

SESIONES ORDINARIAS
2018
ORDEN DEL DÍA N° 16

Impreso el día 15 de marzo de 2018

Término del artículo 113: 26 de marzo de 2018

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 1.076 de fecha 20 de diciembre de 2017, mediante el cual se observan los artículos 10 y 13 del proyecto de ley número 27.418, sobre Régimen de Incentivo, Promoción y Desarrollo de la Industria Naval Argentina. (629-D.-2018.)

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

I

Dictamen de mayoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, ha considerado el expediente 441-P.E.-2017 referido al decreto 1.076 del Poder Ejecutivo nacional, del 20 de diciembre de 2017, mediante el cual se observaron los artículos 10 y 13 del proyecto de ley registrado bajo el número 27.418 (Régimen de Incentivo, Promoción y Desarrollo de la Industria Naval Argentina).

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declárase la validez del decreto 1.076, del 20 de diciembre 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, 6 de marzo de 2018.

Luis C. Petcoff Naidenoff. – Néstor P. Braillard Pocard. – Ezequiel Fernández Langan. – Silvia del Rosario Giacoppo. – Martín O. Hernández. – Fernando A. Iglesias. – Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli.

INFORME

1. *Introducción*

Por medio del expediente 441-P.E.-2017, 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 1.076/2017, por medio del cual se observaron los artículos 10 y 13 del proyecto de ley registrado bajo el número 27.418.

La Constitución Nacional le ha atribuido al Poder Ejecutivo una determinada función de colegislador. Esta participación que ejerce el presidente sin que implique arrogación alguna de la función legislativa se realiza, básicamente, a través de dos mecanismos. El primero mediante la presentación de proyectos que el Poder Ejecutivo puede hacer ante el Congreso y que en algún caso es imprescindible –como en el de la ley de presupuesto–, la presentación formal de una propuesta legislativa por parte del Poder Ejecutivo. El segundo mecanismo a través del cual participa en la formación y sanción de las leyes es el del veto u observación de los proyectos de ley sancionados por el Congreso Nacional. Este proceso de interacción determina que las funciones legislativas en las que interviene el Poder

Ejecutivo requieran posteriormente un control por parte del Congreso.

La atribución presidencial de observar o de vetar proyectos de ley sancionados por el Congreso estaba prevista ya en la Constitución histórica de 1853 en los artículos 70 y 72. El artículo 70 –actual artículo 80 de la Constitución– decía que se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Es decir que estaba muy claro que el Poder Ejecutivo cuenta con la atribución de vetar u observar total o parcialmente un proyecto de ley aprobado por el Congreso.

En el caso del veto total –consagrado en el artículo 83 de la Constitución Nacional– no caben dudas de que no puede haber promulgación posterior de la ley y el proyecto en su totalidad vuelve a consideración del Congreso para que ambas Cámaras resuelvan si insisten o no en la sanción de ese proyecto de ley, para lo cual, a su vez, necesitan una mayoría agravada.

El veto parcial, en cambio, generaba antes de la reforma de 1994, discusiones doctrinarias y jurisprudenciales en torno a la promulgación parcial, que es distinta a la del veto parcial y consiste en que el Poder Ejecutivo publique y ponga en vigencia las partes no observadas del proyecto de ley.

La promulgación parcial no estaba prevista expresamente en la Constitución Nacional y, por lo tanto, antes de la reforma de 1994, había generado discusiones alrededor de la posibilidad de que existiera o no la promulgación parcial de las leyes. Algunos doctrinarios descalificaban la promulgación parcial mientras que otros consideraban que la Constitución Nacional no se oponía a la promulgación parcial siempre que la supresión de la parte vetada no alterase la esencia y finalidad globales del proyecto de ley aprobado por el Congreso según la apreciación que, en cada caso concreto, realizara el órgano judicial.

Lo cierto es que antes de la reforma de 1994 y aun que la práctica de la promulgación parcial había sucedido muy pocas veces, la Corte Suprema entendió que en la medida en que no se alterara la unidad, el sentido y la inteligencia del proyecto de ley, la promulgación parcial era viable y válida. Así, en el caso “Colella” (*Fallos*, 268:352, 1967) sostuvo que: 1) si bien sus facultades jurisdiccionales no alcanzaban, en principio, el examen del procedimiento adoptado en la formación y sanción de las leyes, esa doctrina no era aplicable cuando una de las partes hacía valer un derecho subjetivo contra las obligaciones impuestas por una ley que, a su juicio, no era tal debido a la invalidez atribuida al acto de promulgación; 2) si no se promulga una ley, o si la promulgación carece de validez, no existirá una norma jurídica y nadie podrá fundar sus derechos sobre una ley inexistente; 3) en el caso concreto, el proyecto de ley aprobado por el Congreso constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no pudieron ser separadas del texto legal sin detrimento de su unidad;

4) en tales condiciones, la promulgación parcial es constitucionalmente inválida porque, al proceder el Poder Ejecutivo de la manera en que lo hizo, se arrogó atribuciones propias del Congreso Nacional.

Unos años antes de “Colella”, la Corte, en la sentencia “Giulitta” (*Fallos*, 189:156, 1941) había señalado que la promulgación parcial de un proyecto de ley no permitía sostener la promulgación tácita de su parte vedada.

Estos dos casos, anteriores a la reforma de 1994, no se pronunciaron expresamente sobre la validez constitucional de la promulgación parcial, pero los argumentos expuestos para sustentar sus decisiones avalan, aunque implícitamente, ese procedimiento como una consecuencia necesaria y razonable del veto parcial, siempre y cuando no se desvirtúe la manifestación voluntaria del Congreso.

La cuestión quedó zanjada finalmente después de la reforma constitucional porque se hizo un agregado, a lo que era el artículo 70 –hoy artículo 80– en el sentido de que el Poder Ejecutivo cuenta con la atribución de promulgar parcialmente una ley observada en la medida en que las partes de la ley a ser promulgadas cuenten con autonomía normativa y la aprobación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso, cuestiones que casualmente eran los recaudos que exigía la Corte antes de la reforma para que una promulgación parcial resultase válida.

De modo que a partir de la Constitución reformada quedó convalidado no solamente el veto parcial sino también la promulgación parcial de las leyes. Así lo destacó la Corte Suprema en el caso “Bustos” (*Fallos*, 319:1479, 1996) al sostener que la promulgación parcial de la ley es válida cuando las partes vetadas pueden escindirse del proyecto aprobado por el Congreso sin detrimento de su unidad.

En este contexto, la validez de la promulgación parcial de las leyes, conforme el actual artículo 80 de la Constitución Nacional, está condicionada a que: 1) la parte promulgada tenga autonomía normativa; y 2) que la promulgación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto de ley aprobado por el Congreso.

Para conocer, entonces, por qué el Poder Ejecutivo observó parcialmente el proyecto de ley bajo análisis resulta necesario señalar los motivos expresados en los considerandos del decreto 1.076/2017.

2. Objeto del decreto 1.076/2017

El proyecto de ley registrado bajo el número 27.418 y sancionado por el Congreso de la Nación el 29 de noviembre de 2017, tuvo por objeto crear el Régimen de Incentivo, Promoción y Desarrollo de la Industria Naval Argentina.

