidamente la inscripción de los niños. Así entonces, se estableció que se deben acreditar ciertos extremos, tales como: *a)* certificado negativo de inscripción de nacimiento expedido por la autoridad con competencia en el presunto lugar de nacimiento, y *b)* para el caso de que uno o ambos progenitores carecieran de documento nacional de identidad, se requerirá la presencia de dos testigos mayores de edad con documento nacional de identidad a fin de acreditar la identidad del o los progenitores, dejándose constancia de: nombre, apellido, sexo, domicilio y edad de todos los intervinientes. De estar frente al supuesto de progenitores extranjeros, éstos deberán acompañar un documento de identidad reconocido por los tratados internacionales o pasaporte del país de origen (artículo 5°).

Por otra parte, y tal como lo hemos señalado, el decreto previó otorgar el mismo plazo de prórroga de un año contado a partir del 12 de marzo de 2017, para poder inscribir a todas las personas mayores de 12 años que pertenezcan a pueblos indígenas y que residan en el territorio de la Nación (artículo 11).

Finalmente, son de destacar las previsiones que exigen de ciertas responsabilidades por la falta de inscripción de los nacimientos en término (artículo 8° y artículo 9°) y la gratuidad del trámite para el

otorgamiento del documento nacional de identidad (artículo 7°).

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

Es necesario destacar que el Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia, en el último párrafo de los considerandos del decreto, de que la presente medida se dictó 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, se verifica que el decreto de necesidad y urgencia 160/17 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 16/17.

Asimismo, está acreditado que el decreto 160/17 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 14 de marzo de 2017. 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 “Risolía 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 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 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 160/17, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión; pues a la luz de las distintas situaciones que hemos aludido al comenzar el informe, resultó por demás necesario e ineludible instrumentar, a través de una política continua que se ejecuta desde 2009 al presente por sendos decretos, el modo en que pueden regularizarse las inscripciones de los nacimientos de los niños y personas involucradas.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sustentaron la emisión del decreto estuvieron ajustadas al 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 es un remedio

razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, *a contrario sensu*, un perjuicio inaceptable para todos aquellos niños y personas que deben gozar plenamente –y en iguales condiciones– de los derechos fundamentales que las propias leyes les reconocen.

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 160/17, 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 beneficiarios o destinatarios directos de las provisiones presupuestarias modificadas.

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 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, la situación que resolvió el decreto 160/17 revestía una urgencia cuya solución imponía que se adoptara inmediatamente una medida que remediara los perjuicios y las desventajas que significaban para los niños y personas implicadas. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigormos formales hubiese implicado privar de

eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores damnificados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 160/17 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa—de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar el cumplimiento de políticas sociales impostergables que hacen al derecho humano de la identidad.

6. *Práctica institucional*

En materia de decretos de necesidad y urgencia que responden a fines similares a los perseguidos con el decreto 160/17, 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.

Nos referimos de ese modo a los antecedentes inmediatos e ineludibles que constituyen los decretos de necesidad y urgencia 90/09, 278/11, 339/13 y 406/15 y que hacen, en definitiva, al criterio de la comisión sobre esta materia en tanto ellos fueron aprobados por la misma tal como se puede ver en los diferentes órdenes del día (v. gr.: 1.918/15, 824/12, 1.874/13, entre otros).

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 realiza 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 pauta interpretativa amplia, 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 “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.

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 160/17, 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 160, del 9 de marzo de 2017, del Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 160/2017

Pablo G. Tonelli. – Raúl J. Pérez. – Luis Petcoff Naidenoff. – Luis A. Petri.

II

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 ha considerado el expediente 5-J.G.M.-2017 referido al decreto de necesidad y urgencia 160/17 de fecha 9 de marzo de 2017, mediante el cual se proroga, por el término de un (1) año a partir del 12 de marzo de 2017 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta doce (12) años de edad, en los casos en que no hubiese sido inscrito su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Del mismo modo se dispone por el término de un (1) año contado a partir del 12 de marzo de 2017 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por el presente, para la inscripción de los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la Nación y que acrediten su pertenencia a pueblos indígenas.

Asimismo se establecen los requisitos para realizar las inscripciones mencionadas y su correspondiente procedimiento.

