

SESIONES ORDINARIAS

2019

ORDEN DEL DÍA N° 1240

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 185 del 12 de marzo de 2019, por el que se dispone prorrogar por el término de un año a partir del día 12 de marzo de 2019, y con carácter excepcional, prorrogable por un año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta dieciocho años de edad y otras cuestiones conexas. (4-J.G.M.-2019.)

Dictamen de comisión

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 4-J.G.M.-2019 referido al decreto 185 del Poder Ejecutivo nacional, del 12 de marzo de 2019, mediante el cual se dispusieron las siguientes medidas: *a)* establecer por el término de un (1) año, contado a partir del 12 de marzo de 2019 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta dieciocho (18) años de edad, en los casos en que no hubiese sido inscrito su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite; *b)* establecer por el término de un (1) año, contado a partir del 12 de marzo de 2019 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por el presente decreto para la inscripción de los ciudadanos mayores de dieciocho (18) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la Nación y que acrediten su pertenencia a comunidades de pueblos indígenas; y *c)* eximir durante la vigencia del decreto del pago de multas y de cualquier sanción a quienes hubieren incurrido en las infracciones previstas en el artículo 37 de la ley 17.671; y, al mismo tiempo, disponer que los trámites de inscripción de nacimiento que se realicen durante la vigencia del decreto 185/19 estarán exentos de toda carga fiscal y eximidos

del pago de la multa prevista en el artículo 91 de la ley 26.413 y su modificatoria.

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 185 del 12 de marzo de 2019.

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, 27 de agosto de 2019.

Luis Petcoff Naidenoff. – Martín O. Hernández. – Fernando A. Iglesias. – Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli. – Pedro N. Braillard Pocard. – Cristina Fiore Viñuales. – Marta Varela.

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 4-J.G.M.-2019, 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 185 del Poder Ejecutivo nacional, del 12 de marzo de 2019, mediante el cual se ordenó, en lo que interesa, lo siguiente: *a)* establecer por el término de un (1) año, contado a partir del 12 de marzo de 2019 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta dieciocho (18) años de edad, en los casos en que no hubiese sido inscrito su

nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite; b) establecer por el término de un (1) año, contado a partir del 12 de marzo de 2019 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por el presente decreto para la inscripción de los ciudadanos mayores de dieciocho (18) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la Nación y que acrediten su pertenencia a comunidades de pueblos indígenas; y c) eximir durante la vigencia del decreto del pago de multas y de cualquier sanción a quienes hubieren incurrido en las infracciones previstas en el artículo 37 de la ley 17.671; y, al mismo tiempo, disponer que los trámites de inscripción de nacimiento que se realicen durante la vigencia del decreto 185/19 estarán exentos de toda carga fiscal y eximidos del pago de la multa prevista en el artículo 91 de la ley 26.413 y su modificatoria.

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

En ese sentido, cabe tener presente que a través de la emisión sucesiva de los decretos 90/09, 92/10, 278/11, 294/12, 339/13, 297/14, 406/15, 459/16 y 160/17, se prorrogaron de manera excepcional –y siempre por términos anuales– las obligaciones y plazos legales que surgen del artículo 28 de la ley 26.413, es decir, dentro del plazo máximo de cuarenta (40) días corridos contados desde el día del nacimiento.

Las excepciones instrumentadas por los decretos mencionados han tenido la misma finalidad que el recientemente emitido, en tanto todos suponen una garantía para acceder, luego de inscrito el nacimiento, al documento nacional de identidad como medio para lograr el pleno goce de todos los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico vigente. Además de ello no hay que perder de vista que el decreto 185/19 repite la política vinculada a la inscripción de ciudadanos mayores a dieciocho (18) años que pertenezcan a comunidades de pueblos indígenas dentro del territorio de la Nación; y, del mismo modo, en ambos casos se exime a quienes hubieren incurrido en las conductas detalladas en el artículo 37 de la ley 17.671 de las sanciones y faltas allí indicadas (multa cuyo importe será equivalente a la tasa vigente a la fecha que se cumpla con la obligación que se trate), así como también de la multa prevista en el artículo 91 de la ley 26.413.