El artículo 10 de ese proyecto establece que el Poder Ejecutivo otorgará una asignación específica denominada Fondo para el Desarrollo de la Industria Naval Nacional (FODINN), en el marco de los fondos fiduciarios constituidos y administrados en el ámbito

del Ministerio de Producción, como Fondear, o los que se creen en el futuro, así como líneas de financiamiento y sistemas de garantías específicas para el sector a partir de programas existentes.

El segundo párrafo del artículo 10 establece que dicha asignación no podrá ser inferior a mil quinientos millones de pesos (\$ 1.500.000.000) por año, actualizados conforme al índice de precios internos básicos al por mayor (IPIB), o por el índice que eventualmente lo reemplazare, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

A su vez, el artículo 13 del proyecto establece que en el supuesto de que el régimen creado por el decreto 379/01 pierda vigencia con anterioridad al período de diez (10) años a contar desde la fecha de promulgación de la ley, el Poder Ejecutivo nacional deberá establecer un régimen de idénticas características para los bienes incluidos en determinadas posiciones arancelarias de la nomenclatura común del Mercosur (NCM) que allí se definen, en los términos y condiciones en que se hubiera fijado la última modificación, hasta que se cumpla el período de diez (10) años referido previamente.

En tal escenario, el artículo 10 del proyecto resulta por demás ambiguo. No queda claro si la asignación específica allí establecida implica una nueva asignación de gastos no previstos en el presupuesto general o, por el contrario, si dicha asignación implica la creación de una línea específica con un monto mínimo anual, dentro de los fondos fiduciarios administrados por el Ministerio de Producción.

Con el mismo razonamiento, la fijación de dicho monto resulta contraria al artículo 38 de la ley 24.156, la cual establece que “toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deberá especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento”.

Por otra parte, se afirma en los considerandos que, si la finalidad de la norma en crisis fue establecer un monto mínimo anual para una línea específica en el marco de los fondos fiduciarios ya constituidos, resulta en un avance sobre las facultades exclusivas del Poder Ejecutivo nacional.

En el mismo sentido, la determinación de un monto mínimo anual con un fin específico no previsto por las normas que rigen los fondos fiduciarios vigentes, sin conocer el estado de situación ni disponibilidad de fondos de cada uno de ellos, conlleva en un claro avasallamiento de las facultades de administración de la autoridad de aplicación a cargo de dichos fondos.

Por su parte, el artículo 13 del proyecto también configura una indebida injerencia en las facultades propias del Poder Ejecutivo nacional, al establecer la obligación de mantener un régimen de promoción para un sector determinado de la economía por un período de diez (10) años.

La Corte Suprema, en este sentido, tiene dicho que “la doctrina de la división de poderes o de la separación de las funciones, especialmente en nuestras sociedades

modernas, halla también su causa y finalidad en la especialización que pide el cumplido ejercicio de las diversas funciones que deben satisfacer los Estados. Luego, la distribución de dichas funciones en órganos, cuya integración personal y medios instrumentales está pensada con arreglo a la especificidad de aquéllas, es prenda de un mejor acierto de sus proyectos y realizaciones” (*Fallos*, 310:120).

Por las razones mencionadas, el decreto 1.076/2017 decidió observar los artículos 10 y 13 del proyecto de ley registrado bajo el número 27.418, sin alterar el espíritu ni la unidad del texto sancionado por el Congreso de la Nación.

3. 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 promulgación parcial de leyes, dictado por el presidente de la Nación, en su condición de sujeto constitucionalmente habilitado para el ejercicio de tales facultades, tal como lo consagra el artículo 80 de la Constitución Nacional.

La atribución de vetar parcialmente una ley con que cuenta el titular del Poder Ejecutivo, exige que necesariamente se recurra al procedimiento especial de control establecido por el artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional y por el artículo 14 de la ley 26.122, con el propósito de que la Comisión Bicameral Permanente se expida –a través de un dictamen– acerca de la validez o invalidez del decreto, para que posteriormente dicho dictamen sea elevado al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. Este criterio que el constituyente reformador de 1994 consagró y que luego el legislador perfeccionó, permite el ejercicio discrecional por parte del Poder Ejecutivo de vetar o promulgar una ley dentro de los límites constitucionales y los marcos legales, salvo en el caso previsto en el artículo 40 de la Constitución, cuyo texto señala que cuando el Congreso decide llamar a una consulta popular el Poder Ejecutivo no puede vetar esa ley de convocatoria. Es el único caso en el cual el Poder Ejecutivo no puede vetar una ley. En el resto, tanto el veto como la promulgación son atribuciones discrecionales y de índole política del presidente de la Nación. Bajo tal inteligencia, como quedó dicho, el decreto de promulgación parcial debe ser sometido al control posterior de validez del Poder Legislativo, en su condición de órgano constitucional representativo de la voluntad popular y cuya función propia es la sanción de leyes.

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

a) Requisitos formales

El artículo 80 de la Constitución Nacional establece que “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”.

El artículo 100, inciso 13, por su parte, dispone que al jefe de Gabinete de Ministros le corresponde “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”.

De los enunciados se extraen tres recaudos formales que deben ser comprobados por la comisión: *a)* que se aplique el mismo procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia; *b)* que el decreto de promulgación de leyes esté refrendado por el jefe de Gabinete de Ministros conjuntamente con los demás ministros; y *c)* que el jefe de Gabinete, dentro de los diez días de la sanción del decreto, lo someta personalmente a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Cuando la última parte del artículo 80 manifiesta que será de aplicación para los decretos de promulgación parcial de leyes el mismo procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia, se refiere a que además de que el refrendo del decreto disponiendo el veto y la promulgación parcial del proyecto de ley, debe ser efectuado por el jefe de Gabinete de Ministros, el mismo funcionario debe someterlo personalmente y dentro de los diez días de su sanción a la comisión bicameral, creada por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

El primer análisis, entonces, de un decreto de promulgación parcial de leyes a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo luego de superado ese primer control, corresponde considerar la existencia, o no, de los recaudos sustanciales.

Por lo tanto y en lo particular cabe tener por cumplidos los tres requisitos formales requeridos para la validez del decreto 1.076/2017, toda vez que: *a)* ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, al igual que el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia, tal como surge del mensaje 29/2017; *b)* fue remitido a la comisión el 20 de diciembre de 2017 (cfr. mensaje 29/2017) por este último funcionario dentro del plazo estipulado por el artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional; y *c)* el decreto de promulgación parcial se encuentra sujeto al control de validez por parte de la Comisión Bicameral Permanente, la cual debe elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

b) Requisitos sustanciales

El artículo 80 de la Constitución Nacional dispone que 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.

En función de ello y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14 de la ley 26.122, el presente dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los siguientes recaudos sustanciales: *a)* que las partes no observadas tengan autonomía normativa; *b)* que la medida dispuesta por el decreto, o sea, la aprobación parcial, no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.

i. Autonomía normativa

La autonomía normativa significa que los artículos promulgados tengan entidad propia, de modo tal que su aplicación no dependa de ninguna disposición de la parte vetada.

