

## SESIONES ORDINARIAS

2019

# ORDEN DEL DÍA N° 1239

Impreso el día 4 de septiembre de 2019

Término del artículo 113: 13 de septiembre de 2019

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

**SUMARIO: Declaración** de validez del decreto 427 del 19 de junio de 2019, por el cual se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019 - ley 27.467. (17-J.G.M.-2019.)

I. **Dictamen de mayoría.**

II. **Dictamen de minoría.**

I

#### Dictamen de mayoría

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, y en la ley 26.122 ha considerado el expediente 17-J.G.M.-2019 referido al decreto de necesidad y urgencia 427 del Poder Ejecutivo nacional, del 19 de junio de 2019, mediante el cual se dispuso modificar el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019 (ley 27.467).

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 427 del 19 de junio 2019.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 27 de agosto de 2019.

*Luis Petcoff Naidenoff. – Ezequiel Fernández Langan. – Martín O. Hernández. –*

*Fernando A. Iglesias. – Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli. – Pedro N. Braillard Pocard. – Cristina Fiore Viñuales. – Marta Varela.*

#### INFORME

##### 1. Introducción

El jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 427 del 19 de junio de 2019 (expediente 17-J.G.M.-2019). Mediante ese decreto se realizaron ligeras modificaciones al presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019 (ley 27.467) con el objeto de corregir cuestiones materiales en la planilla anexa al artículo 46 y adecuar, por otro lado, el monto previsto en el artículo 31 para la emisión de letras del Tesoro debido a la modificación de los supuestos macroeconómicos contemplados al sancionarse la ley 27.467.

En ese orden de cosas, resulta que mediante los artículos 39 y 46 de las leyes 27.431 y 27.467, de presupuesto general de la administración nacional para los ejercicios 2018 y 2019, respectivamente, se facultó al órgano responsable de la coordinación de los sistemas de administración financiera a otorgar avales del Tesoro Nacional por las operaciones de crédito público de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas a esos artículos.

En la planilla anexa al artículo 39 de la ley 27.431, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2018, se previó, entre otros, el otorgamiento de un aval a Aerolíneas Argentinas S.A. y/o Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur S.A., relativo al financiamiento destinado a la cancelación de deudas con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de la República Federativa del Brasil (BNDES)

por la adquisición de veinte (20) aeronaves ingresadas al país en los años 2010/2011.

Luego, en la planilla anexa, pero esta vez del artículo 46 de la ley 27.467, se contempló nuevamente el referido aval pero se consignó solamente a Aerolíneas Argentinas S.A. como ente avalado, aunque es Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur S.A. la que mantiene la deuda con el referido banco.

Asimismo, en la misma planilla anexa al artículo 46 se previó un aval destinado al financiamiento de la garantía de pago por Energía Programa RenovAr Ronda 3, indicándose, como ente avalado, al Banco de la Nación Argentina S.A. (BNA). Ese aval se corresponde con una garantía que requiere el Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER) para posibilitar una fianza a ser otorgada por el Banco de la Nación Argentina S.A. (BNA) en el marco de lo previsto en el artículo 25 de la carta orgánica del citado banco, el que –por lo tanto y junto con el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)– será el beneficiario del aval.

Por tales motivos, el presidente de la Nación consideró necesario adecuar la citada planilla a fin de establecer que los entes avalados son, en cada caso, Aerolíneas Argentinas S.A. y/o Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur S.A. y el Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER), sin que se modifique en ninguno de esos casos el monto máximo autorizado ni las demás condiciones de su otorgamiento.

Por otro lado, el titular del Poder Ejecutivo resolvió –dada la modificación de los supuestos macroeconómicos contemplados al sancionarse la ley 27.467– adecuar el monto previsto en el artículo 41 de dicha norma para la emisión de letras del Tesoro, reembolsables en el mismo ejercicio financiero.

## 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 427/2019

En la parte resolutive del decreto 427/2019 se modifica, en primer lugar, en la columna “Ente avalado” de la planilla anexa al artículo 46 de la ley 27.467, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019, las siguientes denominaciones: donde dice “Aerolíneas Argentinas S.A.” debe decir “Aerolíneas Argentinas S.A. y/o Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur S.A.” y donde dice “Banco de la Nación Argentina S.A.” debe decir “Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER)”.