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

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

Todo esto se traduce en que la inscripción y documentación de todos los sectores de la sociedad resulta de imperiosa necesidad, pues con ello se procura continuar con la política de Estado destinada a asegurar a todos los sectores de la sociedad el ejercicio del derecho a la identidad y a la identificación de las personas.

Por lo tanto y dado el alcance de la decisión ejecutiva materializada mediante el decreto 185/19 resulta oportuno citar las siempre ilustrativas reflexiones del novel de literatura, José Saramago, que en su carta abierta a la solidaridad de 1998 señalaba que “la identidad de una persona no es el nombre que tiene, el lugar donde nació, ni la fecha en que vino al mundo. La identidad de una persona consiste, simplemente, en ser, y el ser no puede ser negado. Presentar un papel que diga cómo nos llamamos y dónde y cuándo nacimos es tanto una obligación legal como una necesidad social. Nadie, verdaderamente, puede decir quién es, pero todos tenemos derecho de poder decir quiénes somos para los otros. Para eso sirven los papeles de identidad. Negarle a alguien el derecho de ser reconocido socialmente es lo mismo que retirarlo de la sociedad humana. Tener un papel para mostrar cuando nos pregunten quiénes somos es el menor de los derechos humanos (porque la identidad social es un derecho primario), aunque es también el más importante (porque las leyes exigen que de ese papel dependa la inserción del individuo en la sociedad). Si alguien pide que su identidad sea reconocida documentalmente, la ley no puede hacer otra cosa que no sea registrar ese hecho y ratificarlo. Negar un documento es, de alguna forma, negar el derecho a la vida”.

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

2. Competencia de la comisión

Aclarado lo anterior, y de acuerdo con la naturaleza de la norma bajo análisis, cabe señalar que estamos en presencia de un decreto de necesidad y urgencia, dictado por el presidente de la Nación, en su condición de sujeto constitucionalmente habilitado para el ejercicio de las facultades previstas en el tercer párrafo del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La prerrogativa con que cuenta el titular del Poder Ejecutivo para la emisión de una disposición de carácter legislativo exige que se verifique el control establecido por la Constitución Nacional y por la ley 26.122, con el propósito de que esta Comisión Bicameral Permanente se expida –a través de un dictamen– acerca de la validez o invalidez del decreto, para que posteriormente dicho dictamen sea elevado al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

Este criterio que el constituyente reformador de 1994 consagró, y que luego el legislador perfeccionó, permite la emisión de decretos por parte del Poder Ejecutivo solamente cuando se verifiquen circunstancias excepcionales de necesidad y urgencia que demanden una inmediata solución legislativa que no implique de forma alguna retardo o postergación, como pueden ser los plazos previstos por la Constitución para la formación y sanción de las leyes.

Bajo tal inteligencia, como quedó dicho, el decreto de necesidad y urgencia debe ser sometido al control posterior de validez y legalidad del Poder Legislativo, en su condición de órgano constitucional representativo de la voluntad popular y cuya función propia y exclusiva es la sanción de leyes.

3. Objeto del decreto 185/19

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

Por esa razón, el artículo 1° del decreto previó lo siguiente:

“Establécese, por el término de un (1) año contado a partir del 12 de marzo de 2019 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta dieciocho (18) años de edad, en los casos en que no hubiese sido inscrito su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite”.

Acto seguido, en el decreto 185/19, se regula todo lo referido al procedimiento que debe realizarse para efectivizar debidamente la inscripción de los niños. Así entonces, se estableció que se deben acreditar ciertos extremos, tales como: *a)* certificado negativo de inscripción de nacimiento expedido por la autoridad con competencia en el presunto lugar de nacimiento; *b)* para el caso de que uno (1) o ambos progenitores carecieran de documento nacional de identidad, se requerirá la presencia de dos (2) testigos mayores de edad con documento nacional de identidad a fin de acreditar la identidad del o los progenitores, dejándose constancia de: nombre, apellido, sexo/género, domicilio y edad de todos los intervinientes.

