

SESIONES ORDINARIAS

2020

ORDEN DEL DÍA N° 32

Impreso el día 22 de mayo de 2020

Término del artículo 113: 3 de junio de 2020

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRÁMITE LEGISLATIVO - LEY 26.122

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 408 de fecha 26 de abril de 2020, por el cual se proroga la vigencia del decreto de necesidad y urgencia 297/20, prorrogado a su vez por los decretos 325/20 y 355/20 sobre la medida de “aislamiento, social, preventivo y obligatorio” –ASPO–, hasta el día 10 de mayo de 2020, pudiéndose prorrogar este plazo por el tiempo que se considere necesario, en atención a la situación epidemiológica. (41-J.G.M.-2020.)

I. Dictamen de comisión.

II. Dictamen de comisión.

I

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo - Ley 26.122 prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente 41-J.G.M.-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo 408/20 de fecha 26 de abril de 2020 y publicado en el Boletín Oficial el mismo día, mediante el cual se proroga la vigencia del decreto de necesidad y urgencia 297/20, prorrogado a su vez por los decretos 325/20 y 355/20, sobre la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” –ASPO–, hasta el día 10 mayo de 2020, pudiéndose prorrogar este plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la situación epidemiológica.

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declárase la validez del decreto 408, de fecha 26 de abril de 2020 y publicado en el Boletín Oficial el mismo día.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 18 de mayo 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. Snopak.

INFORME

I. Antecedentes

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

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder y que fuera complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

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

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos

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.

tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificadas en nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de necesidad y urgencia, *b)* los dictados en virtud de delegación legislativa y *c)* los de promulgación parcial de las leyes.

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

“CAPÍTULO TERCERO

”Atribuciones del Poder Ejecutivo

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

”3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El 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 sordenarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

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

“CAPÍTULO CUARTO

”Atribuciones del Congreso

”Artículo 76: Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

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

“CAPÍTULO QUINTO

”De la formación y sanción de las leyes

”Artículo 80: Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez

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

“CAPÍTULO CUARTO

”Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo

”Artículo 100: [...]

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

”13. Refrendar 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) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho –la necesidad

urgente—habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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.³

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”,⁴ ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran: “...una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado—esta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto— [...] razonabilidad de las medidas dispuestas [...] relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de 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, fundado en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las

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

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

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

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

instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (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,¹ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”,² 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 re-

solución 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 control 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 “Verocchi”³ cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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

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

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

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

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

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 es 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”,¹ 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”,² la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95, que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

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

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

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

el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...” (considerando 6°).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el tribunal en la causa ‘Verrocchi’ (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 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.

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.

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 a 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 a 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 pue-

de 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,¹ 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.²

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial, aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.³

Conforme al análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan “circunstancias excepcionales” que “...hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”.⁴

II. Objeto

En el marco del dictado del decreto de necesidad y urgencia 297/20, que dispone la medida de “aisla-

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.

3. Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1853/60.

4. 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.

miento social, preventivo y obligatorio”, y su prórroga, establecida por los decretos de necesidad y urgencia 325/20 y 355/20, se somete al tratamiento de esta Comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 408, de fecha 26 de abril de 2020, mediante el cual, en forma temporaria, se dispone la prórroga de los precedentes.

La mentada medida, regirá hasta el 10 de mayo de 2020 inclusive, pudiéndose prorrogar este plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la situación epidemiológica.

En la continuidad del “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, las personas deberán seguir permaneciendo en las residencias en las que se encontraban al momento de la entrada en vigor del DNU 297/20.

Tal es así que únicamente seguirán autorizándose los desplazamientos mínimos e indispensables, para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos, y alimentos, el abastecimiento de los cuales, estará garantizado por el Estado.

En cuanto a las personas exceptuadas del cumplimiento del ASPO, la citada disposición establece que serán aquellas que deban cumplir actividades esenciales tales como las prestaciones de salud afectadas a la emergencia y fuerzas de seguridad, entre otras.

Sin perjuicio de ello, será facultad de los gobernadores y gobernadoras decidir excepciones del cumplimiento del ASPO respecto del personal afectado a determinadas actividades y servicios, previa aprobación de la autoridad sanitaria local y siempre que se cumpla con determinados parámetros epidemiológicos y sanitarios. Las jurisdicciones que dispongan de tales excepciones deberán realizar en forma conjunta con el Ministerio de Salud de la Nación el monitoreo de la evolución de la situación epidemiológica y sanitaria.

Lo mencionado en el párrafo precedente no resultará aplicable en los grandes aglomerados urbanos con más de quinientos mil habitantes, ubicados en cualquier lugar del país, así como tampoco en el Área Metropolitana de Buenos Aires –AMBA–.

De igual modo las personas mayores de sesenta años de edad, embarazadas o incluidas en los grupos de riesgo, se encuentran dispensadas de concurrir a sus lugares de trabajo.

En el mismo lineamiento, las trabajadoras y trabajadores que deban cumplir con el ASPO y pertenezcan a las jurisdicciones, organismos y entidades del sector público nacional deberán abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo debiendo realizar sus tareas desde el lugar donde cumplan el aislamiento.

En beneficio de la salud y el bienestar psicofísico de las personas que deban cumplir con el ASPO, estas podrán realizar una breve salida de esparcimiento sin alejarse más de quinientos metros de su residencia con una duración máxima de sesenta minutos en horario diurno hasta las 20 horas. Tales personas deberán realizar dichas salidas cumpliendo los recaudos máximos de protocolo y seguridad. Asimismo, las autoridades

jurisdiccionales dispondrán los procedimientos autorizaciones y fiscalizaciones necesarios para garantizar el ASPO.