El recaudo de autonomía exige que las normas promulgadas constituyan un todo inescindible y puedan autovalerse, de modo que las disposiciones no promulgadas no hubieran podido separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste (CSJ, “Bustos”, *Fallos*, 256:556).

La autonomía normativa refiere a que las normas que se promulgan no están vinculadas ni sometidas a la vigencia de las normas vetadas.

Sin embargo, cabe aclarar que esta definición puede resultar muchas veces tan ambigua como el propio concepto analizado (Humberto Quiroga Lavié, *Constitución de la Nación Argentina comentada*, ed. Zavalía, pag. 515). De hecho, la noción de autonomía normativa puede ser muy discrecional y por tanto resulta muy difícil de tratar de dar algún parámetro objetivo, para saber, a priori, si un veto es o no constitucional (Miguel A. Ekmekdjian, *Tratado de derecho constitucional*, ed. Depalma, pag. 758).

Como en todo concepto jurídico indeterminado la significación es relativa y se realiza al momento de analizar cada caso en particular y, en lo que respecta a los decretos de promulgación parcial, de acuerdo con las partes normativas vetadas y aquellas que fueron promulgadas.

En el caso del decreto 1.076/2017 se observaron los artículos 10 y 13 de la actual ley 27.418. Estos artículos disponían lo siguiente:

“Artículo 10: El Poder Ejecutivo nacional otorgará una asignación específica denominada Fondo para el Desarrollo de la Industria Naval Nacional (FODINN), en el marco de los fondos fiduciarios constituidos y administrados en el ámbito del Ministerio de Producción, como Fondear, o los que se creen en el futuro, así como líneas de financiamiento y sistemas de garantías espe-

cíficas para el sector a partir de programas existentes, los cuales deberán estar destinados a:

”a) Adquisición de bienes de capital, equipamiento, infraestructura y tecnología para los astilleros, talleres navales y estudios de ingeniería naval argentinos inscriptos en el marco de la presente norma;

”b) Construcción, transformación y reconstrucción de buques y artefactos navales inscriptos o a ser inscriptos en el Registro Nacional de Buques y demás bienes complementarios producidos en astilleros, dando prioridad al otorgamiento de créditos a aquellos con proyecto técnico nacional y con mayor participación de equipos y materiales de origen nacional;

”c) Otros destinos relacionados con la construcción naval que recomiende la comisión asesora.

”La asignación mencionada en el primer párrafo no podrá ser inferior a mil quinientos millones de pesos (\$ 1.500.000.000) por año, actualizados conforme al índice de precios internos básicos al por mayor (IPIB), o por el índice que eventualmente lo reemplazare, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

”Asimismo, la comisión asesora colaborará con la autoridad de aplicación en la identificación de las necesidades de financiamiento y solicitará periódicamente la asignación de un cupo específico para el FODINN, a efectos de su instrumentación en el marco de los fondos fiduciarios referidos en el presente artículo, para lo cual procurará la disponibilidad de dichos fondos específicos, ya sea mediante los instrumentos actuales o los que se creen en el futuro, por un plazo que no podrá ser inferior a los quince (15) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

”A los efectos de los créditos de prefinanciación para la construcción de buques, se aceptarán como garantía la hipoteca naval del buque en construcción debidamente registrada en la Prefectura Naval Argentina y el sistema de garantías de cumplimiento previsto en la ley de obras públicas 13.064 y modificatorias”.

“Artículo 13: En el supuesto de que el régimen creado por el decreto 379/2001 pierda vigencia con anterioridad al período de diez (10) años a contar desde la fecha de promulgación de la presente, el Poder Ejecutivo nacional deberá establecer un régimen de idénticas características para los bienes incluidos en las posiciones arancelarias de la nomenclatura común del Mercosur (NCM) 89011000, 89012000, 89013000, 89019000, 89020010, 89020090, 89040000, 89051000, 89052000, 89059000, 89061000, 89069000, 89071000 y 89079000, en los términos y condiciones en que se hubiera fijado la última modificación, hasta que se cumpla el período de diez (10) años referido previamente”.

De acuerdo con lo expuesto, cabe señalar que el veto sobre el artículo 10 no altera de modo alguno la unidad normativa del resto del texto parcialmente promulgado. Se deja en claro que ese artículo es observado por la ambigüedad que presenta. No resulta sencillo discernir, por como está redactado, si la asignación específica allí

establecida implica una nueva asignación de gastos no previstos en el presupuesto general o, por el contrario, dicha asignación implica la creación de una línea específica con un monto mínimo actual dentro de los fondos fiduciarios administrados por el Ministerio de Producción.

En cualquiera de los casos, la fijación de un monto resultaría contrario a lo preceptuado por el artículo 38 de la ley 24.156, el cual establece expresamente que toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deberá especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento.

Y en el caso de que la finalidad de la norma haya sido establecer un monto mínimo anual para una línea específica en el marco de los fondos fiduciarios ya constituidos, la situación configuraría un claro avance sobre las facultades exclusivas del Poder Ejecutivo nacional.

Además, el hecho de desconocer el estado de situación y la disponibilidad de los fondos fiduciarios, y aun así disponer un monto mínimo anual con un fin específico, trae aparejado un avasallamiento de las facultades de administración de la autoridad de aplicación a cargo de tales fondos.

Por otro lado, el artículo 13, también vetado, por presentar una indebida injerencia en las facultades propias del Poder Ejecutivo, al establecer la obligación de mantener un régimen de promoción para un sector determinado de la economía por un período de diez años, tampoco altera de forma alguna la unidad del proyecto promulgado.

Los dos artículos observados no generan alteración en la unidad normativa del régimen de incentivo, promoción y desarrollo de la industria naval argentina. Las cláusulas promulgadas, que son catorce, mantienen la teleología del proyecto y pueden regirse perfectamente por sí mismas sin valer de las dos partes vetadas. Merced a lo expuesto, cabe tener por cumplido el recaudo bajo análisis.

ii. *La aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto*

Con el presente requisito exigido por el texto constitucional sucede algo similar que con el anterior. Es muy difícil brindar una pauta objetiva y a priori para establecer a ciencia cierta que un proyecto, aprobado parcialmente altera o no el espíritu o la unidad de todo el proyecto.

La determinación de la concurrencia del recaudo requerido dependerá del análisis de cada caso particular antes bien que de otras definiciones previas. A veces resulta muy sencillo determinar la alteración del espíritu y la unidad del proyecto, pero en determinados casos, aunque ocasionales, especialmente con el veto parcial, no es tan fácil. En la causa “Colella”, por ejemplo, la cuestión era clara, porque el Poder Ejecutivo vetó 58 artículos de la ley 16.881, promulgando sólo cuatro. Pero en situaciones en las cuales el presidente utiliza

el veto parcial, la cuestión depende de la discrecionalidad del intérprete. En ciertas oportunidades, vetando un solo artículo de una ley se puede cambiar toda su teleología, todos sus objetivos. Lo fundamental radica, entonces, en el control específico del veto parcial y su confrontación con la parte promulgada.

