

SESIONES ORDINARIAS

2021

ORDEN DEL DÍA N° 428

Impreso el día 8 de julio de 2021

Término del artículo 113: 20 de julio de 2021

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRAMITE LEGISLATIVO - LEY 26.122

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 431 de fecha 2 de julio de 2021, por el cual se crea el marco legal para el desarrollo del Plan Nacional de Vacunación destinado a generar inmunidad adquirida contra COVID-19 con inclusión de la protección de los niños, las niñas y adolescentes. (33-J.G.M.-2021.)

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 fue complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

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

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificadas en nuestra Constitución Nacional: a) los decretos de

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

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 33-J.G.M.-2021 referido al decreto de necesidad y urgencia 431/21 del 2 de julio de 2021, por el cual se crea el marco legal para el desarrollo del Plan Nacional de Vacunación destinado a generar inmunidad adquirida contra COVID-19 con inclusión de la protección de los niños, las niñas y adolescentes.

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 431 del 2 de julio de 2021.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 6 de julio de 2021.

Marcos Cleri. – Lucía B. Corpacci. – Ana C. Gaillard. – Pablo R. Yedlin. – Daniel

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.

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

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

Sin embargo, ella no ha previsto el trámite ni los alcances de la intervención del Congreso, sino que lo ha dejado subordinado a una ley especial.

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

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente y, en su artículo 5º, 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 pue-

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

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

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

Sin embargo, Pérez Hualde y Legaz Lacambra entienden que existe 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.

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

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

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

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

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran: “...una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado —esta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto— [...] razonabilidad de las medidas dispuestas [...] relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de esta [...] examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas [...] inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados [...] convalidación del Congreso, expresa o tácita...”.

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

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, 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

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.

instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (considerando 24).

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

En este sentido, la Corte Suprema definió la emergencia económico-social como aquella “situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico-social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad 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,¹ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

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

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

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de

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

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”³ cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que 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 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 8º).

En el considerando 9º 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

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, 1999/8/19, *Fallos*, 322:1726, *La Ley*, 1999-E:590.

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

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

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

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

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

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

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

pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...” (considerando 6°).

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

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional no difiere en lo sustancial del recordado precedente de *Fallos*, 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (considerando 25). Nada de ello, en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (artículo 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional deje inerte a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (considerando 7°).

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

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que “en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo

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.

a la ya conocida doctrina de la emergencia” (considerando 10).

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 ajustarse a su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del derecho administrativo, habida cuenta de que no solo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

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

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

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

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

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

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

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

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo a textos o principios constitucionales. Sostiene que, así

como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser invadida por el poder administrador, también hay un ámbito de competencias reservado a la administración, en la cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.

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

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

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

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

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

II. Objeto

La Comisión Bicameral Permanente somete a su consideración el tratamiento del decreto 431 emitido

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

4. Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executive orders*, las cuales son órdenes ejecutivas, una facultad propia por la ley segunda fundamental de la Constitución de los Estados Unidos, que establece la capacidad del presidente para legislar sobre facultades e instituciones e incluso sobre la propia Constitución.

por el Poder Ejecutivo nacional del 2 de julio de 2021, por el cual se crea el marco legal para el desarrollo del Plan Nacional de Vacunación destinado a generar inmunidad adquirida contra la COVID-19 con inclusión de la protección de los niños, las niñas y adolescentes.

Conforme a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Ley Fundamental, corresponde a esta comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y los artículos de la ley 26.122.

La ley 26.122, en el título III, capítulo I, referido a los decretos de necesidad y urgencia, establece: “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 referendarlos, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

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

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional, que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”, y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.¹

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscrita en acuerdo general de ministros, conforme el artículo 99, inci-

so 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 su remisión a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2. *Aspectos sustanciales*

Corresponde, a continuación, analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto de necesidad y urgencia 431/21.

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

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen, en el cual se señala que “existe una marcada diferencia entre el dictado, por parte del Poder Ejecutivo, de una disposición de carácter legislativo, cuando la misma ha sido dictada en virtud de la circunstancia excepcional que prevé el tercer párrafo del inciso 3 del artículo 99 y cuando la misma es el resultado del ejercicio de una delegación legislativa. En el primer caso no existe una actuación previa del Congreso, mientras que, en el segundo, este ya ha puesto de manifiesto su voluntad de transferir su potestad al Poder Ejecutivo, respecto a una materia determinada, con plazo para su ejercicio y de conformidad con ciertas bases. Esta circunstancia justifica que el control de la Comisión Bicameral Permanente sea mayor en el caso de los decretos de necesidad y urgencia (en los que el Poder Ejecutivo ha dictado la disposición de 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”.