En función a lo expuesto los decretos que disponen el ASPO han sido dictados invocando el artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional. De acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Ley Fundamental, corresponde a esta comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos de la ley 26.122.

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

III. *Análisis de los requisitos formales y sustanciales*

1. *Aspectos formales*

La lectura del artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del señor jefe de Gabinete de Ministros y *b)* el control por parte de la comisión bicameral permanente. En igual sentido, el artículo 99, inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos [...] los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, 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.¹

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscrita en acuerdo general

1. 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.

de ministros, conforme el 99, inciso 3, párrafos 3° y 4°, y artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional, toda vez que permite distinguir como requisitos formales la firma del jefe de Gabinete de Ministros y remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2. Aspectos sustanciales

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto de necesidad y urgencia 408/20.

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 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*”.

En primer término, resulta imperioso destacar que la urgencia del dictado del decreto bajo análisis encuentra su génesis en la medida de aislamiento social preventivo y obligatorio, iniciada por el decreto de necesidad y urgencia 297/20, y prorrogada por los DNU 325/20 y 355/20.

La continuidad de la medida de ASPO contemplada en el DNU 408/20, obedece a la necesidad de no interrumpir la estrategia de prevención desplegada por las autoridades nacionales, la que fuera consensuada en conjunto con destacados expertos en epidemiología, frente a la notable expansión del SARS-CoV-2.

De más está decir, que tal extremo se sustenta en la comparación del tiempo de duplicación de la cantidad de casos infectados por el COVID-19, antes y después de la medida de aislamiento implementada por el DNU 297/20.

En nuestro país, dichos resultados, se han demostrado en la menor cantidad actual de casos en relación a las estimaciones nacionales, previas a la toma de medidas de reducción de la movilidad, distanciamiento y aislamiento social y la comparación de nuestra evolución con la evolución de casos en otros países. La tasa de incidencia comparativa con otros países a nivel regional e internacional lo confirma.

Cabe recordar, que la velocidad de propagación del virus a nivel mundial y el saldo de infectados y fallecidos como consecuencia directa del mismo, han impuesto al Estado la toma de medidas extraordinarias, por resultar imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de leyes previstos en nuestra Carta Magna, con el fin de preservar, ante todo, la vida y la salud de la población como bien jurídico protegido.

A esta altura se ha demostrado que en la República Argentina el ASPO reviste carácter de profilaxis, siendo la única medida efectiva de prevención para contener la transmisión del virus.

Si bien el decreto 408/20, conserva los lineamientos dispuestos en los DNU 297/20, 325/20 y 355/20, es dable resaltar que las medidas han sido dictadas con el propósito de proteger la salud pública, adoptándose medidas de limitación temporaria de circulación ambulatória de las personas en forma proporcional a la amenaza que enfrenta la sociedad por el COVID-19, dejando al descubierto que la importancia del cumplimiento de la medida de aislamiento social radica en el acatamiento colectivo e ininterrumpido, es decir, no se trata solo de la salud de cada individuo obligado a cumplir con la medida, sino de todos los habitantes en su conjunto por las características de contagio del virus, la que depende de que cada uno de nosotros cumpla con su aislamiento como la forma eficaz para cuidarnos como sociedad.

En esta fase la prórroga del aislamiento social, preventivo y obligatorio se realiza de forma administrada teniendo en cuenta los logros obtenidos desde el inicio de la implementación del aislamiento. Tal es así que el 62 % de los departamentos del país no registran casos de COVID-19, mientras que la totalidad de los casos confirmados se localizan en el 38 % restante. La mayoría de los casos confirmados del virus coincide con los grandes centros urbanos donde reside el 47,4 % de la población del país.

De más está decir, que el propósito del decreto resulta acertado, siendo que en esta etapa del aislamiento social administrado se ha previsto distintos supuestos que permiten la circulación de personas con tareas esenciales que se van a ampliar teniendo en cuenta los parámetros epidemiológicos y sanitarios; para lo que será necesario actuar con extrema precaución y avanzar con lentitud en la habilitación de las actividades. Esta apertura del aislamiento no podrá superar una mayor circulación de personas del 50 % de quienes habitan en un partido o departamento.

Es así, que el decreto 408/20, establece en su primer artículo, la prórroga del DNU 297/20, prorrogado a su vez por los DNU 325/20 y 355/20.

Por otra parte, el decreto 408/20 en su artículo tercero expresa que los gobernadores de las provincias podrán decidir excepciones al cumplimiento del “aislamiento social, preventivo y obligatorio” y a la prohibición de circular, respecto del personal afectado a determinadas actividades y servicios en departamentos o partidos de sus jurisdicciones, previa aprobación de la autoridad sanitaria local y siempre que se dé cumplimiento a los requisitos exigidos en el citado artículo.

Sin perjuicio de lo expresado ut supra, se dispone posteriormente en el texto del artículo sexto, que no será de aplicación lo dispuesto por el artículo tercero en los aglomerados urbanos de más de 500.000 habitantes ubicados en cualquier lugar del país, como así tampoco en el Área Metropolitana de Buenos Aires –AMBA– conformando por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires.

En otro orden, esta medida, sin ánimo de contradecir el espíritu del ASPO, y al solo efecto de velar por la salud y el bienestar psicofísico de la población, en su artículo octavo dispone que las personas podrán realizar una breve salida de esparcimiento, sin alejarse más de 500 metros de sus residencias, con una duración máxima de 60 minutos, en horario diurno y hasta las 20 horas.

Por su parte, el decreto 408/20, en su artículo noveno, detalla que las autoridades nacionales, provinciales y municipales en el ámbito de su competencia dispondrán los procedimientos de fiscalización que garanticen el cumplimiento del ASPO, protocolos vigentes y normas dispuestas en el marco de la emergencia sanitaria.

