

## SESIONES ORDINARIAS

2020

## ORDEN DEL DÍA N° 67

Impreso el día 17 de julio de 2020

Término del artículo 113: 28 de julio de 2020

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE  
DE TRÁMITE LEGISLATIVO - LEY 26.122

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 493 de fecha 24 de mayo de 2020, por el cual se prorrogan hasta el 7 de junio de 2020 inclusive, la vigencia del decreto de necesidad y urgencia 297/20, prorrogado por los decretos 325/20, 355/20, 408/20 y 459/20, y la normativa complementaria dictada respecto del aislamiento social preventivo y obligatorio. (49-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 49-J.G.M.-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 493/20 publicado en el boletín oficial el día 25 de mayo de 2020, mediante el cual, se proroga la vigencia del decreto 297/20, prorrogado a su vez por los decretos 325/20, 355/20, 408/20, y el decreto 459/20, sobre la medida de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO), hasta el día 7 de junio del corriente año, pudiéndose prorrogar este plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la situación epidemiológica.

Por 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 493 publicado en el boletín oficial el día 25 de mayo de 2020.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 14 de julio 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 en 1994, establecía en forma clara y terminante la doctrina de la separación de las funciones del gobierno, precisando uno de los contenidos básicos asignados a la forma republicana prevista en su artículo 1°.

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

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

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.

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido 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, juntamente 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 juntamente 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 los ha dejado subordinados a una ley especial.

La ley 26.122 sancionada el 20 de julio de 2006 regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo nacional: *a)* de necesidad y urgencia, *b)* por delegación legislativa y *c)* de promulgación parcial de leyes.

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente y, en su artículo 5°, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, son numerosas las Constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y

urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y, en Sudamérica, las Constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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

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

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar. “Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.<sup>3</sup>

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

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurar se eran:

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

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

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

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

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

el decreto 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen”.

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional<sup>1</sup> controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretende lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretende 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”<sup>2</sup> la CSJN se refirió a

la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

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

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

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular– a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el 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 “Verrocchi”<sup>3</sup> cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobraran 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

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

de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo nacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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.

instancia son la razón misma de la medida— ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el Tribunal en la causa ‘Verrocchi’ ya citada” (considerando 9°).

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

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

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

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

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

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

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

La sustancia de un acto de alcance general de contenido normativo, que integra el ordenamiento jurídico, es la del “reglamento”, con independencia del órgano o ente estatal que lo produzca, siendo indiferente desde el punto de vista jurídico la utilización de distintos términos. Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.

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

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

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

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,<sup>1</sup> al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

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

Tal y como se ha expuesto *ut supra*, hasta la Reforma constitucional de 1994, también se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.<sup>2</sup>

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

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

2. Miguel Á. 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

Conforme el análisis realizado *ut supra*, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia cuando se produzcan “circunstancias excepcionales” que “...hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”.<sup>1</sup>

## II. Objeto

En consideración al tiempo transcurrido desde el dictado del decreto de necesidad y urgencia 297/20, que dio origen a la medida de aislamiento social, preventivo y obligatorio y sus ulteriores prórrogas a través de los decretos 325/20, 355/20, 408/20 y 459/20, se somete a dictamen de esta Comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 493 publicado en el boletín oficial el día 25 de mayo de 2020, por medio del cual se extiende la vigencia de la medida de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO), hasta el día 7 de junio del corriente año, en forma administrada.

En concordancia al marco descripto, y en atención a los decretos citados, habiendo transcurrido más de sesenta días desde el inicio del ASPO, resulta acertado decir que el aislamiento y distanciamiento social continúan protagonizando por excelencia un rol de vital importancia para hacer frente a la pandemia y mitigar el impacto sanitario de COVID-19.

Al respecto el DNU 493/20 proroga en su articulado las medidas implementadas en el decreto 459/20, los alcances de los artículos 2° y 3° del decreto 331/20 y la vigencia del DNU 274/20, con sus respectivas prórrogas.

Ello para morigerar el impacto tanto socio-económico como psicofísico que ha causado el ASPO en toda la población, sirviéndose a tal efecto de un protocolo para el funcionamiento de la actividad que se pretenda habilitar conforme protocolos autorizados por la autoridad sanitaria nacional.

De igual modo a lo expresado en el decreto anterior, esta normativa continúa desplegando medidas de protección alineadas con un prudente plan de organización, previa intervención de la autoridad sanitaria local, para la incorporación y mantenimiento de aquellas excepciones en beneficio de la población más afectada, siempre que se cumpla con todas las recomendaciones e instrucciones dispuestas por el Ministerio de Salud de la Nación.