No obstante ello, se ha brindado un aproximamiento en la definición. Se afirmó, por ejemplo, que el texto alude a la unidad política, esto es, el acuerdo general a que llegaron los legisladores aprobando unas disposiciones, porque al mismo tiempo se sancionaban otras, aunque éstas y aquéllas pudieran dividirse jurídicamente (María A. Gelli, *Constitución de la Nación Argentina, - Comentada y concordada*, ed. La Ley, pag. 558).

Del mismo modo, se ha dicho que de conformidad con el antiguo artículo 72 de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo se encontraba facultado para promulgar una ley en forma parcial, supeditando la validez de tal promulgación a que permaneciese inalterado el objeto central de la norma, de forma que las partes observadas pudiesen escindirse del texto del proyecto sancionado por el Congreso, sin detrimento de aquél (CSJ, “Servicio Nacional de Parques Nacionales c/ Franzini, Carlos y sus herederos o quien resulte propietario de finca ‘Las Pavas’ s/ expropiación”, sentencia del 5 de abril de 1995, considerando 7, con cita de *Fallos*, 268:352). En tal estado, no hay motivos para considerar que los artículos vetados alteran el espíritu ni la unidad del proyecto promulgado. Las partes observadas pueden escindirse correctamente del resto del texto sancionado por el Congreso y promulgado parcialmente por el presidente de la Nación. La aprobación parcial no trastorna el espíritu ni la unidad del proyecto, como quedó bien aclarado en la verificación del recaudo anterior.

5. Práctica institucional

En materia de decretos de promulgación parcial de leyes 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 la práctica institucional –de carácter constante– por la cual el Congreso Nacional ha aceptado, en gran cantidad de casos, el ejercicio de esta atribución de observar proyectos de ley por parte del Poder Ejecutivo nacional.

En tal sentido, cabe recordar que, de forma previa al dictado del presente decreto, se emitieron otros tantos con el mismo propósito de vetar y promulgar parcialmente una ley.

Así, se han emitido, por ejemplo, los decretos 1/2007 (validado por resolución de la Cámara de Diputados y del Senado el 13 de junio de 2007), decreto 152/2007 (validado por resolución de la Cámara de Diputados

del 14 de abril de 2008), decreto 153/2007 (validado por resolución de la Cámara de Diputados del 14 de abril de 2008), decreto 1.395/2008 (validado por resolución de la Cámara de Diputados del 12 de enero de 2010), decreto 1.142/2009 (validado por resolución de la Cámara de Diputados del 18 de diciembre de 2009), decreto 2.004/2009, entre otros.

Es lógico y razonable afirmar, en consecuencia, que ningún argumento serio existe ni podría argüirse para oponerse a la validez del decreto 1.076/2017.

Por lo tanto, y de acuerdo con la información relevada, resulta menester mantener la práctica institucional llevada a cabo hasta el momento, y convalidar el ejercicio de la facultad ejercida por el Poder Ejecutivo bajo dicho marco.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto 1.076 del Poder Ejecutivo nacional, del 20 de diciembre de 2017.

Decreto 1.076/2017.

Luis C. Petcoff Naidenoff. – Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente P.E.-441/17, referido al decreto del Poder Ejecutivo 1.076 de fecha 20 de diciembre de 2017 en el Boletín Oficial 21/12/17, mediante el cual se observan los artículos 10 y 13 del proyecto de ley registrado bajo el número 27.418.

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 1º – Declarar la invalidez del decreto 1.076 de fecha 20 de diciembre de 2017.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 6 de marzo de 2018.

Marcos Cleri. – Cristina Fiore Viñuales. – Anabel Fernández Sagasti. – María T. M.

González. – Máximo C. Kirchner. – Daniel A. Lovera. – Guillermo Snopek.

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 –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:

”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:

¹ Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos fueran 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.

"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" y el nuevo alcance de la promulgación parcial, en el nuevo texto constitucional de 1994 implican 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.

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

La cuestión de la promulgación parcial de leyes y el veto parcial, palabras que parecen confundirse en la

frase del artículo 80 de la Constitución Nacional que dispone "los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante", ha sido a lo largo de la vida de la República objeto de un rico debate doctrinario y jurisprudencial.

Ya desde antes de la reforma constitucional de 1994 el máximo tribunal en el precedente "Giulitta"² admitió el rechazo parcial de los proyectos de ley.

Es así que para avalar tal decisión expresó que: "...El veto parcial, cuya existencia se admite, tiene que producir su efecto, que es el de suspender la aplicación de la ley. A primera vista parece que el veto parcial y la promulgación fragmentaria se excluyen recíprocamente, pero no es así. El veto parcial es, en realidad, independiente de la promulgación. Este derecho tiene, por lo menos, el efecto de suspender la promulgación de la ley en relación a la parte vetada; es decir, impedir que se produzca el efecto de la promulgación tácita, por el transcurso de diez días útiles que existe respecto de toda ley no observada dentro de ese término..." (considerando 10).

En el mismo sentido, calificada doctrina, expresó que: "...desechar significa observar. Lo que el Poder Ejecutivo observa es el proyecto de ley sancionado por el Congreso. No es todavía ley, porque ley es un acto complejo que exige concurrencia de dos órganos –el Congreso y el presidente de la República–, y a esta altura del proceso falta todavía voluntad del segundo. El presidente observa. Y observa todo el proyecto, o una parte de él. Pero dice el artículo 'que el proyecto vuelve con sus objeciones', o sea el texto sancionado íntegro, y no sólo la parte objetada. Primera conclusión: el presidente puede vetar sólo una parte del proyecto, o sea, hay veto parcial. No necesariamente debe desecharse el proyecto completo. Segunda conclusión: la parte no observada queda aprobada, es decir ya no puede caer sobre ella el veto presidencial".

Respecto del rol que debe cumplir el Congreso en el tratamiento de un decreto de promulgación parcial de leyes (DPPL) que llegare a su seno, es someterlo a lo que en la doctrina se ha denominado "control político" del decreto.

Habrán dos aspectos que el Congreso no podrá soslayar conforme la consagración constitucional: *a)* la necesidad de su intervención en la consideración de la norma de excepción, y *b)* la necesidad de que debe existir una manifestación expresa (de aprobación o rechazo) ya que el artículo 82 de la Constitución Nacional y el artículo 22 de la ley 26.122 excluyen todo intento de considerar convalidado un DD por el mero silencio.

Es decir que la norma constitucional sujetó la promulgación parcial al cumplimiento de dos recaudos sustanciales: *a)* que la parte no vetada posea autonomía jurídica y *b)* que la promulgación de ese tramo de la ley no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En consecuencia, como

² CSJN, "Giulitta, Orencio A. y otros". Sentencia del 28/3/1941.

intérprete final que es, aunque no el único, cabe a la Corte Suprema determinar el contenido, alcance y límite de aquellos requisitos.

Así en el considerando 7° del fallo “Colella”³ nuestro máximo tribunal sostenía “...que el proyecto sancionado por el Congreso Nacional constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no han podido separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste. Como regla, las disposiciones que componen una ley están vinculadas entre sí. No cabe asegurar, pues, que el Congreso hubiera sancionado el proyecto en caso de excluirse algunas de sus normas capitales. De ahí que el Poder Ejecutivo no pudo, en su momento, proceder como procedió, sin invadir atribuciones propias del Congreso Nacional y, sin asumir, en la especie, la calidad de legislador”.