Sin lugar a dudas, el dictado del DNU 408/20, deberá correr la misma suerte de sus decretos precedentes, en los que se ha ejemplificado cabalmente como pocas veces, lo estipulado en el artículo 99, inciso 3, de nuestra Constitución Nacional, ya que existe una clara situación de emergencia con riesgo inminente para la salud de la población, y no están dadas las circunstancias para que se pueda llevar a cabo el trámite normal para la sanción de una ley.

Sin perjuicio de lo expuesto, es preciso subrayar que a la fecha aún no se cuenta con un tratamiento antiviral efectivo, ni con vacunas que prevengan el COVID-19, y la experiencia ha demostrado que las medidas de aislamiento y distanciamiento social han revestido un rol de vital importancia en la tarea de mitigar el impacto de la propagación del virus, por lo que resulta primordial continuar con el ASPO.

Vale decir, que, respecto a la proporcionalidad, en que se han dispuesto las restricciones de circulación y desplazamiento de personas, cabe aclarar, que las mismas han sido emanadas en concordancia a las recomendaciones de los organismos internacionales, la

autoridad sanitaria local y la consulta con científicos y profesionales de la salud, siendo declaradas en forma temporaria y razonable, con relación a la amenaza y al riesgo sanitario que enfrenta nuestro país.

A todas luces, el Poder Ejecutivo nacional ha dictado la prórroga del ASPO, tomando en consideración la posibilidad de aletargar la velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica, en razón de la eficacia demostrada por el cumplimiento estricto de la medida.

En resumen, este decreto conlleva a evitar una posible crisis sanitaria y social. Por ende, el Estado tiene la facultad de establecer la restricción a la libertad ambulatoria, con el objeto de preservar el orden público, en cuanto el bien jurídico tutelado es el derecho colectivo a la salud pública y el derecho subjetivo a la vida.

Como colofón de lo expuesto, es dable resaltar que la prórroga dispuesta por el decreto 408/20, sobre el “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, resultaría en este caso la única estrategia efectiva que permita restringir la mayor circulación de ciudadanos, con el fin de cuidar la vida y la salud de la población, y con ello contribuir a adecuar el sistema sanitario para mejorar su capacidad de respuesta.

En tal sentido, la medida dispuesta refuerza su respaldo legal en pilares fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, tales como, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, fuentes de derecho que avalan la restricción a la libre circulación en circunstancias en las que sea necesario proteger la salud pública.

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 408/20, 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 nacional 408 de fecha 26 de abril de 2020.

Decreto 408/20

Marcos Cleri.

II

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo - Ley 26.122, prevista en los artículos 99,

inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, ha considerado el expediente 41-J.G.M.-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 408 del Poder Ejecutivo nacional, del 26 de abril de 2020, mediante el cual se prorrogó hasta el día 10 de mayo de 2020 inclusive, entre otras medidas complementarias, la vigencia del decreto 297/20 –aislamiento social, preventivo y obligatorio–, prorrogado, a su vez, por los decretos 325/20 y 355/20.

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° – Declárese la validez del decreto de necesidad y urgencia 408, del 26 de abril 2020.

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, 18 de mayo de 2020.

Omar B. De Marchi. – Gustavo Menna. – Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli. – Luis P. Naidenoff. – Silvia del Rosario Giacoppo. – Néstor P. Braillard Poccard.

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 41-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 408 del Poder Ejecutivo nacional, del 26 de abril de 2020, mediante el cual se prorroga, entre otras medidas complementarias, hasta el día 10 de mayo de 2020 inclusive, la vigencia del decreto 297/20 –aislamiento social, preventivo y obligatorio–, prorrogado a su vez por los decretos 325/20 y 355/20.

En los considerandos se afirma que por el decreto 260/20 se amplió en nuestro país la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley 27.541 por el plazo de un (1) año, en virtud de la pandemia de COVID-19 declarada con fecha 11 de marzo del corriente año por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Sin embargo, la velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional requirió, pocos días después, la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a la emergencia, dando lugar al dictado del decreto 297/20, por el cual se dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” durante

el plazo comprendido entre el 20 y el 31 de marzo del corriente año. Ese plazo, por similares razones, fue prorrogado mediante el decreto de necesidad y urgencia 325/20 hasta el 12 de abril de este año y por el decreto de necesidad y urgencia 355/20 hasta el 26 de abril inclusive.

En este escenario, se afirma en los considerandos del decreto, a más de cincuenta (50) días de confirmado el primer caso y luego de que el 20 de marzo se decretara el aislamiento social, preventivo y obligatorio, las medidas de aislamiento y distanciamiento social siguen revistiendo un rol de vital importancia para hacer frente a la situación epidemiológica y mitigar el impacto sanitario de COVID-19, ya que a la fecha no se cuenta con un tratamiento efectivo ni con una vacuna que lo prevenga.

Así, al momento de disponer el aislamiento social, preventivo y obligatorio a nivel nacional, el tiempo de duplicación de casos era de 3,3, días y en la actualidad alcanza los 17,1 días.

Por todo esto, y sin conocer las implicancias y particularidades de este nuevo virus y visualizando lo que ha ocurrido y sigue ocurriendo en otros países del mundo, es que deben seguir tomándose decisiones que procuren reducir la morbimortalidad y adecuar el sistema de salud para mejorar su capacidad de respuesta, se concluye en los fundamentos de la norma.

Estas medidas permitieron, según se expresa, contener la epidemia por la aparición gradual y detección precoz de casos y la implementación de las acciones de control con menor tiempo de evolución, registrándose una disminución en la velocidad de propagación y evitando que se verificara la saturación del sistema de salud, tal como sucedió en otros lugares del mundo.