En base a lo expuesto, toda vez que los Decretos que disponen el ASPO han sido dictados invocando

el artículo 99, inciso 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, 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, juntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

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

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional, que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”, y en el principio de seguridad jurídica, que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.<sup>2</sup>

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el artículo 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 que fue remitido a la Comisión

elaborada por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1853/60.

1. 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.

2. 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.

Bicameral Permanente 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 493/20.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia –en el último considerando del citado decreto– de que 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, éste 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, debe destacarse que, dada la emergencia sanitaria instaurada tanto en nuestro país como en el resto del mundo, resulta oportuno recalcar que nuevamente nos encontramos frente al análisis de un decreto que revela la necesidad y urgencia de su tratamiento.

El decreto 493/20 en estudio halla su fundamento en la medida de aislamiento social, preventivo y obligatorio, iniciada por el decreto de necesidad y urgencia 297/20, y prorrogada sucesivamente por los DNU 325/20, 355/20, 408/20 y 459/20.

Es preciso decir que no se conoce todavía en el mundo un país que haya superado la pandemia en forma plenamente exitosa, así como tampoco la existencia de vacuna ni tratamientos médicos que garanticen la cura del virus.

En base de ello la estrategia adoptada por nuestra nación, a diferencia de otros lugares del mundo, de mantener la medida del ASPO, ha permitido contener la expansión de la pandemia por la aparición gradual y detección precoz de casos y por la implementación de las acciones de control ante casos con menor tiem-

po de evolución. Extremo que contribuyó a una notable disminución en la velocidad de propagación del SARS-CoV-2, evitando la saturación del sistema de salud.

Sin embargo, si bien esta medida afecta indirectamente la productividad y normal desenvolvimiento de la actividad económica y limita la circulación ambulatoria de los habitantes del suelo argentino, extremo, por que no decirlo, que puede ser traducido por algunos sectores como la afectación de derechos y garantías constitucionales, alzando en su contra a parte de la sociedad, lo real y cierto es que el aislamiento y distanciamiento social de estos más de sesenta días han sido el artífice del éxito del aplanamiento de la curva de contagio del COVID-19, mejorando e incrementando la capacidad de respuesta del sistema de salud.

Es así que a través de su artículo 1° el DNU 493/20 dictado por el Poder Ejecutivo nacional dispone a partir del 25 de mayo la extensión del ASPO hasta el día 7 de junio de 2020 inclusive, así como también la vigencia de toda la normativa complementaria desde la entrada en vigor del DNU 297/20, la que se llevará a cabo en conjunto con ciertas excepciones, experimentando con ello una nueva fase del aislamiento social.

Por su parte, en su artículo 2°, esta disposición prorroga hasta el día 7 de junio de 2020 la vigencia del DNU 459/20 y de toda la normativa complementaria.

En tal sentido el presente decreto prorroga las condiciones establecidas por el DNU 459/20 respecto a los protocolos y parámetros determinados por la autoridad sanitaria nacional para las excepciones al cumplimiento del ASPO y a la prohibición de circular, y la habilitación de nuevas actividades, de acuerdo a los lineamientos prefijados para cada región o jurisdicción, conforme se esgrime en el articulado del precitado decreto.

En armonía con lo expuesto, se conserva la prohibición en todo el territorio nacional de aquellas actividades enumeradas en el artículo 10 de la normativa prorrogada, excepto los casos previstos en el artículo 11.

En otro orden de ideas, en su artículo tercero, el decreto prorroga, con los alcances de los artículos 2° y 3° del DNU 331/20, hasta el 7 de junio de 2020 inclusive la vigencia del DNU 274/20, que dispone la prohibición de ingreso al territorio nacional, y sus prórrogas, los decretos 331/20, 365/20, 409/20 y 459/20.

La continuidad de la medida ha sido sustentada en las precisas recomendaciones emitidas por destacados expertos en epidemiología acerca de la conveniencia y necesidad de prorrogar el aislamiento social preventivo y obligatorio a los fines de proteger la salud pública.

La proporcionalidad en que se han dispuesto las restricciones de circulación y desplazamiento de



personas ha sido determinada en concordancia con las recomendaciones de los organismos internacionales, la autoridad sanitaria local y la consulta con los profesionales de la salud, siendo declaradas en forma temporaria y razonable, con relación a la amenaza y al riesgo sanitario que enfrenta nuestro país.

Por su parte el Poder Ejecutivo nacional ha dictado la prórroga del ASPO, tomando en consideración la respuesta obtenida en el territorio nacional, que a todas luces ha demostrado a través de sus resultados que existió un alentamiento de la velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica, en razón de la eficacia demostrada por el cumplimiento estricto de la medida.