Y en segundo término se sustituye el artículo 41 de la ley 27.467, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019, por el siguiente: “Autorízase al órgano responsable de la coordinación de los sistemas de administración financiera a emitir letras del Tesoro hasta alcanzar un importe en circulación de valor nominal pesos novecientos cincuenta mil millones (V.N. \$ 950.000.000.000) o su equivalente en otras monedas, para dar cumplimiento a las operaciones previstas en el programa financiero. Estas letras deberán ser reembolsadas en el mismo ejercicio financiero en que se emiten”.

El artículo 41 de la ley 27.467, en la redacción originaria, cabe recordar, disponía un valor nominal de ochocientos mil millones (V.N. \$ 800.000.000.000).

## 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 que la 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. Solo 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 427/2019 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 13/19.

Asimismo, está acreditado que el decreto 427/2019 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 28 de junio de 2019. 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 “Risolia de Ocampo”, la Corte Suprema avanzó un poco más en

materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el *sublite* es que este 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 máximo tribunal.

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

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 427/2019, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, los sectores involucrados habrían quedado en desventaja. Por lo demás, la corrección de errores materiales –para evitar posteriormente desajustes en la veracidad jurídica y en la imposibilidad del respectivo propósito de la ley de presupuesto– resulta viable establecerla mediante un instrumento como es el decreto de necesidad y urgencia, pues el mismo subsana la situación de manera rápida y efectiva.

En razón de lo expuesto, se certifica que las circunstancias referenciadas que sustentaron la emisión del decreto, estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimiento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada como de las normas en juego que reglamentan su procedencia. La medida ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, *contrario sensu*, un detrimento para los beneficiarios o destinatarios de las previsiones que se modifican, para la estructura del Estado y, en definitiva, para todos los sectores sociales beneficiados por las asignaciones presupuestarias en cuestión.

#### 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 427/2019, 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 previsiones presupuestarias modificadas, y para el desarrollo y normal funcionamiento de las reparticiones involucradas.

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 obedecen, entre otras cuestiones, a “que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (*Fallos*, 322:1726, considerando 9°).

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

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

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

En resumidas cuentas, las cuestiones que se mencionan en la motivación del decreto y las que aquí se expresaron, representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adoptara inmediatamente una medida que remediara los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane –dentro de los márgenes constitucionales– el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores sociales y económicos damnificados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 427/2019 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa –de carácter urgente y excepcional– que busca garantizar la protección de los derechos e intereses de los sectores involucrados.

## 6. *Práctica institucional*

En materia de decretos de necesidad y urgencia que responden a fines similares a los perseguidos con el decreto 427/2019, 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 legislativa –de carácter constante– de controlar en el Congreso Nacional continuamente –y desde hace más de trece años– los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional que tuvieron por objeto la modificación de las leyes de presupuesto.

Cabe recordar que de forma previa al dictado del presente decreto se emitieron otros tantos con el mismo carácter.

Así, entonces, se han emitido sucesivamente los decretos de necesidad y urgencia 869/2002, 435/2003, 917/2004, 1.332/2004, 1.687/2004, 1.108/2007, 1.856/2007, 472/2008, 1.801/2009, 1.798/2010, 2.052/2010, 1.764/2011, 324/2011, 2.436/2012, 2.609/2012, 1.170/2013, 1.757/2013, 2.287/2013, 2.516/2014, 1.246/2014, 2.129/2014, 1.775/2015, 2.585/2015, 737/2016, 797/2016, 975/2016, 1.244/2016, 595/2017, 1.053/2018 y 193/2019.

El dictamen favorable de esta comisión respecto de los decretos de necesidad y urgencia que dispusieron modificaciones presupuestarias puede leerse, entre otros, en los órdenes del día 3.219/2007, 48/2007, 1.003/2008, 881/2012, 880/2012, 929/2012, 178/2011, 1.813/2012, 1.492/2013, 2.480/2013, 3.007/2013, 11/2014, 1.768/2014, 329/2014, 1.627/2014, 2.681/2015, 2.847/2015, 250/2016, 1.013/2017 y 1.125/2018.