En el mismo sentido se expresó la Corte en el precedente “Bustos”⁴ al reiterar la doctrina expuesta en el caso “Franzini”; estableció que “...de conformidad al antiguo artículo 72 de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo se encontraba facultado para promulgar una ley en forma parcial, supeditando la validez de tal promulgación a que permaneciese inalterado el objeto central de la norma, de forma que las partes observadas pudiesen escindirse del texto del proyecto sancionado por el Congreso, sin detrimento de aquél”.

El presidente puede observar el proyecto de ley en forma total o parcial. En aquellos casos en los que la observación es sólo parcial, se ha presentado históricamente la dificultad constitucional de establecer si, al mismo tiempo, era legítimo que se proceda a la promulgación de la parte no observada. La dificultad proviene del hecho de que la promulgación parcial transforma una atribución presidencial de contenido meramente negativo –como lo es el impedir la entrada en vigencia de la ley–, en otra de contenido positivo, en cuanto la norma entra en vigencia sólo en los aspectos que interesan al presidente y con un efecto que puede resultar por completo ajeno a la voluntad del Congreso. Se produce entonces un incremento del poder presidencial al tiempo que “resulta disminuida, en la misma medida, la atribución legisferante del Congreso” (María A. Gelli, *Constitución de la Nación Argentina*, Ed. La Ley, 2005, página 768), poniéndose en serio riesgo el delicado equilibrio de la división de poderes. La Constitución de 1853/60 se refería únicamente a la facultad presidencial de observar un proyecto “en todo o en parte”, mas nada decía respecto de la viabilidad de la promulgación parcial. En estos casos, la única previsión era la de que debía seguirse el procedimiento de devolución del proyecto a la Cámara de origen para su nueva discusión y eventual confirmación o modificación (antiguo artículo 72, actual artículo 83).

El ejercicio de la facultad de veto parcial –y simultánea promulgación parcial– motivó una impugnación judicial que fue objeto de tratamiento por parte de la Corte Suprema en el caso “Orencio A. Giulitta v. gobierno nacional” (*Fallos*, 189:156). En aquella oportunidad, el argumento de la parte actora fue que cuando se veta parcialmente una ley y se promulga la parte no vetada, queda en vigencia todo el proyecto, porque se ha omitido devolver al Congreso el texto íntegro de la ley parcialmente observada. La Corte Suprema no acogió este criterio y resolvió que el veto parcial era legítimo y constitucional a tenor del artículo 72 de la Constitución Nacional (hoy artículo 83) y que una vez ejercido, suspende la aplicación de la ley por lo menos en relación con la parte vetada. La Corte añadió expresamente que no tenía, en esa oportunidad, por qué pronunciarse sobre la posibilidad constitucional de promulgar parcialmente la parte no vetada. De modo tal que la sentencia recaída en el caso “Giulitta” acuerda amplitud en el ejercicio del veto parcial, pero no puede invocarse como un precedente que expresamente apruebe la constitucionalidad de la promulgación parcial de una ley (conf. María A. Gelli, ob. cit., página 770; y Germán J. Bidart Campos, *Manual de la Constitución Reformada*, Ed. Ediar, 1998, tomo III, página 264).

La cuestión no fue nuevamente abordada por la Corte Suprema sino hasta 1967, al resolver el caso “Ciriaco Colella v. Fevre y Basset” (*Fallos*, 268:352). En esta nueva oportunidad, el tribunal comenzó afirmando que se trataba de un caso justiciable, ya que la Corte se encuentra habilitada para entender en aquellos casos en donde se demostrase “la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley”. Luego, comprobó que, en el caso, el presidente había promulgado únicamente cuatro de los sesenta y dos artículos de la ley 16.881 y estableció como principio general de interpretación que “las disposiciones que componen una ley están vinculadas entre sí” y que la exclusión de una parte de sus normas capitales implica una invasión del Poder Ejecutivo sobre las facultades del Poder Legislativo. A partir de esta afirmación, concluyó que el proyecto sancionado por el Congreso constituía un “todo inescindible” y que las normas no promulgadas “no han podido separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste”. En consecuencia, juzgó que la promulgación parcial analizada era “constitucionalmente inválida y por tanto, faltando promulgación la pretendida ley no es tal”. De lo dicho resulta, pues, que hasta la reforma constitucional de 1994 la Corte Suprema no se había pronunciado expresamente sobre la validez constitucional de la promulgación parcial, aunque los argumentos expuestos para fundamentar sus decisiones podían avalar implícitamente ese procedimiento como una consecuencia razonable del veto parcial, y siempre que no fuera desvirtuada la manifestación de voluntad del Congreso. 3. La promulgación parcial en la reforma constitucional de 1994. Luego de la reforma constitucional de 1994, el constituyente recogió los distintos principios esbozados por la

3 CSJN, “Colella, Ciriaco c/Fevre y Basset S.A. y/u otro”. Sentencia del 9/8/1967.

4 CSJN, “Bustos, Julio O. c/ Servicios Especiales San Antonio S.A.”. Sentencia del 20/8/1996.

Corte en los citados casos “Giulitta” y “Colella” en los que –al menos implícitamente– se dejó abierta la posibilidad eventual de promulgar parcialmente una ley. Fue así que se incorporó la actual redacción del artículo 80 que dice: “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”. Como se aprecia, el artículo comienza por reafirmar el principio general que rige en la materia, según el cual la regla es que los proyectos desechados parcialmente no pueden ser aprobados en la parte restante. Premisa ésta que resulta consistente con la tradicional interpretación de la división de poderes y el espíritu con que fue llevada a cabo la reforma de 1994, cuyo producto debe leerse “interpretando de la manera más restrictiva posible las facultades presidenciales” (convencional Raúl Alfonsín, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, 21ª reunión, 3ª sesión ordinaria, 1º de agosto de 1994, página 2.682 e inserción de página 2.729), toda vez que ella se realizó con miras a lograr “la atenuación del sistema presidencialista” (Fallos, 322:1.726). A continuación, el artículo establece la excepción al principio general. A diferencia de la facultad de veto –que es, como dijimos, privativa y discrecional–, la promulgación parcial de un proyecto de ley está sujeta a un procedimiento especial y a la concurrencia de una serie de requisitos formales. Desde el punto de vista del procedimiento, el artículo 80 establece que los decretos de promulgación parcial de leyes estarán sometidos “al procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia” en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Vale decir que todo decreto que disponga la promulgación parcial de un proyecto de ley deberá ser decidido y refrendado en acuerdo general de ministros con presencia del jefe de Gabinete, quien deberá someter la medida personalmente y dentro de los diez días a consideración de la Comisión Bicameral Permanente. Atendiendo a los requisitos sustanciales, la norma establece que es necesario que la parte promulgada: *a)* tenga “autonomía normativa”; y, *b)* no altere “el espíritu ni la unidad del proyecto” sancionado por el Congreso. A fin de dilucidar correctamente el alcance de estos conceptos, es necesario recurrir a los fallos dictados por la Corte Suprema con posterioridad a la entrada en vigencia de la nueva norma. El primero de esta serie de casos es “Servicio Nacional de Parques Nacionales v. Carlos Franzini” (Fallos, 318:445). Tratándose de un juicio por expropiación iniciado con anterioridad a la reforma, no resultaba aplicable la nueva redacción del artículo 80. No obstante, la Corte convalidó el decreto allí cuestionado, y reiteró expresamente como criterio general de interpretación el establecido en el ya citado caso “Colella” (Fallos 268:352), al decir que resultaba necesario establecer en cada caso si “las normas observadas han podido escindirse del texto total sancionado por el Congreso, sin detrimento de aquél”. Agregó, además, que esta tradicional