Cabe destacar que al día del dictado del presente decreto la situación epidemiológica evidencia que el 84,6% de los departamentos del país no registra casos de COVID-19 en los últimos catorce días, y el tiempo de duplicación a la fecha supera los treinta y tres días excluyendo el Área Metropolitana de Buenos Aires.

En tal inteligencia, se justifica la aplicación administrada de la medida de ASPO, en función de la distinta evolución de la pandemia en las diversas jurisdicciones, debiendo su forma de implementación ser evaluada a la luz de los distintos parámetros, necesidades y situación particular de cada provincia, departamento, o territorio.

Es dable destacar que el monitoreo constante de la evolución de la situación epidemiológica, será el vector que determine el avance o retroceso respecto a la limitación y restricción de circulación de personas y habilitación de actividades.

En conclusión, lo establecido en el texto del decreto de necesidad y urgencia traído a análisis, y en concordancia a las prórrogas del ASPO que han sido dispuestas por sus decretos antecesores, lleva a no perder de vista que el acento debe colocarse en la medida de aislamiento y distanciamiento social, con la salvedad de atender la necesidad que actualmente demanda nuestra sociedad de ir incorporando la apertura de nuevas actividades y servicios que permitan al país la reactivación de la vida socio-económica sin que ello implique retroceder en los resultados favorables obtenidos como consecuencia de la temprana y estricta aplicación del ASPO.

Como se ha venido sustanciando en los diferentes dictámenes de los decretos precedentes que establecieron y prorrogaron el ASPO, los derechos consagrados por el artículo 14 de nuestra Carta Magna están sujetos a limitaciones y restricciones que pueden disponerse por razones de orden público, seguridad y salud pública.

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 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.

Es así que el sustento y la legitimidad del decreto aparecen prístinos, atento a encontrarnos frente a una situación de absoluta excepcionalidad, teniendo en cuenta que se prorroga el único recurso que es admitido por la comunidad internacional hasta el día de la fecha a los fines de contener y mitigar el COVID-19.

#### 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 493/20, 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 493 publicado en el Boletín Oficial el día 25 de mayo de 2020.

Decreto 493/20

*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 49-J.G.M.-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 493 del Poder Ejecutivo nacional, del 24 de mayo de 2020, mediante el cual se prorrogó, entre otras medidas complementarias, hasta el 7 de junio de 2020 inclusive, la vigencia del decreto 297/20, que fue prorrogado por los decretos 325/20, 355/20, 408/20 y 459/20. Asimismo, se prorrogó hasta dicha fecha la vigencia de toda la normativa complementaria dictada respecto del aislamiento social preventivo y obligatorio, desde la entrada en vigencia del decreto 297/20, hasta la fecha prevista en el mismo decreto 493/20.

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 493, del 24 de mayo de 2020.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 14 de julio de 2020.

*Omar B. De Marchi. – Gustavo Menna. – Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli. – Luis C. Petcoff Naidenoff. – Silvia del Rosario Giacoppo.*

## INFORME

### 1. Introducción

Por medio del expediente 49-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 493 del Poder Ejecutivo nacional, del 24 de mayo de 2020, mediante el cual se prorrogó, entre otras medidas complementarias, hasta el 7 de junio de 2020 inclusive, la vigencia del decreto 297/20, que fuera prorrogado por los decretos 325/20, 355/20, 408/20 y 459/20. Asimismo, se prorrogó hasta dicha fecha la vigencia de toda la normativa complementaria dictada respecto del aislamiento social preventivo y obligatorio, desde la entrada en vigencia del decreto 297/20.

En los considerandos de la medida se afirma que si bien han transcurrido más de sesenta (60) días desde el dictado del decreto 297/20, el aislamiento y distanciamiento social aún siguen revistiendo un rol de vital importancia para hacer frente a la epidemia y para mitigar el impacto sanitario del COVID-19.

Estas medidas, según se afirma, han permitido, hasta el momento, contener la epidemia, por la aparición gradual y detección precoz de casos y por la implementación de las acciones de control ante casos con menor tiempo de evolución, registrándose una disminución en la velocidad de propagación en una gran parte del país, según se detalla más adelante, y habiéndose evitado, hasta la fecha, la saturación del sistema de salud, a diferencia de lo sucedido en otros lugares del mundo.

En este sentido y si bien siguen sin ser conocidas todas las particularidades de este nuevo coronavirus, nuestro país ha podido observar lo que ha ocurrido y sigue ocurriendo en otros lugares del mundo. En este contexto se estima que se deben seguir adoptando decisiones que procuren reducir la velocidad de los contagios y la morbimortalidad, continuando con la adecuación del sistema de salud para mejorar su capacidad de respuesta.