Por estos motivos, el decreto bajo análisis, así como el decreto de necesidad y urgencia 297/20 y sus prórrogas, fueron dictados con el fin de contener y mitigar la propagación de la epidemia de COVID-19 y con su aplicación se pretende preservar la salud pública, adoptándose en tal sentido medidas proporcionadas a la amenaza que se enfrenta, en forma razonable y temporaria. La restricción a la libertad ambulatoria tiende a la preservación del orden público, en cuanto el bien jurídico tutelado es el derecho colectivo a la salud pública. En efecto, no se trata solo de la salud de cada una de las personas obligadas a cumplir la medida de aislamiento dispuesta, sino de todas y todos los habitantes en su conjunto, ya que la salud pública, por las características de contagio de COVID-19, depende de que cada una y cada uno de nosotros cumpla con su aislamiento, como la forma más eficaz para cuidarnos como sociedad.

No obstante, para esta nueva etapa se requiere un sistema de monitoreo permanente de la situación que permita el seguimiento de la evolución de la epidemia en cada área geográfica, en función de un conjunto de indicadores dinámicos y criteriosamente seleccionados.

En virtud de la dinámica de la transmisión, es posible identificar:

1. Áreas en las que solo se han confirmado casos importados o casos de contactos locales a partir del caso importado y que están controladas; por ello implican un bajo riesgo de transmisión en la comunidad si se sostienen las medidas adecuadas de detección precoz, aislamiento de casos y de contactos. En estos casos, se recomienda conservar medidas y recomendaciones generales y un permanente monitoreo ante la aparición de un nuevo caso.

2. Áreas que presentan transmisión local extendida, ya sea por conglomerados (cantidad importante de casos, pero relacionados a un nexo o varios nexos conocidos) o con casos comunitarios (casos que no presentan nexo epidemiológico). En estos contextos, el control de la transmisión constituye un desafío mayor e implica un riesgo aumentado de la propagación del virus, entre otras razones debido a la gran dificultad de detectar e identificar casos sospechosos y sus contactos, para poder realizar las medidas de aislamiento correspondiente y limitar la transmisión.

En cuanto a las características demográficas que se pueden observar en las distintas jurisdicciones y hacia el interior de cada una de ellas, se pueden caracterizar áreas donde la implementación de las recomendaciones para limitar la transmisión de COVID-19 es de difícil cumplimiento. En efecto, tal es el caso de las zonas densamente pobladas que, ante la aparición de nuevos casos, exhiben un muy alto riesgo de transmisión masiva y dificultad para su control, que se incrementa cuanto mayor es la densidad poblacional.

En virtud de lo expuesto, se resolvió mediante el decreto en cuestión, prorrogar el aislamiento social, preventivo y obligatorio, y autorizar a los gobernadores a decidir excepciones a dicho aislamiento y a la prohibición de circular, al personal afectado a determinadas actividades y servicios en determinados departamentos y partidos de sus respectivas jurisdicciones, siempre que se verifiquen los requisitos exigidos por la autoridad sanitaria nacional, cuyo basamento responde a parámetros epidemiológicos y sanitarios, con base científica, que se establecen expresamente.

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 Per-

manente 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. 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 408/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 36/20.

Asimismo, está acreditado que el decreto 408/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la con-

sideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 6 de mayo 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 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 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 408/20, 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.

4. *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 remedie 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 408/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa –de carácter urgente y excepcional– que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

5. Observaciones al artículo 3° del decreto de necesidad y urgencia 408/20

El artículo 3° avanza sobre las autonomías provinciales, toda vez que pone en cabeza de “los gobernadores y las gobernadoras de las provincias” la atribución de decidir excepciones al aislamiento social, preventivo y obligatorio, en lugar de dejarlo en manos del órgano o poder que cada Constitución provincial establece conforme al diseño de poder de cada estado provincial.

Las provincias son Estados preexistentes a la Nación, y se han reservado todo el poder no delegado en el estado federal en la Constitución Nacional (artículo 121 de la Constitución Nacional).

Son estados autónomos y como tales se dan sus propias constituciones y organizan sus poderes y las competencias de los mismos, con la única limitación de observar las declaraciones, derechos y garantías que reconoce la Constitución Nacional (artículo 5° de la Constitución Nacional). Partiendo de esa premisa, no puede el Estado federal, y dentro de este último mucho menos el Poder Ejecutivo nacional, determinar qué órgano o poder de cada provincia puede tomar la determinación de excepcionar el cumplimiento de una medida tan grave desde el punto de vista de las libertades reconocidas por la Constitución, como lo es la libertad de circulación.

Adviértase que, por definición, las restricciones a los derechos deben ser resueltas por la ley (artículo 14 de la Constitución Nacional), de donde se sigue que constituye una competencia del Poder Legislativo.

Mucho más cuando se trata de una restricción tan intensa y cercana a lo absoluto, como lo es el aislamiento social, preventivo y obligatorio.

De hecho, los propios considerandos del decreto de necesidad y urgencia 408/20 citan en apoyo de la procedencia de la medida a los artículos 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 22.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ambas cláusulas convencionales admiten la procedencia de la suspensión temporal del derecho de circulación cuando ello fuese para proteger, entre otros bienes, la salud pública, a condición de que sea dispuesto por una ley.

Por esa razón, la medida ha sido dispuesta por decreto de necesidad y urgencia, que como es sabido es una disposición de contenido legislativo solo que emanada del Poder Ejecutivo por razones de urgencia y circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir el trámite ordinario previsto en la Constitución para la sanción de las leyes.