De manera tal que es posible afirmar que existe una doctrina, elaborada y consagrada por el Congreso Nacional a lo largo de los últimos años, de acuerdo con la cual es válido que el Poder Ejecutivo nacional modifique la ley de presupuesto mediante decretos de necesidad y urgencia. Y que la evaluación de las circunstancias de hecho determinantes de la necesidad y urgencia es privativa de ese poder y, salvo casos excepcionales, corresponde que el Congreso acepte el resultado de esa ponderación realizada por el presidente de la Nación.

No puede haber dudas, en ese sentido, de que la interpretación auténtica del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de la ley 26.122, es la que 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 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 de “necesidad y urgencia” en el razonamiento de que tales requisitos son autosuficientes si se verifican en las circunstancias esgrimidas que motivaron al decreto en cuestión.

Este criterio amplio de interpretación fue afianzado por la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo durante doce años de actuación ininterrumpida. Naturalmente, la ponderación y actuación flexible que esta comisión mantuvo a lo largo de todo este tiempo al examinar y dictaminar sobre los decretos de necesidad y urgencia reviste entidad suficiente para que sea considerada como una práctica tradicional que condiciona, salvo casos razonablemente excepcionales, una misma respuesta hermenéutica por parte de la comisión frente a reglamentos posteriores con contenidos similares o análogos. De esta manera, la práctica parlamentaria aseguraría un adecuado nivel de seguridad jurídica, de confianza legítima y, en determinados supuestos, de igualdad.

Es pertinente señalar también que varios dictámenes de la comisión afirman la postura según la cual el criterio para receptar y analizar los decretos de necesidad y urgencia debe ser el amplio. En efecto, se ha expresado como fórmula genérica y reiterativa que “es criterio de esta comisión plantear un criterio 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” (véanse órdenes del día 8/2007, 2.409/2007, 1.438/2007, 1.452/2009, entre otras).

Incluso desde las iniciales opiniones de los miembros de la comisión se receptaba la regla interpretativa amplia. En ese sentido, el presidente de aquellas primeras reuniones sostenía que “nosotros mantenemos la filosofía y la columna vertebral esbozada en el discurso de la miembro informante y presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales, la doctora Cristina Fernández de Kirchner, que ha sido extremadamente meticulosa y abundante desde el punto de vista de los antecedentes institucionales históricos. Además, desde mi punto de vista, se trata de una valoración y una pon-

deración adecuada del análisis cuantitativo y cualitativo de los decretos de necesidad y urgencia.

”En este sentido, nosotros consideramos que la utilización de un instrumento de estas características implica naturalmente un criterio amplio, no estricto o restrictivo. [Por eso,] desde el punto de vista de la filosofía, entendemos que el uso de este tipo de instrumentos como los decretos de necesidad y urgencia se realiza con un criterio interpretativo amplio, con el control de la Comisión Bicameral y con el funcionamiento adecuado del Congreso” (expresiones del senador Capitanich, reunión de comisión del 8 de noviembre de 2006).

En definitiva, desde hace ya largo tiempo se mantienen y fortalecen las mismas prácticas legislativas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional, que permiten al primero modificar el presupuesto general de la Nación mediante decretos de necesidad y urgencia, tal como ha sucedido en el caso bajo análisis.

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

## 7. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 427/2019, 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 427, del 19 de junio de 2019, del Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 427/2019

*Pablo G. Tonelli. – Luis Petcoff Naidenoff. –  
Marta Varela.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, y en la ley 26.122, ha considerado el expediente 17-J.G.M.-2019 referido al decreto del Poder Ejecutivo 427, de fecha 19 de junio de 2019 y publicado en el Boletín Oficial el día 21 de junio de 2019 mediante el cual se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019 (ley 27.467).

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y por los que oportunamente ampliará

el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la invalidez del decreto 427, de fecha 19 de junio de 2019 y publicado el día 21 de junio de 2019.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 27 de agosto de 2019.

*Marcos Cleri. – Juan J. Bahillo. – Eduardo E. de Pedro. – Ana C. Almirón. – María T. M. González. – Daniel A. Lovera. – Guillermo E. M. Snopak.*

### 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 fuera complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.<sup>1</sup>

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación, se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificados en nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de necesidad y urgencia, *b)* los dictados en virtud de delegación legislativa y *c)* los de promulgación parcial de las leyes.