Asimismo, se estipuló que para el supuesto de ser los progenitores de nacionalidad extranjera deberán acompañar, además, un documento de identidad reconocido por los tratados internacionales o pasaporte del país

de origen. A la vez que el oficial público interviniente deberá asentar en cada acta los números de los documentos de identidad presentados por los obligados, en el marco de lo previsto en el artículo 31 de la ley 26.413 y su modificatoria, y de los testigos, y previa suscripción de los intervinientes, deberá manifestar que el acta se libra de acuerdo a las disposiciones del presente (artículo 5°).

Por otra parte, y tal como fue señalado, el decreto previó otorgar el mismo plazo de prórroga de un año contado a partir del 12 de marzo de 2019 para la inscripción de los ciudadanos mayores de dieciocho (18) años de edad, que residan en el ámbito del territorio de la Nación y que acrediten su pertenencia a comunidades de pueblos indígenas.

Finalmente, son de destacar las previsiones que eximen de ciertas responsabilidades por la falta de inscripción de los nacimientos en término (artículos 8° y 9°) y la gratuidad del trámite para el otorgamiento del documento nacional de identidad (artículo 7°).

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

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

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

a) Requisitos formales

El artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, establece una serie de requisitos de índole formal y sustancial para que se justifique el dictado de un decreto de necesidad y urgencia por parte del presidente de la Nación.

El primero de esos recaudos formales es que el decreto en cuestión sea decidido en acuerdo general de ministros, quienes deben refrendarlo junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitirlo al Congreso dentro de los diez días posteriores a la emisión del decreto, lo que constituye un segundo recaudo formal.

Así, entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. 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 185/19 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 6/19.

Asimismo, está acreditado que el decreto 185/19 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 26 de marzo 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 *sub lite* 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 tribunal cimero.

En resumen, es 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 185/19, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues a la luz de las distintas situaciones aludidas al comenzar el informe, resultó por demás necesario e ineludible instrumentar, a través de una política continua que se ejecuta desde 2009 al presente por sendos decretos, el modo en que pueden regularizarse las inscripciones de los nacimientos de los niños y ciudadanos involucrados.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sustentaron la emisión del decreto estuvieron ajustadas al estricto cumplimiento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada como de las normas en juego que reglamentan su procedencia. La medida ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, *a contrario sensu*, un perjuicio inaceptable para todos aquellos niños recién nacidos y ciudadanos pertenecientes a comunidades de pueblos indígenas que deben gozar plenamente –y en iguales condiciones– de los derechos fundamentales que las propias leyes les reconocen.

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del decreto 185/19 corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para la inscripción, registro y documentación de los nacimientos.

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 por su tratamiento en reuniones de asesores, por 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

objecciones que presenten los miembros de cada Cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la Presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el orden del día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

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

En resumidas cuentas, la situación que resolvió el decreto 185/19 revestía una urgencia cuya solución imponía que se adoptara inmediatamente una medida que remediara los perjuicios y las desventajas que significaban para los niños y personas implicadas. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores damnificados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 185/19 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa –de carácter urgente y excepcional– que busca garantizar el cumplimiento de políticas sociales impostergables que hacen al derecho humano de la identidad.

6. *Práctica institucional*

En materia de decretos de necesidad y urgencia que responden a fines similares a los perseguidos con el decreto 185/19, no podemos dejar de señalar otro aspecto de relevancia que hace también a la ponderación de los méritos que hemos considerado para consagrar, en esta comisión, su validación.

Nos referimos, de ese modo, a los antecedentes inmediatos e ineludibles que constituyen los decretos de necesidad y urgencia 90/09, 278/11, 339/13, 406/15 y 160/17 que hacen, en definitiva, al criterio de la comisión sobre esta materia en tanto ellos fueron aprobados por la misma tal como se puede verificar en los diferentes órdenes del día (v. gr.: 1.918/15, 824/12, 1.874/13, 1.286/2017, entre otras).

En la reunión de la comisión, celebrada el 4 de abril de 2017, se dictaminó declarar la validez del decreto 160/17 con la firma de los siguientes legisladores: Pablo G. Tonelli, Raúl J. Pérez, Luis P. Naidenoff y Luis A. Petri; y en otro dictamen, pero también por la declaración de validez, con las firmas de los siguientes: Marcos Cleri, Diana B. Conti, Juliana di Tullio y Anabel Fernández Sagasti.