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 160 de fecha 9 de marzo de 2017.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.
De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 4 de abril de 2017.

Marcos Cleri. – Diana B. Conti. – Juliana di Tullio. – Anabel Fernández Sagasti.

INFORME

I. Antecedentes

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

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder, y que fue 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.¹

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 nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de necesidad y urgencia, *b)* los dictados en virtud de delegación legislativa y *c)* los de promulgación parcial de las leyes.

Estos decretos han sido consagrados expresamente en los artículos 99, inciso 3, 76, 80 y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional.

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

CAPÍTULO TERCERO

Atribuciones del Poder Ejecutivo

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

”[...]”

”3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El

¹ 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho –la necesidad urgente– habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.²

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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,

² Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995

³ Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1995, tomo VI.

se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.⁴

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso “Peralta⁵,” ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

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

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

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (considerando 24).

La Corte ha caracterizado al supuesto fáctico habilitante para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia como “una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas” (considerando 24).

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

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

5 *La Ley*, 1991-C:158.

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

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional⁶ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

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

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

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto —que por su naturaleza— es ajeno a la resolución judicial, mediando —en consecuencia— una invasión de la zona de reserva de otro poder (considerando 6).

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 “en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales —antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese trámite— siempre que, ante un ‘caso concreto’ —inexistente en la especie—, conforme las exigencias del

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

7 *La Ley*, 1997-E:884.

artículo 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental” (considerando 23).

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

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

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

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

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

En el considerando 9 analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y sostiene que “corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”.

En el considerando 11, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso, exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual, confirma la sentencia del *a quo* que declaraba inconstitucional los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

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

En el caso “Risolfá de Ocampo”,⁹ se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

El fundamento central para descalificar esta normativa fue que protegían intereses de individuos o grupos, no intereses generales de la sociedad.

De esta forma, la CSJN en el caso precitado agregaba un requisito más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso “Guida”,¹⁰ la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que –en uso de facultades privativas– compete al congreso de la nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional; pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...” (considerando 6).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el Tribunal en la causa ‘Verrochi’ (*Fallos*, 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2°) que

⁹ “Risolfá de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, *Fallos*, 323:1934.

¹⁰ “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, *Fallos*, 323:1566.

la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (considerando 6).

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

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

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

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

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

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

Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

Conforme 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 o autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.

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

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

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo con textos o principios constitucionales. Sostiene que, así como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser invadida por el poder administrador, también hay un ámbito de competencias, reservado a la administración, en 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,¹¹ al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

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

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.¹²

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.¹³

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

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 160, de fecha 9 de marzo de 2017, mediante el cual se establece, por el término de un (1) año contado a partir del 12 de marzo de 2017 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta doce (12) años de edad, en los casos en que no hubiese sido inscrito su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Del mismo modo se dispone por el término de un (1) año contado a partir del 12 de marzo de 2017 y con

carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por el presente, para la inscripción de los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la Nación y que acrediten su pertenencia a pueblos indígenas.

Asimismo se establecen los requisitos para realizar las inscripciones mencionadas y su correspondiente procedimiento.

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”.

III. Análisis de los requisitos formales y sustanciales

1. Aspectos formales

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

Asimismo, se encuentra cumplido el otro requisito formal referido al control por parte de esta comisión, en virtud de lo cual se eleva el despacho pertinente de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la ley 26.122.

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”; y en el principio de seguridad jurídica, que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto éstos sean derogados formalmente por el Congreso.¹⁵

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscrita en acuerdo general de ministros, conforme al artículo 99, inciso 3, párrafos 3°

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

13 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.

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 Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde, entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

y 4°, y artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional, toda vez que 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

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 160/2017.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia –en el último considerando del citado decreto– que el mismo se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

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

En primer lugar, en los considerandos del decreto bajo análisis, se enuncian diversos decretos que tal como el decreto 160/2017, han establecido regímenes administrativos a fin de lograr la mayor cantidad de inscripciones de nacimientos en el país, respetando y protegiendo el derecho fundamental a la identidad que debe gozar toda persona.

Así, el decreto 90/09 estableció por el término de un (1) año a partir de su publicación y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños de un (1) año a doce (12) años de edad, en los casos en que a la fecha de la entrada en vigencia de la ley 26.413, no hubiese sido inscrito su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

A su vez, mediante el decreto 92/10 se prorrogó la vigencia del decreto 90/09 por el plazo de un (1) año, contado a partir del 11 de febrero de 2010.