Por ende, entre otros argumentos consignados en los considerandos del decreto, se expresa que en atención a los resultados del esfuerzo realizado por la sociedad en su conjunto durante el transcurso de estos más de sesenta (60) días de vigencia del aislamiento con las excepciones ya dictadas, y de conformidad con las recomendaciones recibidas los expertos y las

expertas que asesoran al Poder Ejecutivo, el presidente de la Nación consideró necesario seguir adoptando decisiones consensuadas con los gobernadores de las provincias y con el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para atender las diferentes realidades y a la evolución epidemiológica que se verifica en las distintas regiones del país.

En otro orden, la medida prorroga la prohibición de ingreso al territorio nacional, también hasta el 7 de junio de 2020 inclusive, de personas extranjeras no residentes en el país, a través de puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso, con el objeto de reducir las posibilidades de contagio. Este plazo ha sido prorrogado oportunamente por los decretos 331/20, 365/20, 409/20 y 459/20.

### 2. Competencia de la comisión

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

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

Este criterio que el constituyente reformador de 1994 consagró, y que luego el legislador perfeccionó, permite la emisión de decretos por parte del Poder Ejecutivo solamente cuando se verifiquen circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes.

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

### 3. 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 493/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 43/20.

Asimismo, está acreditado que el decreto 493/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo el 27 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 éste 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 con las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es hartamente 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 493/20, 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 al estricto cumplimiento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada como de las normas en juego que reglamentan su procedencia. La medida ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a contrario sensu, un 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 decreto 493/20, 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 obedecen, entre otras cuestiones, a “que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (*Fallos*, 322:1726, considerando 9°).

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

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra Cámara, y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberán 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 con 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 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 493/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa –de carácter urgente y excepcional– que busca garantizar la situación descrita.

### 5. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que res-

pecta al dictado del decreto 493/20, 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 493, del 10 de mayo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 493/20

*Pablo G. Tonelli.*

## ANTECEDENTE

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 27 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 493 del 24 de mayo de 2020, que se acompaña.

*Santiago A. Cafiero.*

Buenos Aires, 24 de mayo 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; 355, del 11 de abril de 2020; 408, del 26 de abril de 2020; 459, del 10 de mayo 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, como se señaló en los considerandos de los decretos citados en el visto de la presente medida, 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. Este plazo, por similares razones, fue prorrogado mediante los decretos 325/20, 355/20, 408/20 y 459 hasta el 24 de mayo, inclusive.

Que en igual sentido a lo ya estipulado en todos los actos de gobierno por los que se ha venido prorro-

gando la medida indicada, y si bien han transcurrido más de sesenta (60) días desde el dictado del decreto 297/20, el aislamiento y distanciamiento social aún siguen revistiendo un rol de vital importancia para hacer frente a la epidemia y para mitigar el impacto sanitario del COVID-19.

Que estas medidas han permitido, hasta el momento, contener la epidemia, por la aparición gradual y detección precoz de casos y por la implementación de las acciones de control ante casos con menor tiempo de evolución, registrándose una disminución en la velocidad de propagación en una gran parte del país, según se detalla más adelante, y habiéndose evitado, hasta la fecha, la saturación del sistema de salud, a diferencia de lo sucedido en otros lugares del mundo.

Que durante el transcurso de estos más de sesenta (60) días de aislamiento, el Estado nacional no solo ha mejorado e incrementado la capacidad de asistencia del sistema de salud, tarea que, como se ha verificado a lo largo de este lapso, se viene logrando con buenos resultados, sino que también ha dispuesto medidas para morigerar el impacto económico y social causado por la implementación del referido aislamiento.

Que, a los fines estipulados en el considerando precedente, la protección económica desplegada se vio plasmada a través de distintos instrumentos. Entre las políticas desarrolladas para proteger el ingreso de las familias y la viabilidad de las empresas se destacan: la implementación del ingreso familiar de emergencia (IFE), el crédito a tasa cero para las trabajadoras y los trabajadores independientes registrados y la postergación o reducción de los aportes patronales, así como un salario complementario, en el caso del programa para la asistencia a las empresas y el trabajo (ATP). A estas políticas de sostenimiento de los ingresos se sumó el pago de bonos especiales para los sectores más vulnerables (AUH, AUE, jubilados que cobran el mínimo haber jubilatorio, personas con discapacidad, entre otros) y a los sectores que trabajan cotidianamente para prevenir y contener la expansión de la epidemia, como son las trabajadoras y los trabajadores de la salud, de la seguridad y de las fuerzas armadas.

