

SESIONES ORDINARIAS

2020

ORDEN DEL DÍA N° 35

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 425 de fecha 30 de abril de 2020, por el cual se prorroga hasta el día 30 de junio de 2020, inclusive, lo dispuesto por los artículos 1° y 2° del decreto 312/20. (45-J.G.M.-2020.)

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

I

Dictamen de mayoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo - Ley 26.122, prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, ha considerado el expediente 45-J.G.M.-2020 referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 425/20, de fecha 30 de abril del año 2020 y publicado el 1° de mayo de 2020, mediante el cual se prorroga hasta el 30 de junio de 2020, inclusive, lo dispuesto en los artículos 1° y 2° del decreto 312/20.

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° – Declarar la validez del decreto 425 de fecha 30 de abril del año 2020.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 18 de mayo de 2020.

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

INFORME

I. *Antecedentes*

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

Resulta preciso destacar que la reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/1860 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 fuesen 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 ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

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

“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 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.

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

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con la Reforma Constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamen-

tos 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 enuncia una serie de requisitos concurrentes para viabilizar el supuesto de excepción.

Los mencionados requisitos se refieren a las materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases que el Congreso establece para el caso.

Tal y como sostiene Julio Rodolfo Comadira, la fijación como regla de la improcedencia de la delegación legislativa es coherente con el sentido de la prohibición contenida en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.²

Conforme lo expuesto ut supra, como excepción a la prohibición se habilita una delegación circunscrita a 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 locución “materias determinadas de administración” fue utilizada por Rafael Bielsa en su obra *Derecho constitucional* para referirse a los aspectos sobre los cuales la delegación legislativa puede incursionar válidamente.

Sin embargo, Bielsa no dio un concepto positivo de las materias mencionadas y, en cierto modo, las definió por exclusión al considerar que ellas no podían significar la remisión del poder impositivo, ni represivo penal, ni de imposición fiscal, ni de cargas personales, ni actos que restrinjan el derecho de propiedad, la libertad personal de locomoción, industria, trabajo, enseñar y aprender, ni la inviolabilidad del domicilio.³

Por su parte, Marienhoff, sobre la base de la distinción entre administración general y especial, señala que el concepto “administración general” no es sinónimo de “administración total”, puesto que existen ciertos ámbitos de la función administrativa asignados directa y expresamente por la Constitución al Congreso.⁴

Desde este punto de vista, la delegación autorizada excepcionalmente por el Congreso se referiría sustancialmente a las materias de administración confiadas por la Constitución a aquel, con exclusión, por tanto, del resto de las materias propias de la función administrativa, las cuales corresponderían originariamente al Poder Ejecutivo y no necesitarían, por lo tanto, de delegación para ser asumidas por este.

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

2. Comadira, Julio Rodolfo, *Procedimientos administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y comentada*, Buenos Aires, *La Ley*, 2003.

3. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

4. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

En este orden de ideas, Comadira expresa que “la idea subyacente en el pensamiento de Marienhoff integrada a una concepción de las funciones jurídicas del Estado que atiende al régimen positivo propio de cada una de estas permite obtener una conceptualización de aquellas materias coherente con las exigencias jurídico-políticas del principio de división de poderes tal como él ha sido recogido por la Constitución”.¹

Respecto de los asuntos de emergencia pública, es preciso destacar que el concepto de emergencia no es un concepto desconocido en el derecho público argentino.

“La emergencia aparece contemplada en el texto constitucional junto con las materias determinadas de administración, pero ella no es una materia, sino una situación a la cual, por tanto, puede en sí misma exigir, teóricamente, la delegación en cualquier materia”.²

El segundo requisito concurrente para viabilizar el supuesto de excepción expresado en el artículo 76 de la Constitución Nacional se refiere a una exigencia de orden temporal, es decir, al establecimiento de plazos concretos para la delegación legislativa.

Vinculada con el tema del plazo se inscribe la regulación del instituto de la caducidad. La Constitución ha previsto la extinción de esta competencia, que se produce de pleno derecho por el transcurso del plazo previsto. La norma dispone que la caducidad resultante del plazo estipulado o previsto no importará la revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas como consecuencia de la delegación legislativa.

Finalmente, el tercer aspecto vinculado con la delegación legislativa requiere que los decretos que se dicten como consecuencia de la delegación deben hacerse sobre las bases fijadas en la delegación, es decir, se deben fijar las pautas orientativas de la transferencia de competencia que permitan establecer claramente la finalidad en orden a la cual se otorga la delegación.