Del mismo modo, el decreto 278/11 estableció el procedimiento de inscripción por el término de un (1) año a partir de su publicación y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más y asimismo en su artículo 12, dispuso por el término de un (1) año prorrogable por un (1) año más; la inscripción de los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residieran en el ámbito del territorio de la Nación y que acreditaran su pertenencia a pueblos indígenas.

Luego, mediante el decreto 294/12 se prorrogó la vigencia del decreto 278/11, por el plazo de un (1) año, contado a partir del 10 de marzo de 2012.

Posteriormente, el decreto 339/13 estableció por el término de un (1) año contado a partir del 11 de marzo de 2013 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta doce (12) años de edad, en los casos en que no hubiese sido inscrito su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Que asimismo, el artículo 11 del citado decreto dispuso por el término de un (1) año contado a partir del 11 de marzo de 2013 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por dicha norma, para la inscripción de los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residieran en el ámbito del territorio de la Nación y que acreditaran su pertenencia a pueblos indígenas.

Que mediante el decreto 297/14 se prorrogó la vigencia del decreto 339/13, por el plazo de un (1) año, contado a partir del 12 de marzo de 2014.

Por último el decreto de necesidad y urgencia 406/15 estableció por el término de un (1) año contado a partir del 11 de marzo de 2013 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta doce (12) años de edad, en los casos en que no hubiese sido inscrito su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Luego, el decreto 459/16 prorrogó la vigencia del decreto 406/15, por el plazo de un año, contado a partir del 12 de marzo de 2016.

Sin perjuicio de continuar plenamente vigentes los antecedentes y fundamentos de hecho y de derecho que motivaron el dictado de los decretos 90/09, 278/11, 339/13 y 406/15, en el presente decreto se reitera que resulta de imperiosa necesidad continuar la política de Estado destinada a asegurar a todos los sectores de la sociedad, el ejercicio del derecho a la identidad y la identificación de las personas y que asimismo, y por estrictas razones de igualdad ante la ley, resulta pertinente que los gobiernos locales apliquen el régimen administrativo que por el presente se establece, para los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la Nación, carezcan de documento nacional de identidad y acrediten su pertenencia a pueblos indígenas.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo en el decreto 160 de marzo del corriente año, destaca que la información estadística sobre los resultados de la aplicación de los decretos 90/09, 278/11, 339/13 y 406/15 da cuenta de lo positivo y beneficioso que ha resultado la implementación de este régimen administrativo de inscripción de nacimientos para la ciudadanía y que, asimismo, se han constatado numerosos casos de ciudadanos mayores de doce (12) años de edad pertenecientes a pueblos indígenas que no pueden acreditar su identidad mediante la presentación del correspondiente documento nacional por carecer del mismo.

Siendo la inscripción de los nacimientos requisito indispensable para acceder a un documento nacional de identidad a fin de ejercer el goce pleno de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución Nacional, es un deber del gobierno nacional garantizar dicha inscripción, el registro y la documentación de las personas.

Todo ello en razón de que la posesión del documento nacional de identidad garantiza el pleno ejercicio de los derechos sociales, cívicos y políticos, tales como acceder a la escuela primaria, ser atendido en establecimientos de salud, transitar libremente, salir y entrar del país, trabajar, contraer matrimonio, reconocer hijos, elegir y ser elegido para ocupar cargos políticos, entre otros.

Por los fundamentos citados es que se realiza el dictado de la medida bajo estudio, estableciéndose por el término de un (1) año contado a partir del 12 de marzo de 2017 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta doce (12) años de edad, en los casos en que no hubiese sido inscrito su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Del mismo modo se dispone por el término de un (1) año contado a partir del 12 de marzo de 2017 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por el presente para la inscripción de los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la Nación y que acrediten su pertenencia a pueblos indígenas.

Asimismo se establecen los requisitos para realizar las inscripciones mencionadas y su correspondiente procedimiento, determinando que el gasto que, por aplicación del presente, demande las funciones de carácter identificatorio, la provisión de documentos nacionales de identidad, su expedición y la posterior entrega a sus titulares, se imputará a las partidas específicas de la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda a cuyo fin se efectuarán, a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros, las adecuaciones presupuestarias pertinentes.