El decreto bajo análisis amplía el marco regulatorio para adquirir vacunas destinadas a generar inmunidad contra el COVID-19 para los niños, niñas y adolescentes.

La ampliación dispuesta por el DNU 431/21 modifica el articulado de la Ley de Vacunas Destinadas a Generar Inmunidad Adquirida contra el COVID-19, 27.573, publicada en el Boletín Oficial el día 6 noviembre del 2020 y que tiene por objetivo brindar el acceso a las vacunas seguras y eficaces contra la mencionada enfermedad.

El acceso a las vacunas permite mejorar sustancialmente el cuidado de la vida y la salud de los habitantes del país, y también permitirá ir reestableciendo en plenitud las actividades económicas y sociales.

Por medio de la ley 27.573, el Estado nacional realizó acuerdo con distintos laboratorios para la compra de vacunas, y también a través del mecanismo

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

COVAX; por medio de estas negociaciones se pudieron recibir más de 25.706.850 de dosis que fueron destinadas al Plan Nacional de Vacunación.

Las modificaciones que realiza el decreto a la ley de vacunas son en el artículo 3°, el cual trata de los bienes que no serán alcanzados por la renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana, elimina los incisos *c)* y *k)*, e incorpora como nueva excepción cualquier bien que integre el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino; en el artículo 4° elimina la palabra “negligencia” y se reemplazan los términos “maniobras fraudulentas” y “conductas maliciosas” por “conductas dolosas”, ante las cuales deberán responder los proveedores de vacunas.

Se crea también un Fondo de Compensación COVID-19, que tendrá por objeto el pago de indemnizaciones a las personas humanas que hayan padecido un daño en la salud física como consecuencia directa de la aplicación de la vacuna destinada a generar inmunidad adquirida contra el COVID-19.

Las modificaciones realizadas por el decreto bajo análisis tienen como objetivo compatibilizar el acceso de vacunas que presentan compatibilidad y validación para su uso pediátrico, y la concreción de contratos con diversos proveedores.

Conforme lo expresan los fundamentos del decreto, el plan de vacunación avanza con ritmo muy satisfactorio y continuo. Las modificaciones del DNU a la ley 27.573 ampliarán el acceso a las vacunas aprobadas para uso pediátrico.

Creemos, en consonancia con el Poder Ejecutivo, que el gobierno debe actualizar el marco legal para que lo habilite a comprar nuevas vacunas con prioridad para los niños, niñas y adolescentes.

Es por eso que la medida excepcional adoptada por el Poder Ejecutivo encuentra fundamento en la necesidad y la urgencia de contratar en el menor tiempo posible las vacunas de otros laboratorios, en especial las aprobadas para uso pediátrico, siendo imperiosa la necesidad de resolver la situación descrita, que configura una problemática que torna imposible el cumplimiento de los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes cuya más mínima demora pondría en riesgo a todos los habitantes de la Nación. Aguardar por los trámites parlamentarios con sus rigorismos formales hubiese privado de eficacia temporal a la solución legislativa para la adquisición de nuevas vacunas.

Nuestro máximo tribunal, en el fallo “Peralta”, 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), y en el fallo “Verrochi” (Fallos: 322:1726), estableció que: “...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: circunstancias descritas que se encuentran acreditadas en el decreto analizado.

La necesidad del Poder Ejecutivo de contar con el marco normativo adecuado para realizar una eficiente administración de la emergencia sanitaria configura una necesidad que torna imposible el cumplimiento de los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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 431/21, 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 431 del 2 de julio de 2021.

Decreto 431/21

Marcos Cleri.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 5 de julio de 2021.

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 431 del 2 de julio de 2021, que se acompaña.

SANTIAGO A. CAFIERO.

Carla Vizzotti.

Buenos Aires, 2 de julio de 2021.

VISTO el expediente EX-2021-59218975-APN-SGA#MS, la ley 27.573, y,

CONSIDERANDO:

Que el presente decreto tiene como uno de sus objetivos la adecuación de la normativa vigente con el fin de posibilitar la adquisición de vacunas destinadas

a generar inmunidad adquirida contra el COVID-19 y el acceso a las mismas por parte de la población, en especial, para los niños, las niñas y adolescentes.