Por otra parte, el tratamiento de los reglamentos delegados antes de la Reforma Constitucional de 1994, es decir, en el marco de la Constitución histórica de 1853-1860, estuvo caracterizado en la jurisprudencia argentina a través de la elaboración de una correcta doctrina respecto de la delegación de facultades.

La primera sentencia data del año 1927, en el caso “Delfino”³, en el cual se debatía la validez de una multa de cincuenta pesos impuesta por la entonces Prefectura General de Puertos a los agentes del buque alemán “Bayern”, en el marco de lo dispuesto por los artículos 43 y 117 del reglamento del Puerto de la Capital aprobado por decreto del Poder Ejecutivo nacional.

El primer artículo citado prohibía a los buques arrojar al agua o a tierra en el interior del puerto objeto alguno, y el segundo, por su parte, consignaba que la infracción a la referida prohibición resultaba castigada con una multa de cincuenta pesos.

El afectado había sostenido la inconstitucionalidad de ambas cláusulas reglamentarias, pues las dos configuraban, a su juicio, una indebida delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, quien, según el apelante, carecía de atribuciones para crear sanciones penales de un presunto poder de policía que la Constitución ha puesto exclusivamente en manos del Poder Legislativo.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, luego de la descripción de los hechos, recuerda, en primer lugar, que la ley 3.445 había puesto la policía de los mares, ríos, canales y puertos sometidos a jurisdicción nacional a cargo exclusivo de la Prefectura General de Puertos y demás organismos de ella dependientes. Y destaca también que hasta tanto se sancionara el Código de Policía Fluvial y Marítima, serían atribuciones de aquella vigilar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias, cuidar la limpieza de los puertos, remover los obstáculos a la navegación y juzgar las faltas o contravenciones a las ordenanzas policiales cuando la pena no excediera de un mes de arresto o de cien pesos de multa.⁴

En este orden de ideas, a partir del citado fallo, la Corte Suprema desarrolla su doctrina en materia de delegación de facultades, la cual puede sintetizarse a través de los siguientes enunciados:⁵

Sienta como principio esencial uniformemente admitido para el mantenimiento e integridad del sistema adoptado por la Constitución y proclamado en el artículo 29 de esta, la improcedencia de que el Congreso delegue en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la administración ninguna de las atribuciones o poderes expresa o implícitamente a él conferidos por la Constitución.

Asimismo, brinda un concepto de delegación que extrae del jurista Esmein al afirmar que ella no existe propiamente sino cuando una autoridad o persona de un poder determinado hace pasar el ejercicio de ese poder a otra autoridad o persona descargándolo sobre ella, situación que, en el caso, no considera configurada por la ley.

En dicho fallo, la CSJN distingue entre la delegación del poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores o detalles necesarios para la ejecución de aquella y afirma que lo primero no es procedente, mientras que, en cambio, lo segundo sí, aun en países en que, como en Estados Unidos, el poder reglamentario del Poder Ejecutivo no está contemplado en la Constitución.

1. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

2. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

3. “A. M. Delfino y Cía”, *Fallos*, 148:430, del 20 de junio de 1927.

4. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

5. Síntesis desarrollada en Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

En efecto, la Corte Suprema considera que el poder reglamentario compete en nuestra Constitución tanto al Congreso como al Poder Ejecutivo. Al primero de un modo específico y para objetos ciertos y determinados, o bien genérico e indeterminado. Al segundo, específicamente para expedir las instrucciones y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias (antiguo inciso 2, artículo 86).

Ahora bien, el máximo tribunal de la Nación afirma que ambos poderes reglamentarios poseen idéntica naturaleza, de forma que la extensión de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo derivaría de una autorización legal implícita conferida por el Legislativo a la discrecionalidad de aquel, sin más limitación que la de no alterar el espíritu de la ley.