comprobación de autonomía normativa implicaba verificar si el decreto de promulgación parcial dejó “inalterado el objeto central de la ley”. En el caso “Julio O. Bustos” (Fallos, 319:1.479) la Corte tuvo la primera oportunidad de aplicar el recientemente reformado artículo 80 de la Constitución. Afirmó en el caso que el nuevo texto no hacía más que recoger la doctrina del caso “Colella”, la cual seguía siendo de aplicación. No obstante, agregó elementos de análisis más profundos que los aplicados hasta ese momento y consideró que era necesario verificar si el proyecto sancionado había dejado “incólume el objetivo de la ley” y si las observaciones del Poder Ejecutivo habían “quebrado la unidad temática” o la “estructura fundamental de la norma”. El requisito constitucional de “autonomía normativa” mereció también un tratamiento específico, al considerar que éste se encontraba satisfecho en tanto la norma bajo análisis fuera “perfectamente escindible del cuerpo legal sin mengua de las restantes disposiciones que lo integran” y sí “pudo ser sancionada como ley independiente”. Por último, merece una especial mención el caso “Famyl S.A.” (Fallos, 323:2.257). En un bien fundado dictamen –que la Corte hizo suyo (considerandos 11 y 12)– la procuradora reiteró la vigencia y aplicabilidad de los principios jurisprudenciales establecidos en los casos recientemente reseñados. Con cita de calificada doctrina, se refirió a los requisitos para la promulgación parcial de leyes y agregó que ésta resulta precedente siempre y cuando no se afecte “el sistema general de la ley” o el veto parcial recaiga sobre “cláusulas inconexas o de significación secundaria”. Agregó, además, que el juicio acerca de la “unidad de proyecto” debía tener en cuenta el hecho de que el proyecto de ley sancionado por el Congreso abarcaba una multiplicidad de objetivos, por lo cual había que circunscribir el análisis a las normas que tenían relación con la materia afectada por el decreto. A su turno, la Corte se remitió, como dijimos, al dictamen de la Procuración y resolvió que la promulgación parcial *sub examine* no se ajustaba a las prescripciones del artículo 80 de la Constitución Nacional. A los efectos de establecer la unidad existente entre las normas del proyecto vetado, hizo expresa consideración del “trámite parlamentario”, al cual le dio significativa importancia como fuente de interpretación. En consecuencia, declaró que la promulgación parcial instrumentada por el artículo 7º del decreto 1.517/98 era constitucionalmente inválida y por lo tanto la ley debía reputarse inexistente. Esta doctrina es la actualmente vigente y contiene las premisas bajo las cuales debe realizarse el análisis de los decretos de promulgación parcial de leyes requerido por el artículo 80 de la Constitución Nacional y por los artículos 1º, 2º, 14 y concordantes de la ley 26.122.

II. Objeto

La Comisión Bicameral Permanente somete a su consideración el tratamiento del decreto 1.076/2017, que promulga parcialmente la ley 27.418, sobre Régimen de Promoción de la Industria Naval Argentina, observándose los artículos 10 y 13 del mismo.

El citado decreto ha sido dictado invocando el artículo 80 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, de la Constitución Nacional y los artículos 2°, 14 y 19 de la ley 26.122

III. Análisis de los requisitos formales y sustanciales

La ley 26.122, en el título III, capítulo III, referido a los decretos de promulgación parcial de las leyes, establece que “la Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso”.

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 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.

Conforme lo establece el artículo 80 de la Constitución Nacional, en cuanto a la procedencia sustancial de los decretos de promulgación parcial de leyes, la Comisión Bicameral debe indicar “si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso”.

Como señala el doctor Bidart Campos, ésta “es la pauta que sentó la Corte en el citado caso ‘Colella c/Fevre y Basset S.A.’, del año 1967. Vigente ya la reforma, dio por aplicable el mismo criterio en la hipótesis del artículo 80 al fallar la causa ‘Bustos, Julio O. c/ Servicios Especiales San Antonio S.A.’, el 20 de agosto de 1996.” En el primero de estos precedentes, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo:

“Que esta Corte ha afirmado que, de conformidad al antiguo artículo 72 de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo se encontraba facultado para promulgar una ley en forma parcial, supeditando la validez de tal promulgación a que permaneciese inalterado el objeto central de la norma, de forma que las partes observadas pudiesen escindirse del texto del proyecto sancionado por el Congreso, sin detrimento de aquél (causa S.591.XXV “Servicio Nacional de Parques Nacionales c/ Franzini, Carlos y sus herederos o quien resulte propietario de Finca Las Pavas s/ expropiación”, sentencia del 5 de abril de 1995 –en especial considerando 7–, con cita de Fallos, 268:352).

Tal doctrina se ha visto confirmada por el texto constitucional sancionado en 1994, cuyo artículo 80 permite

la promulgación parcial de las partes no observadas “si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso”.

La norma fundamental nos presenta dos requisitos sustanciales. El primero es que la parte promulgada de la ley tenga autonomía normativa, y el segundo, que su aprobación parcial no altere el espíritu y la unidad del proyecto. Estos dos requisitos se presentan de manera acumulativa y es tarea de la comisión abocarse al estudio de que el presente decreto cumpla con las expectativas constitucionales, claramente expresadas en el artículo 80 de la CN.

La Comisión Bicameral de Trámite Legislativo debe determinar en este caso si las observaciones a los artículos 10 y 13 del proyecto de ley registrado bajo el número 27.418, contenidas en el decreto 1.076/2017, dan como resultado que el texto sobreviviente del proyecto posea los atributos de “autonomía funcional” y conserve “el espíritu y unidad”.

De manera preliminar, para lograr una correcta interpretación, cabe realizar unas consideraciones respecto a los efectos que tiene una promulgación parcial en el cuerpo normativo que constituye un proyecto de ley sancionado por el Congreso. El alcance que éste tendrá dependerá siempre de la naturaleza del articulado, ya que en algunas ocasiones podrá interpretarse en principio que el efecto de la promulgación parcial sobre el texto no observado por el Poder Ejecutivo es nulo, mientras que en otros casos, se advierte a primera vista que la quita de partes del texto tiene un efecto más grave.

