

## SESIONES ORDINARIAS

2020

## ORDEN DEL DÍA N° 12

Impreso el día 5 de mayo de 2020

Término del artículo 113: 14 de mayo de 2020

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE  
DE TRÁMITE LEGISLATIVO - LEY 26.122

**SUMARIO:** **Declaración** de validez del decreto 312 de fecha 25 de marzo de 2020, por el cual se suspende hasta el 30 de abril de 2020 inclusive, la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer la inhabilitación establecida en el artículo 1° de la ley 25.730 y de las multas previstas en dicha norma, y la obligación establecida en el artículo 12 de la ley 14.499, respecto de que las instituciones requieran a los empleadores, en forma previa al otorgamiento del crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y/o contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma. (32-J.G.M.-2020.)

I. **Dictamen de la comisión.**II. **Dictamen de la comisión.**

## I

**Dictamen de la comisión**

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el expediente 32-J.G.M.-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 312/2020 del Poder Ejecutivo nacional, publicado en el Boletín Oficial el 25 de marzo del corriente, por el cual se declaró la suspensión hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, de la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer la inhabilitación establecida en el artículo 1° de la ley 25.730 y de las multas previstas en dicha norma; como así también la suspensión hasta la misma fecha de la obligación establecida en el artículo 12 de la ley 14.499, respecto de que las instituciones requieran a los empleadores, en forma previa al otorgamiento de crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y/o contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma.

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 Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 312/2020 del Poder Ejecutivo nacional, publicado en el Boletín Oficial el 25 de marzo de 2020.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 29 de abril de 2020.

*Marcos Cleri. – Lucía B. Corpacci. – Pablo G. González. – Pablo R. Yedlin. – Anabel Fernández Sagasti. – María T. M. González. – Daniel A. Lovera. – Mariano Recalde. – Guillermo E. M. Snopek.*

## INFORME

I. *Antecedentes*

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

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

“CAPÍTULO TERCERO

*”Atribuciones del Poder Ejecutivo*

”Artículo 99: “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...]

”3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El 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 consideraran las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

“CAPÍTULO CUARTO

*”Atribuciones del Congreso*

”Artículo 76: Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas

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

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

de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

”La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.”

“CAPÍTULO QUINTO

*”De la formación y sanción de las leyes*

”Artículo 80: Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.”

“CAPÍTULO CUARTO

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

”Artículo 100:

”12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

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

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

Sin embargo, ella no ha previsto el trámite ni los alcances de la intervención del Congreso, sino que 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 (8) senado-

res, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho –la necesidad urgente– habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.<sup>1</sup>

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

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

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

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

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo so pretexto de la existencia de una situación de hecho que impide el pronunciamiento por parte del órgano

al cual, según la Constitución, le corresponde actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político.

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

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

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.<sup>2</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>3</sup>

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso “Peralta”,<sup>4</sup> ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“[...] una situación de grave riesgo social que pudiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado –esta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto– [...], razonabilidad de las

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

3. Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. columna de opinión, *La Ley*, 27/2/20.

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

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

medidas dispuestas [...], relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de esta [...], examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas [...], inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados [...], convalidación del Congreso, expresa o tácita”.

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

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional<sup>1</sup> controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado, en el caso “Rodríguez”,<sup>2</sup> la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

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

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 “en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales –antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese trámite siempre que, ante un ‘caso concreto’ –inexistente en la especie–, conforme las exigencias del artículo 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental” (considerando 23).

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

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

En cambio, en el caso “Verrochi”<sup>3</sup> cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción

2. *La Ley* 1997-E:884.

3. “Verrochi, Ezio D. c/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, *La Ley*, 1999-E, 590.

del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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

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

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

En el caso “Risolia de Ocampo”,<sup>1</sup> se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”,<sup>2</sup> la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

Uno de los principales argumentos de la Corte para declarar la constitucionalidad del decreto pre-

citado, fue su ratificación mediante la sanción de la ley 24.624.

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

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

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el Tribunal en la causa ‘Verrochi’ (Fallos: 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso [...]” (considerando 6°).