En cambio, en el fallo “Mouviel”¹ la CSJN declaró la inconstitucionalidad de la cláusula del Estatuto de la Policía Federal que facultaba al jefe de esta a emitir y aplicar edictos dentro de la competencia asignada por el Código de Procedimientos en lo Criminal (ley 2.372), para reprimir actos no previstos por las leyes en materia de policía de seguridad, y dictar las reglas de procedimiento para su aplicación.²

Sin embargo, la CSJN no dejó de recordar su propia jurisprudencia en el sentido de que no existe delegación de funciones legislativas sino simple ejercicio de la facultad reglamentaria contemplada en el antiguo inciso 2 del artículo 86 de la Constitución Nacional, cuando se confiere “al Poder Administrador [...] la facultad de fijar específicas normas de policía, crear infracciones y fijar las sanciones correspondientes dentro de límites establecidos por la misma ley”.

No obstante, reivindicó en el caso la competencia exclusiva del Poder Legislativo para legislar en materia represiva por leve que sea y destacó que la ley anterior requerida por el artículo 18 de la Constitución Nacional exige, indisolublemente, la doble precisión por la ley de los hechos punibles y de las penas a aplicar.

En el fallo “Cocchia” la CSJN debió decidir sobre la constitucionalidad del decreto 817/92, que había suspendido la vigencia de diversos convenios colectivos, fijando nuevas pautas para el régimen laboral de la actividad de los actores, derogado todo acto normativo opuesto a estas y convocado a las partes a la negociación y firma de un nuevo convenio con arreglo a ciertas limitaciones.³

La CSJN, valorando las normas citadas en los considerandos del precitado decreto –leyes 23.696 y 24.093 (posterior al dictado del decreto 817/92 pero a

juicio de la Corte tácitamente ratificatoria de él) y Tratado de Asunción, entre otras– y el proceso de transformación encarado en aquel entonces por el Poder Legislativo, para lo cual se facultó al Poder Ejecutivo a adoptar decisiones dirigidas a materializar las pautas fijadas, halla un bloque de legalidad definidor de una clara política legislativa acorde con la Constitución respecto de la cual el decreto referido no sería más que uno de los instrumentos cuya implementación el legislador confió en el Poder Ejecutivo.⁴

En síntesis, el inicio de la elaboración doctrinaria de la CSJN respecto de la delegación legislativa antes de la Reforma Constitucional de 1994 se puede sintetizar en el siguiente razonamiento: la delegación como principio no procede; ella no se configura, sin embargo, al menos propiamente cuando el Congreso solo autoriza al Ejecutivo a reglar pormenores o detalles necesarios para la ejecución de la ley; a partir de un poder reglamentario compartido, el Congreso puede habilitar con amplitud al Ejecutivo expresa o implícitamente a reglamentar la ley.

Con posterioridad a la Reforma Constitucional de 1994, la CSJN se expidió en fallos tales como “Massa”⁵ y “Rinaldi”⁶ entendiéndose que la existencia de una crisis económica habilita a los órganos Legislativo y Ejecutivo para dictar medidas razonables destinadas a paliar sus efectos; mientras que el mérito, la oportunidad y conveniencia de tales medidas escapan a la órbita judicial y no pueden ser revisadas en abstracto.

En este sentido, resulta de una claridad significativa el dictamen emitido por el procurador general de la Nación en relación al precitado fallo “Rinaldi”, al destacar que la crisis que demostró toda su intensidad y gravedad a fines de 2001 condujo, entre otras cosas, como es bien conocido, a la declaración legal del estado de emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria (ley 25.561).⁷

“La doctrina de la emergencia no es tema novedoso en la historia argentina ni en la jurisprudencia del Tribunal. Sin embargo, cabe atribuir características particulares y de inusitada gravedad a la crisis [...] que hizo eclosión por aquella época”.⁸

“En efecto, es un hecho de público y notorio conocimiento que la Argentina se vio enfrentada al impacto de una crisis terminal de descomunales consecuencias sobre el bienestar del conjunto de la población. La abrupta caída de los niveles de producción y consumo, acompañada por un franco retroceso en las variables sociales, generó el comienzo del derrumbe del régi-

1. “Raúl O. Mouviel y otros”, *Fallos*, 237:636, del 17 de mayo de 1957.

2. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

3. “Cocchia, Jorge c/ Estado nacional”, *Fallos*, 316:2624, del 2 de diciembre de 1993.

4. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

5. *Fallos*, CS 329:5913.

6. *Fallos* CS 330:855.

7. *Fallos*, CS 330:855. Dictamen del procurador general de la Nación, 8/2/2007.