Sentadas tales premisas, el artículo 3° del decreto en tratamiento resulta observable por dos razones:

a) Se inmiscuye en las autonomías provinciales al atribuir indebidamente potestades para excepcionar el ASLO a los poderes ejecutivos provinciales, pasando por alto el diseño de poder y distribución de competencias dispuesto por cada Constitución provincial. La atribución de competencias a los órganos y ramos de los poderes provinciales es una potestad del constituyente provincial, no del Poder Ejecutivo nacional.

b) Otorga la atribución al órgano ciertamente más incompetente, ya que por la supremacía jerárquica del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispuesta por el artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional, la atribución para suspender por razones de emergencia el derecho de circulación es de los poderes legislativos, y consecuentemente lo es también disponer excepciones parciales a tales restricciones.

Lo apuntado, además de resentir la forma federal de Estado e implicar una inmisión del Poder Ejecutivo nacional sobre atribuciones de las provincias, acentúa el proceso de concentración excesiva de atribuciones en los poderes ejecutivos, con menoscabo de las legislaturas, replicando el fenómeno que se viene observando a nivel federal con el dictado de múltiples DNU, la parálisis del Congreso entre el 1° de marzo y el 13 de mayo del corriente año pese a encontrarse en período de sesiones ordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional) y la feria judicial.

El artículo 3° debió haberse limitado a reconocer la atribución de disponer excepciones al ASLO a los estados provinciales o a las autoridades competentes de cada provincia, y no a los gobernadores o gobernadoras, para que posteriormente fuera la autoridad competente en función de lo que dispone cada Constitución provincial la que adopte la determinación respectiva.

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 408/20, 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 408, del 26 de abril de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 408/20

Gustavo Menna.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 6 de mayo 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 408 del 26 de abril de 2020, que se acompaña.

Santiago A. Cafiero.

Buenos Aires, 26 de abril de 2020.

VISTO el expediente EX-2020-27946119-APN-DSGA#SLYT, la ley 27.541, los decretos 260 del 12 de marzo de 2020 y su modificatorio, 287 del 17 de marzo de 2020, 297 del 19 de marzo de 2020, 325 del 31 de marzo de 2020 y 355 del 11 de abril de 2020 y sus normas complementarias, y

CONSIDERANDO:

Que por el decreto 260/20 se amplió en nuestro país la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley 27.541 por el plazo de un (1) año, en virtud de la pandemia de COVID-19 declarada con fecha 11 de marzo del corriente año por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Que la velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional requirió, pocos días después, la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a la emergencia dando lugar al dictado del decreto 297/20, por el cual se dispuso el aislamiento social, preventivo y obligatorio durante el plazo comprendido entre el 20 y el 31 de marzo del corriente año. Ese plazo, por similares razones, fue prorrogado mediante el decreto 325/20 hasta el día 12 de abril de este año y por el decreto 355/20 hasta el día 26 de abril inclusive.

Que, a más de cincuenta (50) días de confirmado el primer caso y luego de que el 20 de marzo se decretara el aislamiento social, preventivo y obligatorio, las medidas de aislamiento y distanciamiento social siguen revistiendo un rol de vital importancia para hacer frente a la situación epidemiológica y mitigar el impacto sanitario de COVID-19, ya que a la fecha no se cuenta con un tratamiento efectivo ni con una vacuna que lo prevenga.

Que, al momento de disponer el aislamiento social, preventivo y obligatorio a nivel nacional, el tiempo de duplicación de casos era de 3,3 días y en la actualidad alcanza los 17,1 días.

Que aun sin conocer todas las implicancias y particularidades de este nuevo virus y visualizando lo que ha ocurrido y sigue ocurriendo en otros países del mundo, deben seguir tomándose decisiones que procuren reducir la morbimortalidad y adecuar el sistema de salud para mejorar su capacidad de respuesta.

Que las estrategias que se han elegido en otros países del mundo no permiten aún dimensionar su eficacia dado que no hay ninguno que haya superado totalmente la epidemia y eso nos obliga a diseñar una estrategia nacional específica para atender las urgencias que demanda una situación con características inusitadas.

Que, atendiendo a la experiencia reciente y a diferencia de los comportamientos observados en otros países del mundo, Argentina ha tomado la decisión de disponer un conjunto de medidas preventivas que fueron instrumentadas tempranamente.

Que estas medidas permitieron, por el momento, contener la epidemia por la aparición gradual y detección precoz de casos y la implementación de las acciones de control con menor tiempo de evolución, registrándose una disminución en la velocidad de propagación y evitando que se verificara la saturación del sistema de salud, tal como sucedió en otros lugares del mundo.

Que el artículo 14 de la Constitución Nacional establece que: "Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino...".

Que, si bien tales derechos resultan pilares fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, los mismos están sujetos a limitaciones por razones de orden público, seguridad y salud pública. En efecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos recoge en su artículo 12, inciso 1 el derecho a "...circular libremente...", y el artículo 12, inciso 3, establece que el ejercicio de los derechos por él consagrados "no podrá ser objeto de restricciones a no ser que éstas se encuentren previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto".

Que, en igual sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 22, inciso 3, que el ejercicio de los derechos a circular y residir en un Estado, consagrados en el artículo 22, inciso 1, entre otros, "...no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás".

Que la Justicia Federal de la provincia de Tucumán, en cuanto a la razonabilidad de las medidas adoptadas en nuestro país, en el marco del decreto 260/20, ha manifestado que: "...Asimismo, se contempló que algunos derechos pueden ser temporalmente suspendidos (como los de circulación y de residencia) y, en consecuencia, que su ejercicio puede restringirse, en forma proporcionada y razonable, y por el menor tiempo posible, ante la emergencia pública en materia sanitaria que la República Argentina se encuentra atravesando. También se ha considerado que los Estados tienen la prerrogativa de regular de manera temporal el control de los movimientos migratorios a lo largo de cada una de sus fronteras, lo que comprende la facultad de restringir el ingreso al territorio nacional cuando se determine fundadamente que ello representa una amenaza o riesgo relevante para la salud pública o la seguridad"; y en ese mismo orden de ideas que: "La medida dispuesta responde a la necesidad de garantizar la salud pública frente a circunstancias de inusitadas características, siendo la protección de ella una obligación inalienable del Estado." (C., J. A. c/ Estado nacional-Presidencia de la Nación y otro s/ amparo ley 16.986 –Cámara Federal de Tucumán– 11/4/2020).