Que, como ya fuera mencionado en los anteriores decretos de prórroga del aislamiento social, preventivo y obligatorio, en paralelo a dicha medida el gobierno nacional adoptó una serie de decisiones destinadas a contrarrestar la disminución de ingresos para las familias y las empresas, entre ellas el congelamiento de las tarifas y la suspensión temporaria de los cortes por falta de pago de los servicios públicos; el congelamiento de alquileres y suspensión de desalojos; el congelamiento de las cuotas de créditos hipotecarios y prendarios UVA y la suspensión de las ejecuciones por estas causas y facilidades para los pagos de deudas acumuladas; el pago en cuotas de los saldos en las tarjetas de crédito y los préstamos a

tasa fija para el pago de la nómina salarial y capital de trabajo, entre otras.

Que, asimismo, se establecieron excepciones al aislamiento social, preventivo y obligatorio y a la prohibición de circular, para las personas afectadas a diferentes actividades y servicios mediante los decretos 297/20, 408/20 y 459/20 y las decisiones administrativas 429/20, 450/20, 467/20, 468/20, 490/20, 524/20, 607/20, 622/20, 625/20, 703/20, 729/20, 745/20, 763/20, 766/20, 810/20, 818/20, 820/20, 876/20 y 886/20 con el fin de no interrumpir el suministro de productos y servicios esenciales y, también, para ir incorporando la realización de diversas actividades económicas en los lugares donde la evolución de la situación epidemiológica lo permitía.

Que, al momento de disponer el aislamiento social, preventivo y obligatorio a nivel nacional, el tiempo de duplicación de casos de COVID-19 confirmados era de tres coma tres (3,3) días, y al día 8 de mayo de 2020 alcanzó su mayor brecha al superar por algunas décimas los veinticinco (25) días. Al momento del dictado del presente, se estima que este valor ha retrocedido a trece coma cuatro (13,4) días.

Que, si bien todavía siguen sin ser conocidas todas las particularidades de este nuevo coronavirus, nuestro país ha podido observar lo que ha ocurrido y sigue ocurriendo en otros lugares del mundo. En este contexto se estima que se deben seguir adoptando decisiones que procuren reducir la velocidad de los contagios y la morbimortalidad, continuando con la adecuación del sistema de salud para mejorar su capacidad de respuesta.

Que en atención a los resultados del esfuerzo realizado por la sociedad en su conjunto durante el transcurso de estos más de sesenta (60) días de vigencia del aislamiento con las excepciones al mismo ya dictadas, y de conformidad con las recomendaciones recibidas por los expertos y las expertas que asesoran a la Presidencia, se evalúa que es necesario seguir adoptando decisiones consensuadas con los gobernadores y las gobernadoras de provincias y con el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para atender a las diferentes realidades y a la evolución epidemiológica que se verifica en las distintas regiones del país.

Que no se conoce todavía en el mundo un país que haya superado totalmente la epidemia en forma plenamente exitosa, por lo que no puede aún validarse en forma categórica ninguna estrategia adoptada, máxime cuando las realidades sociales, económicas y culturales son diversas. Por este motivo se debe continuar en el diseño de una estrategia nacional específica para atender las urgencias y los desafíos que demanda una situación epidemiológica con características inusitadas y, en muchos aspectos, desconocidas.

Que al día 22 de mayo, según datos oficiales de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se han

confirmado más de 4,9 millones de casos y 327 mil fallecidos en un total de 215 países, áreas o territorios con casos de COVID-19.

Que, a nivel regional, se observa que el 70,2 % de los casos corresponde a Estados Unidos de América, el 12,9 % corresponde al Brasil y solo el 0,4 % corresponde a la Argentina, y que similar distribución presenta el total de fallecidos, donde el 70,9 % corresponde a los Estados Unidos de América, el 14,3 % al Brasil y el 0,3 % a la Argentina.

Que la tasa de incidencia acumulada para la Argentina es de 22 casos cada 100.000 habitantes, y resulta una de las más bajas de la región.

Que la tasa de letalidad se ha mantenido relativamente estable para la Argentina desde el inicio de la pandemia y a la fecha es de 4,2 % y la tasa de mortalidad es de 9,8 por millón, y se mantiene dentro de los países con menor índice de mortalidad en la región.

Que como se ha venido sosteniendo en los diferentes considerandos de los decretos que establecieron y prorrogaron el aislamiento social, preventivo y obligatorio, los derechos consagrados por el artículo 14 de la Constitución Nacional resultan ser pilares fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico y están sujetos a limitaciones y restricciones que pueden disponerse por razones de orden público, seguridad y salud pública.