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

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

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

prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (considerando 7°).

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

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

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

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

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del derecho administrativo, habida cuenta de que no 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>1</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>2</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-

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

2. 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.

mente, que afectaban el principio de la división de los poderes.<sup>1</sup>

Conforme el 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>2</sup>

## II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto de necesidad y urgencia 312/2020 del Poder Ejecutivo nacional, publicado en el Boletín Oficial el 25 de marzo del corriente, por el cual se declaró la suspensión hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, de la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer de la inhabilitación establecida en el artículo 1° de la ley 25.730 y de las multas previstas en dicha norma; como así también la suspensión hasta la misma fecha de la obligación establecida en el artículo 12 de la ley 14.499, respecto de que las instituciones requieran a los empleadores, en forma previa al otorgamiento de crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y/o contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma.

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

## III. Análisis de los requisitos formales y sustanciales

### 1. Aspectos formales

La lectura del artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del señor jefe de Gabinete de Ministros y *b)* el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente.

1. Ekmekdjian se encuentra ente 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 elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica 1853/60.

2. 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.

En igual sentido, el artículo 99, inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “[...] no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos” [...] “los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, 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>3</sup>

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99, inciso 3, párrafos 3° y 4°, y artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del jefe de Gabinete de Ministros y remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

Cabe destacar, en este sentido, que, si bien no se observan en el decreto 312/20 los refrendos de los ministros de Salud, Ginés M. González García, y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, doctor Claudio O. Moroni, las pertinentes justificaciones, obran como notas anexas del mensaje 29/2020, por el que se comunica el dictado del decreto en análisis.

### 2. Aspectos sustanciales

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 312/20.

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

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen, en el cual se señala que “existe una marcada diferencia entre el dictado, por parte del Poder Ejecutivo, de una disposición de carácter legislativo, cuando la misma

3. 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.

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

Por medio del decreto de necesidad y urgencia 312/2020 el Poder Ejecutivo nacional suspende hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer la inhabilitación establecida en el artículo 1° de la ley 25.730, como así también la aplicación de las multas previstas en dicha norma (artículo 1°).

Asimismo, en su artículo 2°, suspende hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación establecida en el artículo 12 de la ley 14.499, respecto de que las instituciones crediticias requieran a los empleadores, en forma previa al otorgamiento de crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y/o contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma.

En estos términos, mediante el artículo 3° se faculta al Poder Ejecutivo nacional a prorrogar las suspensiones dispuestas en los artículos 1° y 2°, mientras subsista la situación de emergencia.

En los considerandos del decreto 312/2020 el Poder Ejecutivo de la Nación expone las razones por las cuales utiliza la herramienta del decreto de necesidad y urgencia para legislar en esta materia. Asimismo, destaca que esta medida se toma en el contexto de la emergencia formalmente declarada por la ley 27.541, de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública, promulgada el día 23/12/2019. Allí se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social.

Posteriormente, como consecuencia de la propagación del coronavirus COVID-19, la Organización Mundial de la Salud declaró la existencia de una pandemia, y debieron adoptarse en todos los Estados medidas para mitigar su extensión e impacto sanitario. De este modo, se dictaron los decretos 260/20 y 297/20, por los que se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por ley 27.541 y se

dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio”.

De esta manera puede verificarse que existe una coyuntura política de emergencia reconocida por el mismo Congreso de la Nación en la que se enmarca la emisión del decreto de necesidad y urgencia 312/2020. Las consideraciones expuestas dan cuenta de la necesidad de adoptar medidas urgentes para paliar la dramática crisis económica y social que enfrenta nuestro país.

En los fundamentos del decreto, el Poder Ejecutivo afirma que como consecuencia del agravamiento de la situación de emergencia en materia económica se prevé que “...el rechazo de cheques por falta de fondos, habrá de incrementarse por efecto de esa situación y no necesariamente por un inadecuado uso del instrumento por parte de los libradores...”. Consecuentemente, la aplicación de multas no cumpliría su función y, por el contrario, se agravaría la situación de quienes se ven afectados por la coyuntura económica, a los que se los privaría —mediante el cierre de sus cuentas e inhabilitación— de un elemento esencial para el desarrollo de sus actividades. Tal escenario empeoraría aún más la situación económica general.