Que el presente decreto, así como el decreto 297/20 y sus prórrogas, se dicta con el fin de contener y mitigar la propagación de la epidemia de COVID-19 y con su aplicación se pretende preservar la salud pública, adoptándose en tal sentido medidas proporcionadas a la amenaza que se enfrenta, en forma razonable y temporaria. La restricción a la libertad ambulatoria tiende a la preservación del orden público, en cuanto el bien jurídico tutelado es el derecho colectivo a la salud pública. En efecto, no se trata solo de la salud de cada una de las personas obligadas a cumplir la medida de aislamiento dispuesta, sino de todas y todos los habitantes en su conjunto, ya que la salud pública, por las características de contagio de COVID-19, depende de que cada una y cada uno de nosotros cumpla con su aislamiento, como la forma más eficaz para cuidarnos como sociedad.

Que, antes de decidir esta medida, el presidente de la Nación y el ministro de Salud de la Nación mantuvieron una reunión con destacados expertos en epidemiología y recibieron precisas recomendaciones acerca de la conveniencia y necesidad, a los fines de proteger la salud pública, de prorrogar el aislamiento social, preventivo y obligatorio hasta el día 10 de mayo del corriente año, inclusive.

Que, asimismo, los gobernadores, las gobernadoras y el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires manifestaron su acompañamiento a las medidas dispuestas para mitigar la propagación del virus SARS-CoV-2, y realizaron consideraciones sobre las realidades locales, las cuales se tienen en cuenta en la presente medida.

Que nuestro país es el octavo en extensión territorial a nivel mundial y presenta una diversidad geográfica, socio-económica y demográfica que impacta en la dinámica de transmisión del virus.

Que esta diversidad se evidencia en la situación epidemiológica actual ya que el sesenta y dos por ciento (62 %) de los departamentos del país no registran casos de COVID-19, mientras que la totalidad de los casos confirmados se localizan en el treinta y ocho por ciento (38 %) restante.

Que la densidad poblacional constituye un factor relevante en la dinámica de esta epidemia ya que el cuarenta y siete coma cuatro por ciento (47,4 %) de la población total reside en departamentos que han notificado casos confirmados en grandes conglomerados o con circulación comunitaria y que la mayor parte de los departamentos de esta categoría coincide con los grandes centros urbanos de la Argentina.

Que esta diversidad se evidencia en la situación epidemiológica actual ya que el sesenta y dos por ciento (62 %) de los departamentos del país no registran casos de COVID-19; sin embargo, el cuarenta y siete coma cuatro por ciento (47,4 %) de la población total reside en departamentos que han notificado casos confirmados en grandes conglomerados o con circulación comunitaria.

Que la mayor parte de los departamentos de esta categoría coincide con los grandes centros urbanos de Argentina.

Que la presente medida resulta necesaria con el fin de continuar controlando el impacto de la epidemia en cada jurisdicción, y que para ello se requiere avanzar hacia una nueva forma de abordaje de la misma, atendiendo a las diversas situaciones locales que se han manifestado de manera distinta a lo largo del país.

Que para esta nueva etapa se requiere un sistema de monitoreo permanente de la situación que permita el seguimiento de la evolución de la epidemia en cada área geográfica, en función de un conjunto de indicadores dinámicos y criteriosamente seleccionados.

Que, en virtud de la dinámica de la transmisión, es posible identificar:

1. Áreas en las que solo se han confirmado casos importados o casos de contactos locales a partir del caso importado y que están controladas; por ello implican un bajo riesgo de transmisión en la comunidad si se sostienen las medidas adecuadas de detección precoz, aislamiento de casos y de contactos. En estos casos, se recomienda conservar medidas y recomendaciones generales y un permanente monitoreo ante la aparición de un nuevo caso.

2. Áreas que presentan transmisión local extendida, ya sea por conglomerados (cantidad importante de casos, pero relacionados a un nexo o varios nexos conocidos) o con casos comunitarios (casos que no presentan nexo epidemiológico). En estos contextos, el control de la transmisión constituye un desafío mayor e implica un riesgo aumentado de la propagación del virus, entre otras razones debido a la gran dificultad de detectar e identificar casos sospechosos y sus contactos, para poder realizar las medidas de aislamiento correspondiente y limitar la transmisión.

Que, en cuanto a las características demográficas que se pueden observar en las distintas jurisdicciones y hacia el interior de cada una de ellas, se pueden caracterizar áreas donde la implementación de las recomendaciones para limitar la transmisión de COVID-19 es de difícil cumplimiento. En efecto, tal es el caso de las zonas densamente pobladas que, ante la aparición de nuevos casos, exhiben un muy alto riesgo de transmisión masiva y dificultad para su control, que se incrementa cuanto mayor es la densidad poblacional.

Que es fundamental, para minimizar el impacto que pueda tener la aparición de casos en territorios que hasta el momento no han constatado la presencia del virus SARS-CoV-2, extremar las medidas de precaución y avanzar con lentitud en la habilitación de actividades que generen mayor circulación de personas y, por lo tanto, más riesgo.

Que, por lo tanto, en función de los párrafos precedentes, el Ministerio de Salud de la Nación es quien determina las condiciones que deben ser exigidas como requisito previo a la habilitación de funcionamiento de determinadas actividades en cada partido o departamento de una determinada jurisdicción provincial.