De manera tal que queda en evidencia 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

garantice a través de decretos de necesidad y urgencia el derecho a la identidad de los niños y niñas y de los ciudadanos pertenecientes a las comunidades originarias. 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 reguladas 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 asentada que condiciona, salvo casos razonablemente excepcionales, una misma respuesta hermenéutica por parte de la comisión frente a decretos 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 crite-

rio 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 ponderación 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. 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 185/19, 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 185 del 12 de marzo de 2019 del Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 185/19

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

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 26 de marzo 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 185 del 12 de marzo de 2019, que se acompaña.

Mensaje 6

MARCOS PEÑA.
Rogelio Frigerio.

Buenos Aires, 12 de marzo de 2019.

VISTO el expediente EX-2018-59375867-APN-RENAPER#MI, las leyes 24.071, 26.061 y 26.413, su modificatoria y los decretos 90 del 5 de febrero de 2009, 92 del 19 de enero de 2010, 278 del 3 de marzo de 2011, 294 del 2 de marzo de 2012, 339 del 26 de marzo de 2013, 297 del 13 de marzo de 2014, 406 del 12 de marzo de 2015, 459 del 9 de marzo de 2016, 160 del 9 de marzo de 2017 y 222 del 13 de marzo de 2018, y

CONSIDERANDO:

Que por los decretos 90/09 y 278/11, se estableció por el término de un (1) año a partir de la publicación de dichos decretos y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños de un (1) año a doce (12) años de edad, en los casos en que a la fecha de la entrada en vigencia de la ley 26.413 y su modificatoria, no hubiese sido inscripto su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Que, en igual sentido, por los decretos 339/13, 406/15 y 160/17 se previó el régimen administrativo mencionado precedentemente, ampliándose su alcance a todos aquellos nacimientos que no hayan sido inscriptos o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Que, asimismo, por los decretos 278/11, 339/13, 406/15 y 160/17 se dispuso por el término de un (1) año a partir de la fecha indicada en cada medida y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por dichas normas, para la inscripción de los ciudadanos mayores de doce (12) años de edad que residieran en el ámbito del territorio de la Nación y que acreditaran su pertenencia a pueblos indígenas.

Que la vigencia de los decretos 90/09, 278/11, 339/13, 406/15 y 160/17 fue prorrogada por el plazo de un (1) año por los decretos 92/10, 294/12, 297/14, 459/16 y 222/18, respectivamente, computable a partir de la fecha indicada en cada uno de dichos decretos.

Que la inscripción de los nacimientos es un requisito indispensable para acceder al documento nacional de identidad, y para garantizar el goce pleno de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional.

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

Que tanto la Constitución Nacional como los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional protegen el derecho a la identidad.

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

Que el artículo 1° de la Convención sobre los Derechos del Niño entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho (18) años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad, estableciéndose, además, en el inciso 2 del artículo 3° de dicha convención que los Estados partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

Que, asimismo, la ley 26.061 tiene por objeto la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y el disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte.

Que se ha reconocido jurídicamente que el derecho a la identidad de los niños y de las niñas es un derecho humano y, por lo tanto, fundamental para el ejercicio de sus derechos y el desarrollo de la autonomía personal y de sus proyectos de vida.

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

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

Que la información estadística sobre los resultados de la aplicación de los decretos 90/09, 278/11, 339/13, 406/15 y 160/17 da cuenta de lo positivo y beneficioso que ha resultado la implementación de este régimen administrativo de inscripción de nacimientos para la ciudadanía y, especialmente, a grupos de personas en situación de vulnerabilidad social.

Que siguen plenamente vigentes los antecedentes y fundamentos de hecho y de derecho que motivaron el dictado de los decretos citados en el considerando precedente.

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

Que, en el marco de todo lo expuesto precedentemente, se considera pertinente establecer el régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos en los casos en que no hubiese sido inscripto su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite, extendiéndolo hasta los dieciocho (18) años de edad.

Que, a su vez, corresponde promover medidas que aseguren a los integrantes de pueblos indígenas de la República Argentina poder gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población, de conformidad con lo previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por la ley 24.071.