8. *Fallos*, CS 330:855. Dictamen del procurador general de la Nación, 8/2/2007.

men de política económica implementado durante la década del noventa.”¹

Asimismo, el precitado dictamen enfatiza que, no se puede perder de vista el contexto económico, social e institucional en que se tomaron las medidas adoptadas para conjurar el estado de crisis, pues de lo contrario se corre el riesgo de encontrar soluciones abstractas y, por lo mismo, desvinculadas de la realidad nacional.”²

En este orden, cabe recordar un trabajo de Jorge Carlos Albertsen, “Sentido y alcance de la delegación legislativa en la Reforma Constitucional”, Universidad Austral, 1995 (bajo la tutoría de Alfonso Santiago H.), en el cual el autor desarrolla con precisión la relevancia de la reforma introducida en el artículo 76 de la Constitución Nacional en 1994.

En dicho trabajo, el precitado autor señala: “Hasta la reforma de 1994, las disposiciones de carácter legislativo dictadas por el Poder Ejecutivo fueron interpretadas por la Corte Suprema y por buena parte de la doctrina como el ejercicio de la potestad que la Constitución Nacional consagra en el artículo 86, inciso 2, hoy 99, inciso 2. Es decir que cuando el Poder Ejecutivo dictaba una disposición de carácter legislativo, lo hacía en ejercicio de una facultad propia, la reglamentaria, y no de una facultad delegada. Después de la reforma, el instituto ha sido incorporado, expresamente, al texto constitucional, de manera que hoy existe la posibilidad de que el Poder Ejecutivo dicte disposiciones de carácter legislativo en ejercicio de las facultades delegadas. Por ello creo que no puede establecerse un paralelo entre las bases que constituyen los límites del ejercicio de la potestad reglamentaria y las del ejercicio de una facultad delegada. En el ejercicio de la potestad reglamentaria, el Poder Ejecutivo debe cuidar de no alterar el espíritu de la ley a través de su reglamentación; en cambio en el ejercicio de una potestad delegada, hace la ley, creando su espíritu.”

Por todo lo expuesto, es criterio de esta comisión analizar en lo pertinente la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación.

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto 425 de fecha 30 de abril de 2020, mediante el cual se prorroga hasta el 30 de junio de 2020, inclusive, lo dispuesto en los artículos 1° y 2° del decreto 312/20.

III. Análisis del decreto

La ley 26.122, en el capítulo II del título III, se refiere a los dictámenes de la comisión bicameral permanente respecto de la delegación legislativa, esta-

bleciendo en su artículo 13 que esta comisión debe expedirse expresamente sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación.

La lectura del artículo 100, inciso 12, 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, y como requisitos sustanciales conforme a las atribuciones conferidas por el artículo 76 de la Constitución Nacional, que sea sobre: *a)* materias determinadas de administración o de emergencia pública, *b)* con plazo fijado para su ejercicio, y *c)* dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

Asimismo, se encuentra cumplido el 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 13 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 hasta tanto sean derogados formalmente por el Congreso.³

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 425/20, por el cual se prorroga hasta el 30 de junio de 2020, inclusive, lo dispuesto en los artículos 1° y 2° del decreto 312/20.

En este sentido, mediante el decreto de necesidad y urgencia 312/20 el Poder Ejecutivo nacional suspendió hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer la inhabilitación establecida en el artículo 1° de la ley 25.730, así como también la aplicación de las multas previstas en dicha norma (artículo 1°).

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

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

1. Fallos, CS 330:855. Dictamen del procurador general de la Nación, 8/2/2007.

2. Fallos, CS 330:855. Dictamen del procurador general de la Nación, 8/2/2007.

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

En los considerandos del decreto el Poder Ejecutivo de la Nación destaca que esta medida se tomó en el contexto de la emergencia formalmente declarada por la ley 27.541, de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública, promulgada el día 23/12/2019. Allí se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social.

Posteriormente, como consecuencia de la propagación del coronavirus COVID-19, la Organización Mundial de la Salud declaró la existencia de una pandemia, y debieron adoptarse en todos los Estados medidas para mitigar su extensión e impacto sanitario. De este modo, se dictaron los decretos 260/20 y 297/20, por los que se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por ley 27.541 y se dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, prorrogado mediante los decretos 325/20, 355/20, 408/20 y 459/20.

De esta manera, se verificó que existe una coyuntura política de emergencia reconocida por el mismo Congreso de la Nación en la que se enmarcó la emisión del decreto de necesidad y urgencia 312/20, que mediante el decreto 425/20 se prorroga.