<sup>1</sup> Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos sean sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución Argentina*, 1890.

En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

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:

“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 5°, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

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

“Artículo 10: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

”El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado...”.

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

“Artículo 13: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

”El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio...”.

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

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

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

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

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

el punto de vista jurídico la utilización de distintos términos.

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

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

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

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

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,<sup>2</sup> al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, seguidamente se la admite respecto de dos materias determinadas: a) de administración, y b) de emergencia pública.

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la Reforma constitucional de 1994, también se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.<sup>3</sup>

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, sustancial-

mente, que afectaban el principio de la división de los poderes.<sup>4</sup>

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

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

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

En este sentido, 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”.<sup>5</sup>

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

## II. Objeto

La Comisión Bicameral Permanente somete a su consideración el tratamiento del decreto 427/2019, mediante el cual se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019.

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

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

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

4 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.

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

### III. *Análisis de los requisitos formales y sustanciales*

#### 1. Aspectos formales

La ley 26.122, en el título III, capítulo 1, referido a los decretos de necesidad y urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

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

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

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”, y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.<sup>6</sup>

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscrita en acuerdo general de ministros, conforme el artículo 99, inciso 3, párrafos 3° y 4°, y 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.

#### 2. Aspectos sustanciales

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 427/2019.

En el Boletín Oficial de fecha 21 de junio de 2019 se notifica el decreto de necesidad y urgencia (DNU)

<sup>6</sup> Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde, entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

número 427/2019, de fecha 19 de junio de 2019, por el cual el presidente de la Nación modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019. El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia de que el mismo se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

En relación a los aspectos sustanciales es menester señalar que de la letra del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional surge que el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes y no se tratara de las materias excluidas, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia.

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

De esto se desprende que el Poder Ejecutivo no podría dictar un decreto de necesidad y urgencia ante el rechazo de un proyecto de ley por el Congreso, ante la falta de acuerdo de los bloques para su tratamiento o ante la falta de quórum para sesionar.

Por caso, Comadira ha señalado que: “La sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno, de quórum o mayorías propias para imponer sus criterios, no puede, por eso, ser, por sí sola, razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente, la situación planteada”.<sup>7</sup>

En un Congreso con representación por medio de los partidos políticos, todo el procedimiento parlamentario, con sus controversias, debates y réplicas, se vuelve fundamental para la democracia, pues tiende a la consecución de acuerdos, conduce a que nos acerquemos a una idea más pluralista respecto a la voluntad popular. Al quedar agrupados en sectores la totalidad de los ciudadanos, brota la posibilidad de deliberación, negociación y acuerdo para la formación de la voluntad colectiva por medio de la conformación de las mayo-

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

rias, en la deliberación entre mayorías y minorías, y en la posibilidad del surgimiento de posibles alianzas.

Asimismo, corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o el dictado de un decreto de necesidad y urgencia.

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

Es menester señalar que el convencional Raúl Alfonsín ha señalado que las circunstancias excepcionales suponen la existencia de una emergencia significativa y necesidad súbita que imposibilite que los cometidos estatales se cumplan por los medios ordinarios del procedimiento legislativo.<sup>8</sup>

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia; en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar. “Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.<sup>9</sup>

Asimismo, como ha señalado el administrativista Carlos Balbín: “El decreto de necesidad es el acto de alcance general con contenido y rango de ley dictado por el Poder Ejecutivo en ejercicio de un apoderamiento constitucional, sin habilitación previa. A su vez el decreto es de carácter extraordinario y provisorio ya que, por un lado, solo procede cuando están presentes los supuestos de hecho tasados en el texto constitucional y, por el otro, el decreto debe ser aprobado posteriormente y de modo inmediato por el Congreso”.<sup>10</sup>

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

Siguiendo la postura del doctor Balbín: “Así por un lado, la imposibilidad material de reunir el Congreso para sesionar, y por el otro, la necesidad de que la medi-

da legislativa tenga carácter rápido y expedito para que resulte eficaz. En efecto, y volviendo a la precedente “Verrocchi”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que el presupuesto para el dictado del DNU es que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse materialmente por razones de fuerza mayor (por caso, acciones bélicas o desastres naturales), y cuando “la situación que requiera solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes”.<sup>11</sup>

Volviendo al análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia cuando se produzcan “circunstancias excepcionales” que “hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”<sup>12</sup> del constituyente en que esta cuestión central que hace a la esencia de la República no ofrezca lugar a dudas.