Que, en virtud de todo lo expuesto, la presente medida proroga el aislamiento social, preventivo y obligatorio, a la vez que establece que los gobernadores y las gobernadoras de las provincias, podrán decidir excepciones a dicho aislamiento y a la prohibición de circular, al personal afectado a determinadas actividades y servicios en determinados departamentos y partidos de su jurisdicción, siempre que se verifiquen en cada departamento o partido comprometido en la excepción, los requisitos exigidos por la autoridad sanitaria nacional, cuyo basamento responde a parámetros epidemiológicos y sanitarios, con base científica, que se establecen expresamente.

Que la presente medida avanza hacia una nueva fase de abordaje del aislamiento social, preventivo y obligatorio, atendiendo las diversidades de las distintas jurisdicciones, según criterios epidemiológicos y sanitarios definidos, resultando prudente mantener fuera de las excepciones que podrán decidir las autoridades locales, a las actividades, servicios y lugares que se establecen en el artículo 4° del presente decreto, por implicar necesariamente la concurrencia de personas y riesgos epidemiológicos que es necesario evitar.

Que, asimismo, toda vez que los indicadores epidemiológicos señalan que los grandes conglomerados

urbanos son los lugares de mayor peligro de expansión del virus SARS-CoV-2 y, también, los lugares donde es más difícil contener el contagio, no se establece la posibilidad de decidir excepciones al aislamiento social, preventivo y obligatorio, por parte de las autoridades de las jurisdicciones provinciales, respecto de los aglomerados urbanos con más de quinientos mil (500.000) habitantes situados en cualquier lugar del país, ni respecto del Área Metropolitana de Buenos Aires, que incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a cuarenta (40) partidos, a los fines de este decreto.

Que, dado que ya han transcurrido más de cinco (5) semanas de vigencia del aislamiento, social, preventivo y obligatorio, se establece que las personas alcanzadas por este, podrán realizar breves salidas de esparcimiento, considerando la importancia de ellas para el bienestar psicofísico de la población. La realización de dichas salidas merecerá la reglamentación de la autoridad local competente y, según la situación epidemiológica del lugar y el análisis de riesgo, se podrán restringir los días de su realización, su duración y, eventualmente, suspenderlas con el fin de proteger la salud pública.

Que, atento que las medidas actuales acerca del aislamiento, social, preventivo y obligatorio adoptadas en el presente decreto implicarán una mayor circulación de personas, que nunca podrá superar el cincuenta por ciento (50 %) de quienes habitan en un partido o departamento, resulta necesario proceder a evaluar sus resultados, en los próximos días, con el fin de efectuar las rectificaciones necesarias en caso de que los indicadores así lo evidenciaren, ante signos de alertas epidemiológicos y sanitarios por propagación del nuevo coronavirus COVID-19.

Que las medidas que se establecen en el presente decreto son temporarias y resultan necesarias, razonables y proporcionadas con relación a la amenaza y al riesgo sanitario que enfrenta nuestro país.

Que, en virtud de lo expuesto, deviene imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

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 pronuncian 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 ha tomado intervención el servicio jurídico pertinente.

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° – Prorrogase hasta el día 10 de mayo de 2020 inclusive, la vigencia del decreto 297/20, prorrogado por los decretos 325/20 y 355/20 y sus normativas complementarias.

Art. 2° – Por el mismo plazo indicado en el artículo 1° del presente, prorrogase la vigencia del artículo 2° del decreto 325/20.

Art. 3° – Los gobernadores y las gobernadoras de provincias podrán decidir excepciones al cumplimiento del “aislamiento social, preventivo y obligatorio” y a la prohibición de circular, respecto del personal afectado a determinadas actividades y servicios, en departamentos o partidos de sus jurisdicciones, previa aprobación de la autoridad sanitaria local y siempre que se dé cumplimiento, en cada departamento o partido comprendido en la medida, a los requisitos exigidos por los siguientes parámetros epidemiológicos y sanitarios:

1. El tiempo de duplicación de casos confirmados de COVID-19 no debe ser inferior a quince (15) días. Este requisito no será requerido si, por la escasa o nula cantidad de casos, no puede realizarse el mencionado cálculo.
2. El sistema de salud debe contar con capacidad suficiente y adecuada para dar respuesta a la potencial demanda sanitaria.
3. Debe existir una evaluación positiva de las autoridades sanitarias respecto del riesgo socio-sanitario con relación a la densidad poblacional del área geográfica involucrada.
4. La proporción de personas exceptuadas del aislamiento social, preventivo y obligatorio, no podrá superar el cincuenta por ciento (50 %) de la población total del departamento o partido, según corresponda.
5. El departamento o partido comprendido en la medida no debe estar definido por la autoridad sanitaria nacional como aquellos “con transmisión local o por conglomerado. (<https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19/zonas-definidas-transmision-local>)

Cuando cualquiera de los indicadores epidemiológicos y sanitarios señalados no se cumplieren en el departamento o partido comprendido en la medida, no podrá disponerse la excepción respecto del mismo y esta prohibición alcanzará a todo el aglomerado urbano que incluye sus zonas lindantes.

Cuando se autorice una excepción en los términos previstos en este artículo, se deberá implementar, en forma previa, un protocolo de funcionamiento que dé cumplimiento a las recomendaciones e instrucciones sanitarias y de seguridad, nacionales y locales.

Al disponerse la excepción se debe ordenar la inmediata comunicación de la medida al Ministerio de Salud de la Nación.