En el mismo sentido el decreto dispone la suspensión del artículo 12 de la ley 14.499, por la que se establece que las instituciones de crédito deben requerir de los empleadores, previo al otorgamiento de crédito, constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y/o contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma, salvo que el préstamo sea solicitado para abonar aportes y/o contribuciones adeudados. El Poder Ejecutivo nacional fundamenta tal decisión en la necesidad de impulsar el otorgamiento de crédito en el contexto de la emergencia económica existente.

Gregorio Badeni<sup>1</sup> señala que “...Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democráticos constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno...”.

En este orden de ideas, el citado constitucionalista destaca que “...la expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corruptela constitucional por cuanto ella puede ser convalidada mediante una interpretación dinámica y razonable de la Ley Fundamental...”<sup>2</sup>

1. Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, La Ley, 2006-D, 1229.

2. Badeni, Gregorio, *ob. cit.*



“En el ámbito de la vida social, política o económica de una Nación –agrega Badeni– pueden presentarse situaciones graves de emergencia generadoras de un estado de necesidad cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a su mínima expresión posible.

”Cuando esas medidas, constitucionalmente, deben revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia temporal, y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congresual...”<sup>1</sup>

En ese análisis, resulta sobreabundante señalar que –en el marco de la pandemia declarada por la OMS– las consecuentes medidas adoptas por el Poder Ejecutivo nacional constituyen circunstancias excepcionales. Por lo tanto, 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.

De este modo, lo expresó la Corte Suprema de Justicia en el caso “Peralta”:<sup>2</sup> “...El fundamento de las leyes de emergencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto (*Fallos*, 136:161) ...”. (Considerando 39.)

“...El ejercicio del poder público sobre personas y bienes tiende en nuestro país a la protección no solo de la seguridad, la moralidad y la salubridad, sino que se extiende al ámbito económico y social en procura del bienestar general...”. (Considerando 45.)

“...En momentos de perturbación social y económica y en otras situaciones semejantes de emergencia y ante la urgencia en atender a la solución de los problemas que crean, es posible el ejercicio del poder del Estado en forma más enérgica que la admisible en períodos de sosiego y normalidad (*Fallos*, 200:450) ...”. (Considerando 46.)

Es preciso destacar que, para paliar los perjuicios de la grave crisis, resulta imperioso que el Estado nacional asuma su responsabilidad e impulse herramientas concretas de política pública destinadas a mitigar el impacto sanitario, y proteger a la economía nacional.

Las medidas plasmadas por el Poder Ejecutivo en el decreto 312/20 fueron adoptadas en virtud de la imperiosa necesidad de dar adecuada y oportuna respuesta por parte del Estado nacional a las necesidades de los agentes económicos afectados por las consecuencias de la pandemia.

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

#### IV. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 312/20, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo 312 publicado el 25 de marzo de 2020.

Decreto 312/2020

*Marcos Cleri. – Mariano Recalde.*

## II

### Dictamen de la 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 32-J.G.M.-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 312, del 24 de marzo de 2020, mediante el cual se dispuso, en primer lugar, suspender hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer la inhabilitación establecida en el artículo 1° de la ley 25.730, como así también la aplicación de las multas previstas en dicha norma; y, en segundo término, suspender hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación establecida en el artículo 12 de la ley 14.499, respecto de que las instituciones crediticias requieran a los empleadores, en forma previa al otorgamiento de crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes o contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma.

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 Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 312, del 24 de marzo 2020.

1. Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, La Ley, 2006-D, 1229.

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

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, 28 de abril de 2020.