Teniendo presente este razonamiento necesariamente restrictivo, la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo –como órgano de la Constitución– debe abocarse al pronunciamiento de validez o invalidez de los decretos, valorando la existencia o inexistencia real de la necesidad y urgencia alegada por el Poder Ejecutivo como causa eficiente de su decisión de acudir al dictado de un decreto en lugar de impulsar los mecanismos ordinarios para la formación de las leyes.

Este decreto de necesidad y urgencia 427/2019 establece dos modificaciones a la ley 27.467, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019. Corresponde determinar si estas medidas impulsadas por el Poder Ejecutivo responden a circunstancias excepcionales que impiden el trámite legislativo normal.

Primero, en el artículo 1°, se realizan los siguientes cambios de la columna “Ente avalado” de la planilla anexa al artículo 46 de la Ley de Presupuesto: “... donde dice ‘Aerolíneas Argentinas S.A.’ debe decir ‘Aerolíneas Argentinas S.A.’ y/o Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur S.A.’ y donde dice ‘Banco de la Nación Argentina S.A.’, debe decir ‘Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER)’”.

La argumentación del decreto no distingue si estas circunstancias no fueron advertidas al momento de ser incorporadas a la ley de presupuesto o si se trató de un error de redacción. Pero, en cualquier caso, no se advierte de la lectura de los considerandos situación excepcional alguna que motive estos cambios.

<sup>11</sup> Ob. cit., p. 706.

<sup>12</sup> 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.

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

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

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

Al contrario, estando la Ley de Presupuesto en el octavo mes de ejecución, puede suponerse que estas circunstancias fueron visibles hace algún tiempo, teniendo el Poder Ejecutivo abierta la vía parlamentaria correspondiente.

El segundo artículo del decreto sustituye el artículo 41 de la ley 27.467, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019, por uno similar, pero elevando el límite autorizado al órgano responsable de la coordinación de los sistemas de administración financiera para emitir letras del Tesoro reembolsables en el mismo período: de 800.000 millones de pesos en el artículo original de la ley, el monto se eleva a 950.000 millones, o sea 150.000 millones de pesos de incremento.

Acerca de la circunstancia excepcional que motiva este cuantioso incremento, el Poder Ejecutivo argumenta lo siguiente en todo concepto: “Dada la modificación de los supuestos macroeconómicos contemplados al sancionarse la ley 27.467, se estima necesario adecuar el monto previsto en el artículo 41 de dicha norma para la emisión de letras del Tesoro, reembolsables en el mismo ejercicio financiero”.

No puede deducirse de este breve párrafo situación de hecho alguna que justifique acudir a la vía excepcional del dictado de un decreto de necesidad y urgencia. Si bien la modificación de los supuestos macroeconómicos es de público conocimiento, este proceso inflacionario, lejos de ser un hecho sorpresivo, es un fenómeno gradual que se va configurando día a día, siendo constantemente monitoreado por los equipos económicos de la administración. Es por esta característica que resulta claro que, en todo momento, puede el Poder Ejecutivo realizar las previsiones pertinentes y, en consecuencia, impulsar en el Parlamento las modificaciones requeridas.

Por otra parte, tales estimaciones tampoco son ofrecidas para conocimiento de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, por lo cual la cifra incrementada en la autorización del artículo 41 de la ley 27.467 para emitir letras del Tesoro carece de parámetro racional con el cual medirse.

En este caso no se encuentra descripto con claridad un cuadro de situación que permita a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo adquirir convicción de la necesidad y urgencia alegada por el Poder Ejecutivo.

En virtud de lo expuesto, y no observándose las circunstancias excepcionales ni explicación suficiente del estado de necesidad y urgencia que motiva su dictado que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios de las leyes en relación a la materia de este decreto de necesidad y urgencia 427/2019, la Comisión de Trámite Legislativo propone que se resuelva declarar expresamente su invalidez.