Art. 4° – No podrán incluirse como excepción en los términos del artículo 3° del presente decreto, las siguientes actividades y servicios:

1. Dictado de clases presenciales en todos los niveles y todas las modalidades.
2. Eventos públicos y privados: sociales, culturales, recreativos, deportivos, religiosos y de cualquier otra índole que implique la concurrencia de personas.
3. Centros comerciales, cines, teatros, centros culturales, bibliotecas, museos, restaurantes, bares, gimnasios, clubes y cualquier espacio público o privado que implique la concurrencia de personas.
4. Transporte público de pasajeros interurbano, interjurisdiccional e internacional.
5. Actividades turísticas; apertura de parques, plazas o similares.

Art. 5° – Las jurisdicciones provinciales que dispusieron excepciones en el marco del artículo 3° del presente decreto, deberán realizar, en forma conjunta con el Ministerio de Salud de la Nación, el monitoreo de la evolución de la situación epidemiológica y sanitaria.

En forma semanal, las autoridades sanitarias locales deberán remitir a la autoridad sanitaria nacional, un “Informe de Seguimiento Epidemiológico y Sanitario COVID-19” (ISES COVID-19) que deberá contener toda la información que esta les requiera para evaluar la trayectoria de la enfermedad y la capacidad del sistema sanitario para atender a la población. Si las autoridades locales detectaren un signo de alerta epidemiológico o sanitario, deberán comunicarlo de inmediato a la autoridad sanitaria nacional.

El Ministerio de Salud de la Nación realizará el monitoreo de la evolución epidemiológica y sanitaria, y si detectare una situación de riesgo epidemiológico o sanitario, deberá recomendar en forma inmediata al jefe de Gabinete de Ministros, que adopte las medidas pertinentes para contener la transmisión del virus SARS-CoV-2 que puede incluir la decisión de dejar sin efecto la excepción dispuesta por la autoridad provincial correspondiente.

El jefe de Gabinete de Ministros podrá disponer el cese de las excepciones dispuestas en el marco del artículo 3° del presente decreto, respecto de la jurisdicción provincial que incumpla con la entrega del informe de seguimiento epidemiológico y sanitario requerido o incumpla con la carga de información exigida en el mar-

co del “Monitoreo de Indicadores de Riesgo Epidemiológico y Sanitario-COVID-19” (MIRES COVID-19).

El jefe de Gabinete de Ministros, en su carácter de coordinador de la “Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional” podrá, en cualquier momento, por recomendación de la autoridad sanitaria nacional, dejar sin efecto las excepciones dispuestas en los términos del artículo 3° del presente decreto.

Art. 6° – Toda vez que los indicadores epidemiológicos señalan que los grandes aglomerados urbanos son los lugares de mayor riesgo de transmisión del virus SARS-CoV-2 y donde más difícil resulta controlar esa transmisión, no será de aplicación el artículo 3° del presente decreto respecto de los aglomerados urbanos con más de quinientos mil (500.000) habitantes, ubicados en cualquier lugar del país, ni tampoco respecto del Área Metropolitana de Buenos Aires.

A los fines de este decreto, se considera Área Metropolitana de Buenos Aires a la zona urbana común que conforman la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los siguientes cuarenta (40) municipios de la provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.

El jefe de Gabinete de Ministros, en su carácter de coordinador de la “Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional”, podrá incluir en esta prohibición a aglomerados urbanos que tengan menos de quinientos mil (500.000) habitantes o excluir a otros que superen esa cantidad de población, en atención a la evolución epidemiológica específica del lugar y previa intervención de la autoridad sanitaria nacional.

Art. 7° – Los trabajadores y las trabajadoras mayores de sesenta (60) años de edad, embarazadas o personas incluidas en los grupos en riesgo según fueran definidos por el Ministerio de Salud de la Nación (<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227068/20200320>), y aquellas cuya presencia en el hogar resulte indispensable para el cuidado del niño, niña o adolescente, están dispensados del deber de asistencia al lugar de trabajo en los términos de la resolución 207 del 16 de marzo de 2020, prorrogada por la resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 296 del 2 de abril de 2020.

Art. 8° – Las personas que deben cumplir el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” podrán realizar una breve salida de esparcimiento, en beneficio

de la salud y el bienestar psicofísico, sin alejarse más de quinientos (500) metros de su residencia, con una duración máxima de sesenta (60) minutos, en horario diurno y antes de las 20 horas. No se podrá usar transporte público o vehicular y se deberá guardar en todo momento un distanciamiento físico entre peatones no menor a dos (2) metros, salvo en el caso de niños y niñas de hasta doce (12) años de edad, quienes deberán realizar la salida en compañía de una persona mayor conviviente. En ningún caso se podrán realizar aglomeramientos o reuniones y se deberá dar cumplimiento a las instrucciones generales de la autoridad sanitaria (<https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus/poblacion/prevencion>). Para esta salida se recomienda el uso de cubre boca, nariz y mentón o barbijo casero (<https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/barbijo>). Las autoridades locales dictarán las correspondientes normas reglamentarias y, en atención a las condiciones epidemiológicas y a la evaluación de riesgo en los distintos departamentos o partidos de la jurisdicción a su cargo, podrán incluso determinar uno o algunos días para ejercer este derecho, limitar su duración y, eventualmente, suspenderlo con el fin de proteger la salud pública.

Art. 9° – Las autoridades de las jurisdicciones y organismos del sector público nacional, en coordinación con sus pares de las jurisdicciones provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las autoridades municipales, cada una en el ámbito de sus competencias, dispondrán los procedimientos de fiscalización necesarios para garantizar el cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio, de los protocolos vigentes y de las normas dispuestas en el marco de la emergencia sanitaria y de sus normas complementarias.

Art. 10. – El presente decreto es de orden público.

Art. 11. – La presente medida entrará en vigencia el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

Art. 12. – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 13. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 408/20

ALBERTO Á. FERNÁNDEZ.

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