Que, en consecuencia, resulta pertinente que los gobiernos locales apliquen el régimen administrativo que por la presente medida se establece, para los ciudadanos mayores de dieciocho (18) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la Nación, carezcan de Documento Nacional de Identidad y acrediten su pertenencia a pueblos indígenas.

Que la presente medida encuentra fundamento en la urgencia de evitar las excesivas demoras que padecen personas recién nacidas, niñas, niños y adolescentes, como también los integrantes de pueblos indígenas para acceder al Documento Nacional de Identidad, con todos los perjuicios que tal circunstancia les acarrea.

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

Que esperar la cadencia habitual del trámite legislativo irrogaría un importante retraso que dificultaría actuar en tiempo oportuno, y es entonces del caso recurrir al remedio constitucional establecido en el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional, en el marco del uso de las facultades regladas en la ley 26.122.

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

Que la ley 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación respecto de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional, en virtud de lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional.

Que la ley citada precedentemente determina que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de diez (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la ley 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

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

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y a lo dispuesto por los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Establécese, por el término de un (1) año contado a partir del 12 de marzo de 2019 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños recién nacidos y de hasta dieciocho (18) años de edad, en los casos en que no hubiese sido inscripto su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite.

Art. 2° – La inscripción de nacimiento, solicitada por las personas obligadas en el marco de lo previsto en el artículo 31 de la ley 26.413 y su modificatoria, se hará por resolución administrativa fundada, emanada del respectivo Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas y con la intervención del Ministerio Público de la jurisdicción de que se trate.

Art. 3° – A los efectos de probar el nacimiento a ser inscripto en los términos de lo previsto en los artículos 1° y 2° de la presente medida, se admitirá el certificado médico u obstétrico que fuera expedido, de conformidad con los requisitos exigidos por la normativa vigente al momento del nacimiento correspondiente.

Art. 4° – En caso de falta de certificado expedido por médico u obstétrica en los términos de lo previsto en el artículo 3° de la presente medida, se admitirá un certificado expedido por un establecimiento público médico asistencial con determinación de edad presunta y sexo, conteniendo los datos declarados del menor y la fecha y lugar del nacimiento.

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

Art. 5° – A los efectos de lo previsto en el artículo 1° de la presente medida, se requerirá:

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

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

El oficial público interviniente deberá asentar en cada acta los números de los documentos de identidad presentados por los obligados, en el marco de lo previsto en el artículo 31 de la ley 26.413 y su modificatoria, y de los testigos y, previa suscripción de los intervinientes, deberá manifestar que el acta se labra de acuerdo a las disposiciones del presente.

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

Art. 7° – El otorgamiento del Documento Nacional de Identidad, en el marco de las disposiciones del artículo 6°, será gratuito.

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

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

Art. 10. – Conforme las disposiciones de la presente medida y a fin de lograr la regularización de inscripcio-

nes de nacimientos en todo el ámbito de la República Argentina, los registros del estado civil y capacidad de las personas contarán con la ayuda necesaria del Registro Nacional de las Personas que actuará como oficina centralizadora de información interjurisdiccional, brindando informes de naturaleza identificatoria y migratoria necesarios para el cumplimiento del presente decreto.

Art. 11. – Establécese por el término de un (1) año contado a partir del 12 de marzo de 2019 y con carácter excepcional, prorrogable por un (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por la presente medida, para la inscripción de los ciudadanos mayores de dieciocho (18) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la Nación y que acrediten su pertenencia a comunidades de pueblos indígenas.

El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en concurrencia con los gobiernos locales determinarán las modalidades de verificación de la pertenencia a una comunidad o pueblo indígena,

conforme con las disposiciones legales vigentes a nivel nacional y provincial.

Art. 12. – El gasto que demande lo dispuesto en la presente medida se imputará a las partidas específicas del Registro Nacional de las Personas, organismo descentralizado actuante en la órbita de la Secretaría de Interior del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, a cuyo fin se efectuarán, a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros, las adecuaciones presupuestarias pertinentes.

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

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

Decreto 185

MAURICIO MACRI.

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

FE DE ERRATAS