Por otra parte, se determina que el otorgamiento del documento nacional de identidad será gratuito; se exime durante la vigencia del presente decreto del pago

de multas y de cualquier sanción a quienes hubieren incurrido en las infracciones previstas en el artículo 37 de la ley 17.671, y se establece que los trámites de inscripción de nacimiento que se realicen durante la vigencia del presente decreto estarán exentos de toda carga fiscal y eximidos del pago de la multa prevista en el artículo 91 de la ley 26.413.

La medida excepcional adoptada por el Poder Ejecutivo encuentra fundamento en la urgencia de evitar las excesivas demoras que padecen recién nacidos, niños y adolescentes para acceder al documento nacional de identidad, con todos los perjuicios que tal circunstancia les acarrea.

La imperiosa necesidad de resolver la situación descrita configura una problemática que torna imposible el cumplimiento de los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Y tal circunstancia, por otra parte, responde a los estándares verificables a que aluden los precedentes jurisprudenciales de *Fallos*, CSJN 320:2851; 322:1726 y “Consumidores Argentinos c/ ENPEN - Dto. 558/02 - SS - Ley 20.091 s/ amparo ley 16.986”.

IV. 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 160/2017, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 160 de fecha 9 de marzo de 2017. Decreto 160/2017.

Marcos Cleri.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 14 de marzo 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 160 del 9 de marzo de 2017, que se acompaña.

Mensaje 16

MARCOS PEÑA.
Rogelio Frigerio.

Buenos Aires, 9 de marzo de 2017.

VISTO el expediente EX-2017-01150172-APN-RENAPER#MI del registro de esta Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, la ley 26.413, los decretos 90 del 5 de febrero de 2009, 92 del 19 de enero de 2010, 278 del 3 de marzo de 2011, 294 del 2 de marzo de 2012, 339 del 26 de marzo de 2013, 297 del 13 de marzo de 2014, 406 del 12 de marzo de 2015 y 459 del 9 de marzo de 2016, y

CONSIDERANDO:

Que el decreto 90/09 estableció por el término de un (1) año a partir de su publicación y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños de un (1) año a doce (12) años de edad, en los casos en que a la fecha de la entrada en vigencia de la ley 26.413, no hubiese sido inscripto su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Que mediante el decreto 92/10 se prorrogó la vigencia del decreto 90/09, por el plazo de un (1) año, contado a partir del 11 de febrero de 2010.

Que a su vez, el decreto 278/11 estableció por el término de un (1) año a partir de su publicación y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta los doce (12) años de edad, en los casos en que a la fecha de la entrada en vigencia de la ley 26.413, no hubiese sido inscripto su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Que, asimismo, el artículo 12 del citado decreto dispuso por el término de un (1) año a partir de su publicación y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por dicha norma, para la inscripción de los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residieran en el ámbito del territorio de la Nación y que acreditaran su pertenencia a pueblos indígenas.

Que mediante el decreto 294/12 se prorrogó la vigencia del decreto 278/11, por el plazo de un (1) año, contado a partir del 10 de marzo de 2012.

Que el decreto 339/13 estableció por el término de un (1) año contado a partir del 11 de marzo de 2013 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta doce (12) años de edad, en los casos en que no hubiese sido inscripto su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Que asimismo, el artículo 11 del citado decreto dispuso por el término de un (1) año contado a partir del 11 de marzo de 2013 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por dicha norma, para

la inscripción de los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residieran en el ámbito del territorio de la Nación y que acreditaran su pertenencia a pueblos indígenas.

Que mediante el decreto 297/14 se prorrogó la vigencia del decreto 339/13, por el plazo de un (1) año, contado a partir del 12 de marzo de 2014.

Que el decreto 406/15 estableció por el término de un (1) año contado a partir del 12 de marzo de 2015 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta doce (12) años de edad, en los casos en que no hubiese sido inscripto su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Que asimismo, el artículo 11 del citado decreto dispuso por el término de un (1) año contado a partir del 12 de marzo de 2015 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por dicha norma, para la inscripción de los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residieran en el ámbito del territorio de la Nación y que acreditaran su pertenencia a pueblos indígenas.