Esta idea se manifiesta cuando se observa que las leyes que abordan de manera integral una problemática determinada de la sociedad, representan un conjunto armónico, en las cuales los artículos que conforman su texto obran como piezas que sostienen un todo, el cual es fruto de la técnica legislativa aplicada durante el rico proceso de formación de las leyes, con sus giros a comisiones y el debate amplio, constructor de consenso.

En este sentido, es más difícil suponer que en leyes referidas a fenómenos integrales y concebidas como respuesta también integral a las necesidades sociales y económicas, la eliminación de una parte del articulado mantenga “el espíritu y unidad del proyecto”.

La posibilidad de que, una vez practicada la promulgación parcial de una ley por parte del Poder Ejecutivo, subsistan partes con autonomía normativa y a la vez que conserven el espíritu y unidad del proyecto, parece más admisible en los casos de leyes que aborden temáticas diversas o escindibles en su mismo cuerpo normativo, en las que la supresión de un sector del articulado podría no afectar a aquella parte o capítulo que contemple las previsiones para otros asuntos.

Este último no es el caso del proyecto de ley registrado bajo el número 27.418, el cual, por el contrario, fue fruto de la percepción legislativa de la dinámica de un sector, y la consiguiente articulación de las necesidades de los distintos actores intervinientes en la economía real y el

trabajo en materia de industria naval. En el mismo sentido, esta característica fue artífice del consenso alcanzado por el proyecto en ambas Cámaras del Congreso, en el cual atravesó un intenso debate y fue objeto de varias modificaciones en su historial parlamentario, muchas de ellas consensuadas incluso con representantes del oficialismo.

Una vez hechas estas consideraciones, podemos analizar en detalle el decreto 1.076/18 que nos ocupa, y su observación parcial de los artículos 10 y 13 del proyecto.

El artículo 10 establece en sus partes objetadas en los considerandos del decreto que “el Poder Ejecutivo nacional otorgará una asignación específica denominada Fondo para el Desarrollo de la Industria Naval Nacional (FODINN), en el marco de los fondos fiduciarios constituidos y administrados en el ámbito del Ministerio de Producción, como Fondear, o los que se creen en el futuro, así como líneas de financiamiento y sistemas de garantías específicas para el sector a partir de programas existentes, los cuales deberán estar destinados a...”, y en el último párrafo establece que “la asignación mencionada en el primer párrafo no podrá ser inferior a mil quinientos millones de pesos (\$ 1.500.000.000) por año, actualizados conforme al índice de precios internos básicos al por mayor (IPB), o por el índice que eventualmente lo reemplazare, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)”.

El artículo 13 también observado expresa: “En el supuesto de que el régimen creado por el decreto 379/2001 pierda vigencia con anterioridad al período de diez (10) años a contar desde la fecha de promulgación de la presente, el Poder Ejecutivo nacional deberá establecer un régimen de idénticas características para los bienes incluidos en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) 89011000, 89012000, 89013000, 89019000, 89020010, 89020090, 89040000, 89051000, 89052000, 89059000, 89061000, 89069000, 89071000 y 89079000, en los términos y condiciones en que se hubiera fijado la última modificación, hasta que se cumpla el período de diez (10) años referido previamente”.

En el caso del artículo 10, para apreciar su directa relación con el conjunto normativo del que forma parte, resulta útil analizar los objetivos del proyecto de ley, los cuales se encuentran enunciados en tres incisos de su artículo 2° y luego cotejarlos con las finalidades del fondo establecidas en el artículo observado. Los objetivos son:

a) El desarrollo y crecimiento sustentable de la industria naval argentina de manera participativa y competitiva.

b) La generación de nuevas fuentes de trabajo, asegurando el empleo del personal de la industria naval y actividades conexas, favoreciendo además la formación de los recursos humanos en todos los niveles a través del permanente y continuo mejoramiento de su formación y capacitación. El incentivo y promoción facilitando la incorporación de innovación y tecnologías como de la ingeniería naval argentina;

c) Promover e incentivar el diseño, la ingeniería, la reparación, la transformación, el mantenimiento y la construcción por parte de la industria naval argentina de buques destinados a las actividades pesqueras, deportivas, de recreación, de remolcadores y todas aquellas otras embarcaciones y artefactos navales acorde a la capacidad técnica y objetiva de este sector industrial.

Si se cotejasen estos objetivos que el legislador estableció, los cuales expresan la razón de ser del proyecto, con la finalidad que deberá tener el Fondo para el Desarrollo de la Industria Naval Nacional (FODINN), puede advertirse una identidad concluyente. Este destino está expresado en tres incisos del artículo 10 y dice:

Artículo 10: “... los cuales deberán estar destinados a:

”a) Adquisición de bienes de capital, equipamiento, infraestructura y tecnología para los astilleros, talleres navales y estudios de ingeniería naval argentinos inscriptos en el marco de la presente norma;

”b) Construcción, transformación y reconstrucción de buques y artefactos navales inscriptos o a ser inscriptos en el Registro Nacional de Buques y demás bienes complementarios producidos en astilleros, dando prioridad al otorgamiento de créditos a aquellos con proyecto técnico nacional y con mayor participación de equipos y materiales de origen nacional;

”c) Otros destinos relacionados con la construcción naval que recomiende la Comisión Asesora”.

De la lectura del artículo 2°, que contiene los objetivos, y el 10, que establece el destino de la financiación que facilitará el fondo creado, surge con claridad que el artículo 10 no es sino la instrumentación material para que los objetivos de la ley puedan ser cumplidos. Así, mientras que en el artículo 2° se habla de “desarrollo y crecimiento de la industria, protección del empleo, formación y capacitación, promoción de la inversión, incentivar el diseño, mantenimiento y construcción naval, etcétera”, el artículo 10 dice que las líneas de financiamiento y facilidades e incentivos a que se destinara el Fondo para el Desarrollo de la Industria Naval Nacional (FODINN) son la “adquisición de bienes de capital, equipamiento, infraestructura, tecnología, construcción, transformación y reconstrucción de buques, prioridades para proyectos técnicos nacionales, etcétera”.

Teniendo en vista esta exposición, cabe concluir que no se puede admitir que el proyecto de ley registrado bajo el número 27.418 vaya a continuar su vida jurídica conservando inalterado “el espíritu y la unidad del proyecto” requeridos por el artículo 80 de la Constitución Nacional, mientras le es quitado su artículo dispositivo más importante, el cual asegura el cumplimiento de los objetivos que ostenta.

Respecto del otro artículo observado por el Poder Ejecutivo, el número 13, señala en los considerandos del decreto 1.076/17 que “el artículo 13 del citado proyecto de ley también configura una indebida injerencia en las facultades propias del Poder Ejecutivo nacional, al establecer la obligación de mantener un régimen de

promoción para un sector determinado de la economía por un período de diez (10) años”.

Sin perjuicio de que el aspecto relevante que se encuentra bajo análisis de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo es si la objeción parcial realizada por el Poder Ejecutivo permite la continuidad de éste cumpliendo las expectativas del artículo 80 de la Constitución Nacional; cabe decir que justamente es estableciendo obligaciones como se manifiesta esencialmente la ley, por lo cual la voluntad del legislador en garantizar que un importante programa para la industria tenga permanencia, de ninguna manera puede interpretarse que constituye una injerencia en las facultades propias de Poder Ejecutivo.