Que 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 derechos por él consagrados “no podrá ser objeto de restricciones a no ser que estas 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: “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 encuen-

tra 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 sostuvo: “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 todas las medidas adoptadas por el Estado nacional desde la ampliación de la emergencia pública en materia sanitaria, realizada mediante el decreto 260/20, se encuentran en consonancia con lo reflejado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su declaración 1/20 denominada “COVID-19 y derechos humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectivas de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales”, del 9 de abril pasado, en cuanto a la consideración de que las medidas que puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de los derechos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos.

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 derecho colectivo a la salud pública y del derecho subjetivo a la vida. En efecto, no se trata solo de la salud de cada una de las personas obligadas a cumplir la medida de aislamiento dispuesta en forma temporaria, 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 y nosotras 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 y expertas en epidemiología y recibieron precisas recomendaciones acerca de la conveniencia y necesidad, a los fines de proteger la salud pública, de prorrogar, con los alcances aquí establecidos, el aislamiento social, preventivo y obligatorio hasta el día 7 de junio del corriente año, inclusive.

Que, asimismo, los gobernadores y las gobernadoras de provincias 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 ven plasmadas en la presente medida.

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

Que esta diversidad se evidencia en la situación epidemiológica actual ya que el ochenta y cuatro coma seis por ciento (84,6 %) de los departamentos del país no registran casos de COVID-19 en los últimos catorce (14) días, mientras que la totalidad de los casos confirmados en esos últimos catorce (14) días se localizan en el quince coma cuatro por ciento (15,4 %) restante, donde reside más del cincuenta y seis por ciento (56 %) de la población total del país.

Que, en el mismo sentido, se observa que el tiempo de duplicación de casos verificados, excluyendo el Área Metropolitana de Buenos Aires, supera los treinta y tres (33) días para el total del país.

Que la situación en las provincias ha adquirido características distintivas, sea por el origen de la infección, la evolución que se ha observado en cada brote, las dinámicas propias de cada área en relación con la demografía y la respuesta que ha podido dar el sistema de atención para hacer frente a la epidemia.

Que, en función de la distinta evolución de la epidemia en las diversas jurisdicciones, la determinación de la forma en que debe realizarse el aislamiento social, preventivo y obligatorio debe ser evaluada a la luz de distintos parámetros y, necesariamente, debe adaptarse a la situación particular de cada provincia, departamento o territorio. La decisión respecto al momento en que se debe avanzar o retroceder de fase no depende de plazos medidos en tiempo, sino de momentos de evolución de la epidemia en cada lugar, que deben ser monitoreados de manera permanente.

Que el objetivo del aislamiento social, preventivo y obligatorio ha sido y sigue siendo la recuperación del mayor grado de normalidad posible en cuanto al funcionamiento económico y social, pero con fuerte monitoreo de la evolución epidemiológica, especialmente en aquellas situaciones que requieren un abordaje especial y diferencial, para contener en forma oportuna y suficiente la demanda creciente de casos y las particularidades de cada situación.

Que dada la dinámica de la transmisión del SARS-CoV-2 y su impacto en poblaciones vulnerables, las estrategias deben orientarse a la mayor protección de estas personas, al control de brotes en instituciones cerradas, contextos de encierro, personas que viven en situación de calle, barrios populares y pueblos originarios, extremando las medidas de prevención y

cuidado en aquellos grupos con mayores dificultades para acceder a servicios básicos y/o donde se verifiquen condiciones de vida con mayor hacinamiento.

Que el Área Metropolitana de Buenos Aires, la zona de Córdoba y Gran Córdoba, y la zona de Resistencia y Gran Resistencia, con transmisión comunitaria sostenida, son los lugares donde se observa la mayor concentración de casos y muertes del país, por lo cual requieren de un especial abordaje para controlar el crecimiento en el número de casos, y allí deben dirigirse los mayores esfuerzos.

Que, en función de las medidas tempranas y oportunas que se tomaron a nivel nacional desde el inicio de la pandemia, que incluyen entre otras la suspensión de clases presenciales en los tres niveles, el cierre de fronteras, las restricciones al tránsito interurbano y la prohibición del turismo interno e internacional, los resultados que se obtuvieron son alentadores, pero no han logrado impedir que se haya incrementado la morbimortalidad en algunos territorios de gran densidad poblacional y, en consecuencia, aún persiste el riesgo de expansión, por lo que resulta de vital importancia continuar manteniendo un nivel reducido de circulación y de protección a las personas en riesgo, sobre todo en los lugares donde se verifica la mayor concentración de casos.

Que la presente medida resulta necesaria para continuar conteniendo el impacto de la epidemia en cada jurisdicción y, al mismo tiempo, para facilitar la habilitación de actividades económicas en forma paulatina, en tanto ello sea recomendable de conformidad con la situación epidemiológica de cada lugar. Para ello resulta aconsejable dar continuidad a las medidas implementadas en el último decreto de prórroga, que atienden las diversas situaciones que se han manifestado de manera diversa a lo largo del país.