Que mediante el decreto 459/16 se prorrogó la vigencia del decreto 406/15, por el plazo de un (1) año, contado a partir del 12 de marzo de 2016.

Que la inscripción de los nacimientos es requisito indispensable para acceder a un documento nacional de identidad a fin de ejercer el goce pleno de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución Nacional.

Que, en ese sentido, el derecho a la identidad se encuentra protegido expresamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Convención sobre los Derechos del Niño, como asimismo en los artículos 11, 12 y 13 de la ley 26.061.

Que, por otra parte, la información estadística sobre los resultados de la aplicación de los decretos 90/09, 278/11, 339/13 y 406/15, da cuenta de lo positivo y beneficioso que ha resultado la implementación de este régimen administrativo de inscripción de nacimientos para la ciudadanía.

Que también debe contemplarse la situación de aquellos recién nacidos y niños, respecto de los cuales aún no se ha iniciado el trámite de inscripción de nacimiento, en atención a la oportuna sanción de la ley 26.413 que derogó el régimen subsidiario previsto en el decreto ley 8.204/63, ratificado por ley 16.478 y sus modificatorias.

Que asimismo, se han constatado numerosos casos de ciudadanos mayores de doce (12) años de edad pertenecientes a pueblos indígenas que no pueden acreditar su identidad mediante la presentación del correspondiente documento nacional, por carecer del mismo.

Que garantizar la inscripción, registro y documentación de las personas no sólo importa hacer efectivos los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino, sino también evitar la afectación de otros derechos de las personas originada en la falta de cumplimiento de dichos actos.

Que la posesión del documento nacional de identidad garantiza el pleno ejercicio de los derechos sociales, cívicos y políticos, tales como acceder a la escuela primaria, ser atendido en establecimientos de salud, transitar libremente, salir y entrar del país, trabajar, contraer matrimonio, reconocer hijos, elegir y ser elegido para ocupar cargos políticos, entre otros.

Que, asimismo, la inscripción y documentación de todos los sectores de la sociedad, contribuye a la conformación de un registro de datos que refleje todo el potencial humano de la Nación, sin excepción ni discriminación.

Que en esta instancia, resulta de imperiosa necesidad continuar la política de Estado destinada a asegurar a todos los sectores de la sociedad, el ejercicio del derecho a la identidad y la identificación de las personas.

Que siguen plenamente vigentes los antecedentes y fundamentos de hecho y de derecho que motivaron el dictado de los decretos 90/09, 278/11, 339/13 y 406/15.

Que asimismo, y por estrictas razones de igualdad ante la ley, resulta pertinente que los gobiernos locales apliquen el régimen administrativo que por el presente se establece, para los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la Nación, carezcan de documento nacional de identidad y acrediten su pertenencia a pueblos indígenas.

Que los requisitos para la inscripción de nacimientos no pueden representar un obstáculo para gozar del derecho a la identidad y deben ser coherentes con el fundamento de aquel derecho y con los términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Que desde un aspecto normativo y valorativo, debe propenderse a la facilitación y remoción de obstáculos para la procedencia de la inscripción de nacimientos, con el fin de salvaguardar el derecho a la identidad de las personas, reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico.

Que la presente medida encuentra fundamento en la urgencia de evitar las excesivas demoras que padecen recién nacidos, niños y adolescentes para acceder al documento nacional de identidad, con todos los perjuicios que tal circunstancia les acarrea.

Que la imperiosa necesidad de resolver la situación descripta configura una problemática que torna imposible el cumplimiento de los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional, para la sanción de las leyes.

Que esperar la cadencia habitual del trámite legislativo irrogaría un importante retraso que dificultaría actuar en tiempo oportuno, y es entonces del caso, recurrir

al remedio constitucional establecido en el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional, en el marco del uso de las facultades regladas en la ley 26.122.

Que tal circunstancia, por otra parte, responde a los estándares verificables a que aluden los precedentes jurisprudenciales de *Fallos*, CSJN 320:2851; 322:1726 y “Consumidores Argentinos c/ ENPEN - Dto. 558/02-SS - ley 20.091 s/amparo ley 16.986”.