#### IV. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales, pero no cumpliendo los requisitos sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 427/2019, la Comisión de Trámite Legislativo resuelve declarar expresamente su invalidez.

Decreto 427/19

*Marcos Cleri.*

#### ANTECEDENTE

#### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 28 de junio de 2019.

*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 427 del 19 de junio de 2019, que se acompaña.

Mensaje 13/19

MARCOS PEÑA.

*Nicolás Dujovne.*

Buenos Aires, 19 de junio de 2019.

VISTO el expediente EX-2019-52228650-APN-DGD#MHA, la ley 27.341, las leyes 27.431 y 27.467 de presupuesto general de la administración nacional para los ejercicios 2018 y 2019, y

#### CONSIDERANDO:

Que en los artículos 39 y 46 de las leyes 27.431 y 27.467, de Presupuesto General de la administración nacional para los ejercicios 2018 y 2019, respectivamente, se facultó al órgano responsable de la coordinación de los sistemas de administración financiera a otorgar avales del Tesoro nacional por las operaciones de crédito público de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas a esos artículos.

Que en la planilla anexa del artículo 39 de la ley 27.431, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2018, se previó, entre otros, el otorgamiento de un aval a Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima y/o Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur Sociedad Anónima, relativo al financiamiento destinado a la cancelación de deudas con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de la República Federativa del Brasil (BNDES) por la adquisición de veinte (20) aeronaves ingresadas al país en los años 2010/2011.

Que en la planilla anexa del artículo 46 de la ley 27.467, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019, se contempló nuevamente el referido aval pero se consignó solo a Aerolíneas Argentinas S.A. como ente avalado, aunque es Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur Sociedad Anónima la que mantiene la deuda con el referido banco.

Que, asimismo, en la misma planilla anexa al artículo 46, se previó un aval destinado al financiamiento de la garantía de pago por energía Programa RenovAr Ronda 3, indicándose, como ente avalado, al Banco de la Nación Argentina S.A. (BNA).

Que ese aval se corresponde con una garantía que requiere el Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER) para posibilitar una fianza a ser otorgada por el Banco de la Nación Argentina S.A. (BNA) en el marco de lo previsto en el artículo 25 de la carta orgánica del citado banco, el que –por lo tanto y junto con el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)– será el beneficiario del aval.

Que, en consecuencia, corresponde adecuar la citada planilla a fin de establecer que los entes avalados son, en cada caso, Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima y/o Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur Sociedad Anónima y el Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER), sin que se modifique en ninguno de esos casos el monto máximo autorizado ni las demás condiciones de su otorgamiento.

Que dada la modificación de los supuestos macroeconómicos contemplados al sancionarse la ley 27.467, se estima necesario adecuar el monto previsto en el artículo 41 de dicha norma para la emisión de letras del Tesoro, reembolsables en el mismo ejercicio financiero.

Que la naturaleza excepcional de las situaciones planteadas hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que el servicio jurídico competente del Ministerio de Hacienda ha tomado intervención.

Que la presente medida se dicta en virtud de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Modifícanse en la columna “Ente avalado” de la planilla anexa al artículo 46 de la ley 27.467, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019, las siguientes denominaciones: donde dice “Aerolíneas Argentinas S.A.” debe decir “Aerolíneas Argentinas S.A. y/o Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur S.A.” y donde dice “Banco Nación Argentina S.A.” debe decir “Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER)”.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 41 de la ley 27.467, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019, por el siguiente:

Artículo 41: Autorízase al órgano responsable de la coordinación de los sistemas de administración financiera a emitir letras del Tesoro hasta alcanzar un importe en circulación de valor nominal pesos novecientos cincuenta mil millones (V.N. \$ 950.000.000.000) o su equivalente en otras monedas, para dar cumplimiento a las operaciones previstas en el programa financiero. Estas letras deberán ser reembolsadas en el mismo ejercicio financiero en que se emiten.

Art. 3° – La presente medida comenzará a regir a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 4° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 5° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 427

MAURICIO MACRI.

*Marcos Peña. – Nicolás Dujovne. – Carolina Stanley. – Rogelio Frigerio. – Jorge M. Faurie. – Dante Sica. – Oscar R. Aguad. – Alejandro Finocchiaro. – Patricia Bullrich. – Guillermo J. Dietrich.*