*Pablo G. Tonelli. – Gustavo Menna. – Omar B. De Marchi. – Luis A. Petri.*

## INFORME

### 1. Introducción

Por medio del expediente 32-J.G.M.-2020 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 312, del 24 de marzo de 2020, mediante el cual se suspendió hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer la inhabilitación establecida en el artículo 1° de la ley 25.730, como así también la aplicación de las multas previstas en dicha norma; y, del mismo modo, se suspendió hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación establecida en el artículo 12 de la ley 14.499, respecto de que las instituciones crediticias requieran a los empleadores, en forma previa al otorgamiento de crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes o contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma.

En los considerandos de la medida se afirma que la ley de cheques establece en su artículo 66 que el Banco Central, en carácter de autoridad de aplicación de la citada ley se encuentra facultado para, entre otras cuestiones, reglamentar las condiciones y requisitos de funcionamiento de las cuentas corrientes sobre las que se pueden librar cheques comunes y de pago diferido.

A la vez, se deja constancia de que mediante el artículo 8° de la ley 25.413 se sustituyó el inciso 1° del artículo 66 de la referida ley de cheques, disponiéndose que las condiciones de apertura y las causales para el cierre de cuentas corrientes serán establecidas por cada entidad en los contratos respectivos.

Al mismo tiempo, por el artículo 10 de la ley 25.413 se dispuso que, a partir de la entrada en vigencia de esa ley, el Banco Central no podrá establecer sanción alguna a los cuentacorrentistas, en particular la de inhabilitación, por el libramiento de cheques comunes o de pago diferido sin fondos, así como por la falta de registración de cheques de pago diferido.

Luego, se afirma en el decreto que la ley 25.730 establece que el librador de un cheque rechazado por falta de fondos o sin autorización para girar en descubierto o por defectos formales, será sancionado con una multa, conforme allí se detalla, cuyo producido debe ser aplicado a los programas y proyectos que

administra el Comité Coordinador de Programas para Personas con Discapacidad; y que en caso de no ser satisfecha dicha multa dentro de los treinta (30) días del rechazo, corresponderá el cierre de la cuenta corriente e inhabilitación.

Y que por el artículo 22 del decreto 1.277, del 23 de mayo de 2003, sustituido por el artículo 5° del decreto 1.085, del 19 de noviembre de 2003, se faculta al Banco Central a dictar las disposiciones complementarias para: a) proceder al cierre de cuentas por la falta de pago de las multas establecidas en la ley 25.730; b) implementar el procedimiento de su cálculo, percepción y transferencia a los que deberán ajustarse las entidades financieras; c) administrar la base de datos de las personas inhabilitadas y d) dictar las normas reglamentarias que resulten necesarias para la aplicación del régimen establecido en la ley 25.730.

En este escenario, y en el marco normativo referido a la pandemia, las multas administrativas, más allá de cual sea el destino de su producido, no persiguen fines recaudatorios, sino incentivar a que no se produzca la conducta reprochada. La situación económica descripta hace prever que el rechazo de cheques por falta de fondos, habrá de incrementarse por efecto de esa situación y no necesariamente por un inadecuado uso del instrumento por parte de los libradores.

En tales circunstancias, la aplicación de las multas previstas para el caso de rechazo de cheques no solo no cumpliría su finalidad, sino que agravaría la situación de sujetos ya afectados por la coyuntura económica descripta, y el cierre de la cuenta e inhabilitación que impone el artículo 1° de la ley 25.730 privaría a los agentes económicos afectados por estas de un elemento esencial para poder desarrollar sus actividades, perjudicando la posibilidad de realizar y recibir pagos, con el consecuente daño al conjunto de la economía.

Por lo tanto, se explica en los fundamentos del decreto, resultó necesario suspender en forma urgente la obligación de proceder al cierre de cuentas e inhabilitación que determina el citado artículo 1° de la ley 25.730 y la aplicación de las multas allí contempladas, al menos hasta el 30 de abril del corriente año 2020.

En este orden, por el artículo 12 de la ley 14.499 se establece que las instituciones de crédito deben requerir de los empleadores, previo al otorgamiento de crédito, constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes o contribuciones, o que habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma, salvo que el préstamo sea solicitado para abonar aportes o contribuciones adeudados.