Que, en esta etapa, se mantiene la exigencia de un sistema de monitoreo permanente de la situación que permite el seguimiento de la evolución de la epidemia en cada área geográfica, en función de un conjunto de indicadores dinámicos y criteriosamente seleccionados con bases científicas.

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 mayor dificultad para su control, que se incrementa cuanto más importante 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 para no incrementar riesgos.

Que, por lo tanto, en función de lo expresado en los considerandos 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 las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Que se deberá seguir requiriendo la implementación de los protocolos para realizar actividades económicas que fueron aprobados por la autoridad sanitaria nacional mediante el decreto 459/20 con el fin de habilitar nuevas actividades industriales, de servicios o comerciales. Los gobernadores y las gobernadoras de provincias y el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrán utilizar el protocolo respectivo, si el correspondiente a la actividad que se quiere habilitar ya está autorizado y, en caso de que no esté incluido entre los protocolos previamente aprobados, la jurisdicción que habilite una excepción o peticione al jefe de Gabinete de Ministros una autorización en tal sentido, deberá acompañar un protocolo para el funcionamiento de la actividad, que deberá ser aprobado previamente por el Ministerio de Salud de la Nación.

Que la presente medida prórroga para los departamentos o partidos de las jurisdicciones provinciales con hasta quinientos mil (500.000) habitantes, que los gobernadores y las gobernadoras de las provincias puedan decidir excepciones al aislamiento y a la prohibición de circular, al personal afectado a determinadas actividades y servicios, siempre que se verifiquen positivamente los parámetros epidemiológicos y sanitarios que se han establecido con base científica. Entre estos requisitos se exige que el tiempo de duplicación de casos no sea inferior a quince (15) días. También se requiere, como se ha dicho, la existencia de un protocolo que contemple, como mínimo, el cumplimiento de las recomendaciones e instrucciones de la autoridad sanitaria nacional.

Que, asimismo, se mantiene el requerimiento epidemiológico exigido en la anterior prórroga, en cuanto a que ninguna excepción permita una circulación de personas superior al setenta y cinco por ciento (75 %) de quienes habitan en un partido o departamento. Por ese motivo, resulta necesario proceder a evaluar los resultados de la evolución de casos de manera continua, con el fin de efectuar las rectificaciones necesarias si los indicadores así lo evidenciaran, ante signos de alerta epidemiológico y sanitario por propagación del COVID-19.

Que, siempre que el departamento o partido supere los quinientos mil (500.000) habitantes, se deberán verificar previamente, y en forma positiva, los parámetros epidemiológicos y sanitarios que se han establecido, que en estos casos requerirán que el tiempo de duplicación de casos no sea inferior a veinticinco (25) días.

Si no hubiere protocolo autorizado, las autoridades provinciales deberán requerir al jefe de Gabinete de Ministros que dicte la excepción requerida, acompañando un protocolo de funcionamiento de la actividad que, previa intervención de la autoridad sanitaria provincial, deberá ser aprobado por la autoridad sanitaria nacional.

Que, en todos los casos, en estos aglomerados solo se podrán disponer excepciones si el empleador o la empleadora garantizan el traslado de los trabajadores y las trabajadoras, sin la utilización del servicio público de transporte de pasajeros.

Que, asimismo, toda vez que los indicadores epidemiológicos señalan que los grandes aglomerados urbanos son los lugares de mayor riesgo de contagio del virus SARS-CoV-2 y, también, los lugares donde es más difícil contener su expansión, sigue sin autorizarse que en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se dispongan nuevas excepciones al aislamiento social, preventivo y obligatorio, y a la prohibición de circular, salvo que estas sean autorizadas por 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, con intervención del Ministerio de Salud de la Nación y previo requerimiento del gobernador de la provincia de Buenos Aires o del jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para habilitar cualquier actividad en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se exige que las empleadoras o los empleadores garanticen el traslado de trabajadores y trabajadoras sin la utilización del transporte público de pasajeros. En todos los casos, la actividad se habilitará con protocolo de funcionamiento y se deberá utilizar el que se encuentre previamente autorizado por la autoridad sanitaria nacional y publicado. Si no hubiere protocolo previamente publicado de la actividad que se pretende autorizar, se deberá acompañar una propuesta de protocolo de funcionamiento que deberá ser aprobada, previamente, por el Ministerio de Salud de la Nación.