Las consideraciones expuestas dan cuenta de la necesidad de adoptar medidas urgentes para paliar la dramática crisis económica y social que enfrenta nuestro país, y de la necesidad de impulsar el otorgamiento de crédito en el contexto de la emergencia económica existente.

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

En el mismo sentido, resulta dable poner de resalto que, con posterioridad a la Reforma Constitucional de 1994, la CSJN se expidió en fallos tales como “Massa” y “Rinaldi” entendiéndose que la existencia de una crisis económica habilita a los órganos Legislativo y Ejecutivo para dictar medidas razonables destinadas a paliar sus efectos, mientras que el mérito, la oportunidad y conveniencia de tales medidas

escapan a la órbita judicial y no pueden ser revisadas en abstracto.

Igualmente, resulta de una claridad significativa el dictamen emitido por el procurador general de la Nación en relación al precitado fallo “Rinaldi”, al destacar que “no se puede perder de vista el contexto económico, social e institucional en que se tomaron las medidas adoptadas para conjurar el estado de crisis, pues de lo contrario se corre el riesgo de encontrar soluciones abstractas y, por lo mismo, desvinculadas de la realidad nacional.”¹

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

Las medidas plasmadas por el Poder Ejecutivo en el decreto 425/20 fueron adoptadas en virtud de la imperiosa necesidad de dar adecuada y oportuna respuesta por parte del Estado nacional a las necesidades de los agentes económicos afectados por las consecuencias de la pandemia.

IV. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, en lo que respecta al dictado del decreto 425/20, encontrándose cumplidos los requisitos formales, como también los sustanciales establecidos en los artículos 76 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional, y de conformidad con los términos del artículo 13 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 425 de fecha 30 de abril de 2020.

Decreto 425/20

Marcos Cleri.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo - Ley 26.122, prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, ha considerado el expediente 45-J.G.M.-2020 referido al decreto 425/20, del 30 de abril de 2020, mediante el cual se prorrogó hasta el 30 de junio de 2020, inclusive, lo dispuesto en los artículos 1° y 2° del decreto de necesidad y urgencia 312/20.

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

1. Fallos, CS 330:855. Dictamen del procurador general de la Nación, 8/2/2007.

rá 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° – Remítase al Poder Ejecutivo nacional en virtud de que esta Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo resulta incompetente para tratar el decreto 425 del 30 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

I. Introducción y objeto de decreto

En virtud del mensaje 39/2020, se comunicó a la Honorable Cámara de Diputados el dictado del decreto 425 del 30 de abril de 2020. Según el texto del mensaje citado, se envía este decreto en virtud de lo dispuesto por el artículo 12 de la ley 26.122, a fin de que sea tramitado ante la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Cabe recordar que el artículo 1° del decreto 312/20 suspendió, hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer las inhabilitaciones establecidas en el artículo 1° de la ley 25.730, como así también la aplicación de las multas previstas en dicha norma.

De la misma manera, el artículo 2° del decreto 312/20 suspendió, hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación establecida en el artículo 12 de la ley 14.499, respecto de que las instituciones crediticias requieran a los empleadores, en forma previa al otorgamiento de crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma.

A su vez, el artículo 3° faculta al Poder Ejecutivo nacional a prorrogar las suspensiones dispuestas en los artículos 1° y 2° de este decreto, mientras subsista la situación de emergencia descrita en los considerandos de esta medida.

Los fundamentos de la prórroga de estas suspensiones radican, según los considerandos del decreto, en que se ha agravado la situación de emergencia en

materia económica declarada por la ley 27.541. La situación económica experimentada hace prever que el rechazo de cheques por falta de fondos habrá de incrementarse por efecto de esa situación y no necesariamente por un inadecuado uso del instrumento por parte de los libradores.

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

II. Competencia de la comisión

La ley 26.122 establece en su artículo 1° que la intervención del Congreso alcanza a los decretos de necesidad y urgencia, delegación legislativa y promulgación parcial de leyes.

Es necesario destacar que el Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo de los considerandos que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional y el artículo 3° del decreto 312/20.

De acuerdo con la naturaleza de la norma bajo análisis, cabe señalar que no 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. A su vez, el decreto 425/20 no está refrendado por acuerdo general de ministros por ende no pretende ser un decreto de necesidad y urgencia.