El artículo 13 establece que, en caso de perder vigencia en el transcurso de 10 años el régimen creado por el decreto 379/2001, el Poder Ejecutivo deberá crear un régimen que le garantice continuar en idénticas condiciones respecto de bienes de una serie catastral que se enumera en el mismo artículo. A primera vista, al referirse sus efectos al decreto 379/2001, el que establece un régimen de incentivo destinado a promover la fabricación nacional de bienes de capital, informática y telecomunicaciones, podría interpretarse que la supresión del artículo 13 poca incidencia puede tener en el resto del articulado, sin embargo, un estudio más detallado de las nomenclaturas del Mercosur incluidas en su texto arroja otras conclusiones.

Las categorías incluidas en el listado (NCM 89011000, 89012000, 89013000, 89019000, 89020010, 89020090, 89040000, 89051000, 89052000, 89059000, 89061000, 89069000, 89071000 y 89079000) se corresponden con insumos de la industria y actividad naval, y su continuidad fue percibida como esencial por los legisladores para el logro de los objetivos enumerados en el artículo 2° del proyecto de ley registrado bajo el número 27.418, ya citados.

El garantizar la permanencia de este régimen fue considerado por los legisladores como un elemento constructivo más dentro de una serie de medidas pensadas para ofrecer una solución integral a la problemática de un sector, por lo cual se encuentra estrechamente relacionado con el todo del que forma parte.

La observación realizada al artículo 13 podría no afectar seriamente la autonomía normativa de la parte restante, pero sí lesiona de manera evidente la exigencia de “espíritu y unidad de proyecto” prescripta en el artículo 80 de la Constitución Nacional.

IV. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales, pero no habiéndose cumplido los requisitos sustanciales, toda vez que incumple con lo manifiesto por la norma fundamental –la cual exige que ante la presencia del dictado de un decreto en el marco del artículo 80 de la Constitución Nacional no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso de la Nación–, la Comi-

sión Bicameral de Trámite Legislativo propone que se resuelva declarar expresamente la invalidez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.076/2017 de fecha 20 de diciembre de 2017 (Boletín Oficial 21/12/2017). Decreto 1.076/2017.

Marcos Cleri.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 20 de diciembre 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 el artículo 100 del inciso 13 de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de remitir el decreto de promulgación parcial del proyecto de ley registrado bajo el número 27.418.

Marcos Peña. – Francisco A. Cabrera.

Visto el expediente EX-2017-31321466-APN-DSGA#SLYT y el proyecto de ley registrado bajo el número 27.418 sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 29 de noviembre de 2017, y

CONSIDERANDO:

Que a través del mencionado proyecto de ley se crea el Régimen de Incentivo, Promoción y Desarrollo de la Industria Naval Argentina.

Que el artículo 10 de dicho proyecto de ley establece que el Poder Ejecutivo nacional otorgará una asignación específica denominada Fondo para el Desarrollo de la Industria Naval Nacional (FODINN), en el marco de los fondos fiduciarios constituidos y administrados en el ámbito del Ministerio de Producción, como Fondear, o los que se creen en el futuro, así como líneas de financiamiento y sistemas de garantías específicas para el sector a partir de programas existentes.

Que el segundo párrafo del mencionado artículo 10 establece que dicha asignación no podrá ser inferior a mil quinientos millones de pesos (\$ 1.500.000.000) por año, actualizados conforme al índice de precios internos básicos al por mayor (IPIB), o por el índice que eventualmente lo reemplazare, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Que a su vez, el artículo 13 del mencionado proyecto establece que en el supuesto de que el régimen creado por el decreto 379/01 pierda vigencia con anterioridad al período de diez (10) años a contar desde la fecha de promulgación de la ley, el Poder Ejecutivo nacional deberá establecer un régimen de idénticas características para los bienes incluidos en determinadas posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) que allí se definen, en los términos y condiciones en que se hubiera fijado la última modificación,

hasta que se cumpla el período de diez (10) años referido previamente.

Que el artículo 10 del proyecto de ley en crisis resulta por demás ambiguo, no quedando claro si la asignación específica allí establecida implica una nueva asignación de gastos no previstos en el presupuesto general o, por el contrario, si dicha asignación implica la creación de una línea específica con un monto mínimo anual, dentro de los fondos fiduciarios administrados por el Ministerio de Producción.

Que siguiendo la primera hipótesis, la fijación de dicho monto resulta contraria al artículo 38 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, por el cual se establece que “toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deberá especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento”.

Que, por otro lado, si la finalidad de la norma en crisis fue establecer un monto mínimo anual para una línea específica en el marco de los fondos fiduciarios ya constituidos, resulta en un avance sobre las facultades exclusivas del Poder Ejecutivo nacional.

Que en el mismo sentido, la determinación de un monto mínimo anual con un fin específico no previsto por las normas que rigen los fondos fiduciarios vigentes, sin conocer el estado de situación ni disponibilidad de fondos de cada uno de ellos, conlleva en un claro avasallamiento de las facultades de administración de la autoridad de aplicación a cargo de dichos fondos.

Que, en un mismo orden de ideas, el artículo 13 del citado proyecto de ley también configura una indebida injerencia en las facultades propias del Poder Ejecutivo nacional, al establecer la obligación de mantener un régimen de promoción para un sector determinado de la economía por un período de diez (10) años.

Que la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció que “la doctrina de la división de poderes o de la separación de las funciones, especialmente en nuestras sociedades modernas, halla también su causa y finalidad en la especialización que pide el cumplido ejercicio de las diversas funciones que deben satisfacer los Estados. Luego, la distribución de dichas funciones en órganos, cuya integración personal y medios instru-

mentales está pensada con arreglo a la especificidad de aquéllas, es prenda de un mejor acierto de sus proyectos y realizaciones” (*Fallos*, 310:120).

Que, en virtud de lo expuesto, resulta necesario observar los artículos 10 y 13 del proyecto de ley registrado bajo el número 27.418.

Que la medida que se propone no altera el espíritu ni la unidad del proyecto de ley sancionado por el Honorable Congreso de la Nación.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Producción ha tomado la intervención que le compete.

Que el presente decreto se dicta en ejercicio de las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 80 de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Obsérvanse los artículos 10 y 13 del proyecto de ley registrado bajo el número 27.418.

Art. 2° – Con la salvedades establecidas en el artículo precedente, cúmplase, promúlgase y téngase por ley de la Nación el proyecto de ley registrado bajo el número 27.418.

Art. 3° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 4° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.076

MAURICIO MACRI.

Marcos Peña. – Rogelio Frigerio. – Nicolás Dujovne. – Francisco A. Cabrera. – Luis M. Etchevehere. – José G. Santos. – Guillermo J. Dietrich. – Patricia Bullrich. – Alberto J. Triaca. – Carolina Stanley. – Adolfo L. Rubinstein. – Alejandro O. Finocchiaro. – José L. Salvador Baraño. – Alejandro P. Avelluto. – Sergio A. Bergman. – Andrés H. Ibarra.