Y frente a ello, en la necesidad de impulsar el otorgamiento de crédito en el marco de la emergencia económica existente, además resultó urgente suspender transitoriamente la exigencia de ese requisito, al menos hasta el 30 de abril del corriente año 2020.

## 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 que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la 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 312/20

Con los fundamentos dados, el decreto dispuso suspender hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer de la inhabilitación establecidas en el artículo 1° de la ley 25.730, como así también la aplicación de las multas previstas en dicha norma.

Y, de la misma manera, suspender hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación establecida en el artículo 12 de la ley 14.499, respecto de que las instituciones crediticias requieran a los empleadores, en forma previa al otorgamiento de crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma.

Por último, contempló la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pueda prorrogar las suspensiones dispuestas mientras subsista la situación de emergencia descrita en los considerandos de esta medida.

## 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 312/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 29/2020.

Asimismo, está acreditado que el decreto 312/20 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 7 de abril de 2020. 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 faculta-

des 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 tribunal cimero.

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

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 312/20, 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, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

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, a contrario sensu, un detrimento para los segmentos involucrados.

##### *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 presente decreto, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad –en términos constitucionales– de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a "que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (*Fallos*, 322-1726, considerando 9°).

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

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

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

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedié 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 referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 312/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

#### 6. 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 312/20, 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 312, del 24 de marzo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 312/2020

*Omar B. De Marchi.*

#### ANTECEDENTE

##### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 7 de abril de 2020.

*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 312 del 24 de marzo de 2020, que se acompaña.

SANTIAGO A. CAFIERO.

*Martín Guzmán.*

Buenos Aires, 24 de marzo de 2020.

Visto el expediente EX-2020-00057821-GDEB-CRA-GPEYAN#BCRA, la Ley de Cheques, 24.452 y sus modificatorias, las leyes 14.499 y sus modificatorias, 25.413 y sus modificatorias, 25.730 y 27.541, y los decretos 1.277 de fecha 23 de mayo de 2003, 1.085 de fecha 19 de noviembre de 2003, 260 de fecha 12 de marzo de 2020 y 297 de fecha 19 de marzo de 2020, y

#### CONSIDERANDO:

Que la Ley de Cheques, 24.452, establece en su artículo 66 que el Banco Central de la República Argentina, en carácter de autoridad de aplicación de la citada ley se encuentra facultado para, entre otras cuestiones, reglamentar las condiciones y requisitos de funcionamiento de las cuentas corrientes sobre las que se pueden librar cheques comunes y de pago diferido.

Que mediante el artículo 8° de la ley 25.413 se sustituyó el inciso 1 del artículo 66 de la referida ley de cheques, disponiéndose que las condiciones de apertura y las causales para el cierre de cuentas corrientes serán establecidas por cada entidad en los contratos respectivos.

Que por el artículo 10 de la ley 25.413 se dispuso que, a partir de la entrada en vigencia de esa ley, el Banco Central de la República Argentina no podrá establecer sanción alguna a los cuentacorrentistas, en particular la de inhabilitación, por el libramiento de cheques comunes o de pago diferido sin fondos, así como por la falta de registración de cheques de pago diferido.

Que en la ley 25.730 se establece que el librador de un cheque rechazado por falta de fondos o sin autorización para girar en descubierto o por defectos formales, será sancionado con una multa, conforme allí se detalla, cuyo producido debe ser aplicado a los programas y proyectos que administra el Comité Coordinador de Programas para Personas con Discapacidad; y que en caso de no ser satisfecha dicha multa dentro de los treinta (30) días del rechazo, corresponderá el cierre de la cuenta corriente e inhabilitación.

Que por el artículo 22 del decreto 1.277 de fecha 23 de mayo de 2003, sustituido por el artículo 5° del decreto 1.085 de fecha 19 de noviembre de 2003, se faculta al Banco Central de la República Argentina a dictar las disposiciones complementarias para: a) proceder al cierre de cuentas por la falta de pago de las multas establecidas en la ley 25.730; b) implementar el procedimiento de su cálculo, percepción y transferencia a los que deberán ajustarse las entidades financieras; c) administrar la base de datos de las personas inhabilitadas y d) dictar las normas reglamentarias que resulten necesarias para la aplicación del régimen establecido en la ley 25.730.