Tampoco se trata de una delegación del Congreso como pretende establecer el mensaje 39/20 por el cual el jefe de Gabinete de Ministros comunicó a la Honorable Cámara de Diputados el dictado del decreto 425 del 30 de abril de 2020, al no estar precedido por una ley delegativa como lo establece el artículo 76 de la Constitución Nacional, que consigna, como principio general, la prohibición de 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. Según lo expuesto, tampoco es admisible una autodelegación por el propio Poder Ejecutivo.

Mucho menos se trata este decreto de una promulgación parcial de ley dictada por el Poder Ejecutivo.

4. Conclusión

Es necesario hacer la salvedad de que acordamos con las medidas dispuestas por el decreto analiza-

do y con ese mismo criterio fue validado el decreto 312/2020, que en su articulado prevé su prórroga por el Poder Ejecutivo nacional. Sin embargo, por los motivos expuestos sostenemos la incompetencia de esta Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo para emitir dictamen sobre el decreto 425/20 ya que se trata de un decreto autónomo emitido por Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 425/20

Gustavo Menna.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 14 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 el artículo 12 de la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto 425 del 30 de abril de 2020, que se acompaña.

SANTIAGO A. CAFIERO.

Buenos Aires, 30 de abril de 2020.

VISTO el expediente EX-2020-00057821-GDEB-CRA-GPEYAN#BCRA, la Ley de Cheques, 24.452 y sus modificatorias, las leyes 14.499 y sus modificatorias, 25.413 y sus modificatorias, 25.730 y 27.541, y los decretos 1.277 de fecha 23 de mayo de 2003, 1.085 de fecha 19 de noviembre de 2003, 260 de fecha 12 de marzo de 2020, 297 de fecha 19 de marzo de 2020, 312 de fecha 24 de marzo de 2020, 325 de fecha 31 de marzo de 2020, 355 de fecha 11 de abril de 2020, 408 de fecha 26 de abril de 2020, sus normas modificatorias y complementarias, y

CONSIDERANDO:

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

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

préstamo sea solicitado para abonar aportes y/o contribuciones adeudados.

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

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

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

Que por el artículo 1° del decreto 312/20 se suspendió hasta el 30 de abril de 2020 la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer la inhabilitación establecida en el artículo 1° de la ley 25.730, como así también la aplicación de las multas previstas en esa norma.

Que por el artículo 2° del citado decreto 312/20 se suspendió hasta el 30 de abril de 2020 la obligación establecida en el artículo 12 de la ley 14.499, respecto de la exigencia impuesta a las instituciones crediticias para que requieran a los empleadores, previo al otorgamiento de crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y/o contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en su cumplimiento.

Que por el artículo 3° del decreto 312/20 se facultó al Poder ejecutivo nacional a prorrogar los plazos antes detallados mientras subsista la situación de emergencia expuesta.

Que mediante los decretos 325/20, 355/20 y 408/20 se prorrogó en forma sucesiva la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” en los términos indicados en dichas normas.

Que las multas administrativas, más allá de cuál sea el destino de su producido, no persiguen fines recaudatorios sino incentivar a que no se produzca la conducta reprochada.

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

Que, en tales circunstancias, la aplicación de las multas previstas para el caso de rechazo de cheques no solo no cumpliría su finalidad, sino que agravaría la situación de sujetos ya afectados por la coyuntura económica descrita, y el cierre de la cuenta e inhabilitación que impone el artículo 1° de la ley 25.730

privaría a los agentes económicos afectados por estas de un elemento esencial para poder desarrollar sus actividades, perjudicando la posibilidad de realizar y recibir pagos, con el consecuente daño al conjunto de la economía.

Que es necesario impulsar el otorgamiento de crédito en el marco de la emergencia económica existente.

Que por lo expuesto, resulta necesario prorrogar hasta el 30 de junio de 2020 lo dispuesto por los artículos 1° y 2° del decreto 312/20.

Que ha tomado intervención el servicio jurídico pertinente.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional y el artículo 3° del decreto 312/20.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Prorrógase hasta el 30 de junio de 2020, inclusive, lo dispuesto en los artículos 1° y 2° del decreto 312/20.

Art. 2° – La presente medida comenzará a regir a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 3° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 425/20

ALBERTO Á. FERNÁNDEZ.

Santiago A. Cafero. – Martín M. Guzmán.