Que, a partir de la observación del crecimiento de casos en los barrios populares, se está implementando una estrategia para la detección temprana y aislamiento adecuado de nuevos casos en áreas específicas, con el objeto de mejorar el acceso al diagnóstico en zonas determinadas donde, por factores socioeconómicos, se requiere de acciones proactivas para la búsqueda de nuevos casos y su cuidado.

Que resulta imprescindible en todo el país asegurar la atención correspondiente a las personas afectadas, sus familias y convivientes, especialmente en contextos de hacinamiento, como medida eficaz para lograr la contención de la situación, a lo que es necesario añadir la capacidad operativa adecuada para dar respuesta a la demanda potencial, en función de la situación epidemiológica.



Que el gobierno nacional entiende necesario acompañar activamente a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para colaborar en la búsqueda activa, control y cuidado de los afectados, como estrategia imprescindible para garantizar la equidad en todo el territorio nacional.

Que resulta prudente mantener fuera de las excepciones que podrán decidirse a las actividades y servicios que se establecieran en el artículo 10 del decreto 459/20, por implicar necesariamente la concurrencia de personas y riesgos epidemiológicos que es necesario evitar. Solo 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 disponer excepciones a lo previsto en ese artículo, previa intervención de la autoridad sanitaria nacional y previo requerimiento de autoridad provincial o del jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Que, con el fin de minimizar el riesgo de una mayor circulación interjurisdiccional del virus SARS-CoV-2, se mantiene la disposición que reserva el uso del servicio público de transporte de pasajeros interurbano e interjurisdiccional que esté autorizado a circular, para las personas que deban desplazarse para realizar determinadas actividades de carácter relevante exceptuadas específicamente en la normativa vigente.

Que es importante reiterar que cualquier excepción dispuesta en cualquier lugar del país podrá ser dejada sin efecto por el jefe de Gabinete de Ministros, en atención a la evolución epidemiológica y a la situación sanitaria del lugar, para evitar la expansión de contagios.

Que también se mantienen vigentes las previsiones de protección para 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 y para aquellas cuya presencia en el hogar resulte indispensable para el cuidado de niños, niñas o adolescentes. En todos estos casos, habrá dispensa del deber de asistencia al lugar de trabajo en los términos de la resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación 207/20, prorrogada por su similar 296/20.

Que, asimismo, la presente medida prorroga la prohibición de ingreso al territorio nacional, también hasta el 7 de junio de 2020 inclusive, de personas extranjeras no residentes en el país, a través de puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso, con el objeto de reducir las posibilidades de contagio. Este plazo ha sido prorrogado oportunamente por los decretos 331/20, 365/20, 409/20 y 459/20.

Que las medidas que se establecen en el presente decreto son adoptadas en forma temporaria y resul-

tan necesarias para proteger la salud pública, y 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 pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que 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° – Prorrógase, hasta el día 7 de junio de 2020 inclusive, la vigencia del decreto 297/20, que fuera prorrogado por los decretos 325/20, 355/20, 408/20 y 459/20. Asimismo, prorrógase hasta dicha fecha la vigencia de toda la normativa complementaria dictada respecto del aislamiento social, preventivo y obligatorio, desde la entrada en vigencia del decreto 297/20, hasta el día de la fecha.

Art. 2° – Prorrógase, hasta el día 7 de junio de 2020 inclusive, la vigencia del decreto 459/20 y de toda la normativa complementaria dictada respecto del aislamiento social, preventivo y obligatorio, desde la entrada en vigencia del mismo, hasta el día de la fecha.

Art. 3° – Prorrógase, con los alcances establecidos en los artículos 2° y 3° del decreto 331/20, hasta el día 7 de junio de 2020 inclusive, la vigencia del decreto 274/20, prorrogado, a su vez, por los decretos 331/20, 365/20, 409/20 y 459/20.

Art. 4° – El presente decreto es de orden público.

Art. 5° – La presente medida entrará en vigencia el día 25 de mayo de 2020.

Art. 6° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 7° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

ALBERTO Á. FERNÁNDEZ.

*Santiago A. Cafiero. – Eduardo E. De Pedro.  
– Felipe C. Solá. – Agustín O. Rossi. –  
Martín M. Guzmán. – Matías S. Kulfas.  
– Luis E. Basterra. – Mario A. Meoni.*

*– Gabriel N. Katopodis. – Marcela  
M. Losardo. – Sabina A. Frederic. –  
Elizabeth V. Gómez Alcorta. – Nicolás  
A. Trotta. – Tristán Bauer. – Roberto C.  
Salvarezza. – Claudio O. Moroni. – Juan  
Cabandié. – Matías Lammens. – María  
E. Bielsa. – Ginés González García. –  
Daniel F. Arroyo.*