Que la ley 27.541 declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social.

Que la propagación de casos del coronavirus COVID-19 ha llevado a que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarase la existencia de una pandemia, y a que se adoptaran en la República Argentina y en otros Estados, medidas para mitigar su extensión e impacto sanitario.

Que en este marco se dictaron los decretos 260/20 y 297/20, mediante los que se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley 27.541 y se dispuso la medida de aislamiento social, preventivo y obligatorio en los términos indicados en esas normas, respectivamente.

Que, consecuentemente, se ha agravado la situación de emergencia en materia económica declarada por la ley 27.541.

Que las multas administrativas, más allá de cual sea el destino de su producido, no persiguen fines recau-

datorios sino incentivar a que no se produzca la conducta reprochada.

Que la situación económica descripta hace prever que el rechazo de cheques por falta de fondos, habrá de incrementarse por efecto de esa situación y no necesariamente por un inadecuado uso del instrumento por parte de los libradores.

Que, en tales circunstancias, la aplicación de las multas previstas para el caso de rechazo de cheques no solo no cumpliría su finalidad, sino que agravaría la situación de sujetos ya afectados por la coyuntura económica descripta, y el cierre de la cuenta e inhabilitación que impone el artículo 1° de la ley 25.730 privaría a los agentes económicos afectados por estas de un elemento esencial para poder desarrollar sus actividades, perjudicando la posibilidad de realizar y recibir pagos, con el consecuente daño al conjunto de la economía.

Que lo expuesto hace necesario suspender en forma urgente la obligación de proceder al cierre de cuentas e inhabilitación que determina el citado artículo 1° de la ley 25.730 y la aplicación de las multas allí contempladas, al menos hasta el 30 de abril del corriente año 2020.

Que por el artículo 12 de la ley 14.499 se establece que las instituciones de crédito deben requerir de los empleadores, previo al otorgamiento de crédito, constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y/o contribuciones, o que habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma, salvo que el préstamo sea solicitado para abonar aportes y/o contribuciones adeudados.

Que en la necesidad de impulsar el otorgamiento de crédito en el marco de la emergencia económica existente, resulta necesario y urgente suspender transitoriamente la exigencia de ese requisito, al menos hasta el 30 de abril del corriente año 2020.

Que es preciso facultar al Poder Ejecutivo nacional para prorrogar los plazos antes detallados mientras subsista la situación de emergencia expuesta.

Que las medidas propuestas no pueden aguardar el trámite ordinario de las leyes, debido a la situación de emergencia descripta.

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

Que la citada ley determina que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como para 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 los servicios jurídicos pertinentes han tomado la intervención de su competencia.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, incisos 1 y 3 de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Suspéndese hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer la inhabilitación establecidas en el artículo 1° de la ley 25.730, como así también la aplicación de las multas previstas en dicha norma.

Art. 2° – Suspéndese hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación establecida en el artículo 12 de la ley 14.499, respecto de que las instituciones crediticias requieran a los empleadores, en forma previa al otorgamiento de crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y/o contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma.

Art. 3° – Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a prorrogar las suspensiones dispuestas en los artículos 1° y 2° de este decreto, mientras subsista la situación de emergencia descripta en los considerandos de esta medida.

Art. 4° – La presente medida comenzará a regir a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial.

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

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

Decreto 312/20

ALBERTO Á. FERNÁNDEZ.

*Santiago A. Cafiero. – Eduardo E. de Pedro.  
– Felipe C. Solá. – Agustín O. Rossi. –  
Martín Guzmán. – Matías S. Kulfas.  
– Luis E. Basterra. – Mario A. Meoni.  
– Gabriel N. Katopodis. – Marcela M.  
Losardo. – Sabina A. Frederic. – Daniel  
F. Arroyo. – Elizabeth Gómez Alcorta.  
– Nicolás A. Trotta. – Tristán Bauer. –  
Roberto C. Salvarezza. – Juan Cabandié.  
– Matías Lammens. – María E. Bielsa.*