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 Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta de acuerdo a las facultades emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y a lo dispuesto por 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° – Establécese, por el término de un (1) año contado a partir del 12 de marzo de 2017 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta doce (12) años de edad, en los casos en que no hubiese sido inscripto su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Art. 2° – La inscripción de nacimiento, solicitada por las personas obligadas por el artículo 31 de la ley 26.413, se hará por resolución administrativa fundada, emanada de la respectiva Dirección General del Registro Civil y con la intervención del Ministerio Público de la jurisdicción de que se trate.

Art. 3° – A los efectos de probar el nacimiento a ser inscripto, se admitirán los certificados de médico u obstétrica expedidos de acuerdo a los requisitos exigidos por la normativa vigente al momento del nacimiento y por las respectivas reglamentaciones dictadas por

los gobiernos provinciales y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Art. 4° – En caso de falta de certificado expedido por médico u obstétrica, se admitirá un certificado expedido por establecimiento público médico asistencial con determinación de edad presunta y sexo, conteniendo los datos declarados del menor y la fecha y lugar del nacimiento.

Los datos sobre la fecha y lugar del nacimiento surgirán de una declaración de dos (2) testigos, mayores de edad con documento nacional de identidad, formulada ante un oficial o funcionario competente del Registro Civil respectivo.

Art. 5° – En todos los casos descriptos en el presente se requerirá:

- a) Certificado negativo de inscripción de nacimiento expedido por la autoridad con competencia en el presunto lugar de nacimiento;
- b) Para el caso de que uno (1) o ambos progenitores carezcan de documento nacional de identidad, se requerirá la presencia de dos (2) testigos mayores de edad con documento nacional de identidad a fin de acreditar la identidad del o los progenitores, dejándose constancia de: nombre, apellido, sexo, domicilio y edad de todos los intervinientes.

Para el supuesto de ser los progenitores de nacionalidad extranjera deberán acompañar, además, un documento de identidad reconocido por los tratados internacionales o pasaporte del país de origen.

El oficial público interviniente deberá asentar en cada acta los números de los documentos de identidad presentados por el obligado y los testigos, y previa suscripción de los intervinientes, deberá manifestar que el acta se labra de acuerdo a las disposiciones del presente.

Art. 6° – Simultáneamente a la inscripción del nacimiento, el oficial público procederá a adjudicar el correspondiente documento nacional de identidad, debiendo asentar el número adjudicado en la partida de nacimiento, labrada de conformidad con las disposiciones del presente.

Art. 7° – El otorgamiento del documento nacional de identidad, en el marco de las disposiciones del artículo 6°, será gratuito.

Art. 8° – Exímese, durante la vigencia del presente decreto, del pago de multas y de cualquier sanción a quienes hubieren incurrido en las infracciones previstas en el artículo 37 de la ley 17.671 y sus modificatorias.

Art. 9° – Los trámites de inscripción de nacimiento que se realicen durante la vigencia del presente decreto, estarán exentos de toda carga fiscal y eximidos del pago de la multa prevista en el artículo 91 de la ley 26.413.

Art. 10. – Conforme las disposiciones del presente decreto y a fin de lograr la regularización de inscripciones de nacimientos en todo el ámbito de la República Argentina, las direcciones generales de los registros civiles contarán con la ayuda necesaria del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. El mismo, a través de sus dependencias, actuará como oficina centralizadora de información interjurisdiccional, brindando informes de naturaleza identificatoria y migratoria necesarios para el cumplimiento del presente decreto.

Art. 11. – Dispónese por el término de un (1) año contado a partir del 12 de marzo de 2017 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por el presente, para la inscripción de los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la Nación y que acrediten su pertenencia a pueblos indígenas.

El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas en concurrencia con los gobiernos locales, determinarán las modalidades de verificación de la pertenencia a una comunidad o pueblo indígena, conforme con las disposiciones legales vigentes a nivel nacional y provincial.

Art. 12. – El gasto que, por aplicación del presente, demande las funciones de carácter identificatorio, la provisión de documentos nacionales de identidad, su expedición y la posterior entrega a sus titulares, se imputará a las partidas específicas de la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, a cuyo fin se efectuarán, a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros, las adecuaciones presupuestarias pertinentes.

Art. 13. – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 14. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional de Registro Oficial y archívese.

Decreto 160

MAURICIO MACRI.

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