Que, para ello, se disponen diversos agregados y modificaciones a la ley vigente 27.573, Ley de Vacunas Destinadas a Generar Inmunidad Adquirida contra el COVID-19, con el fin de facilitar, prioritariamente, el acceso a vacunas que presentan compatibilidad y validación para su uso pediátrico, y la concreción de contratos con diversos proveedores.

Que la ley 27.573 declaró de interés público la investigación, el desarrollo, la fabricación y la adquisición de las vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra el COVID-19, en el marco de la emergencia sanitaria establecida por la ley 27.541 y ampliada por el decreto 260/20, su modificatorio y normativa complementaria, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) con relación a la mencionada enfermedad. El objetivo de dicha ley fue brindar a la población el acceso a vacunas seguras y eficaces contra el COVID-19 frente a una situación inédita e imprevisible en el mundo.

Que, en este sentido, se pretende potenciar las herramientas con las que cuenta el Estado nacional para la adquisición de las mismas y, en especial, para posibilitar el acceso a todas aquellas vacunas aprobadas por las autoridades competentes para su uso pediátrico.

Que, en el marco de la ley 27.573, atendiendo a la evolución del mercado internacional de las vacunas para generar inmunidad adquirida contra el COVID-19, y con el trabajo realizado por el gobierno nacional, que ha priorizado la vacunación como principal política sanitaria frente a la pandemia, nuestro país ha suscrito diversos contratos con distintos proveedores, a través también, del mecanismo COVAX, y ha recibido, hasta la fecha, 25.706.850 de dosis, distribuidas entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Que el plan de vacunación implementado ha permitido que, hasta el día 30 de junio de 2021, se vacunara, con una (1) dosis, a más de 16.700.000 personas; y más de 4.000.000, con la segunda dosis. Para la misma fecha, se han distribuido, en el país, 24.944.091 de dosis de vacunas; y el país ha recibido 25.706.850 de dosis de distintos laboratorios.

De esta manera, el Plan de Vacunación Nacional continúa su avance a ritmo acelerado en todo el país. Al día de hoy, todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentran en el proceso de vacunación de personas de entre dieciocho (18) y sesenta (60) años sin comorbilidades.

A modo ilustrativo, diferentes provincias se encuentran vacunando a mayores de cincuenta (50) años como es el caso de Catamarca, Córdoba, Santa Fe, Misiones y La Rioja. Por otro lado, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlán-

tico Sur se encuentran vacunando a mayores de cuarenta (40) años. Mientras que las provincias de Chaco, Corrientes, Mendoza y Tucumán, a mayores de treinta y cinco (35) años. En el caso de Chubut y Salta, comenzó la vacunación a jóvenes y adultos de entre dieciocho (18) y cincuenta y nueve (59) años.

Que, a la fecha, una (1) de cada dos (2) personas mayores de veinte (20) años ya recibió la primera dosis de vacuna contra el COVID-19 y casi el cuarenta por ciento (40 %) de los mayores de ochenta (80) años alcanzó cobertura completa con segunda dosis.

Que el proceso de vacunación avanza a ritmo muy satisfactorio en los distintos grupos de población con el arribo continuo de vacunas, que en el último mes sumó casi ocho (8) millones de dosis, de las cuales ya se aplicaron 6.433.626 en todo el país. Casi dos (2) millones de esas dosis fueron aplicadas solo durante la semana previa al dictado de este decreto, lo que pone de manifiesto la capacidad operativa de las jurisdicciones para vacunar.

El informe de evolución de la vacunación también indica que el ochenta y uno coma cuatro por ciento (81,4 %) de las personas de entre cincuenta y cinco (55) y cincuenta y nueve (59) años inició su esquema de vacunación, así como también el setenta y seis por ciento (76 %) de quienes tienen entre cincuenta (50) y cincuenta y cuatro (54) años, y el sesenta y dos coma cinco por ciento (62,5 %) de las personas de entre cuarenta y cinco (45) y cuarenta y nueve (49) años.

Que, asimismo, se dispone la creación del Fondo de Reparación COVID-19, destinado a aquellas personas que eventualmente padezcan un daño en la salud física, como consecuencia directa de la aplicación de la vacuna contra el COVID-19.

Que dicho fondo de reparación es un instrumento que se utiliza en diversos países y también fue establecido en el marco del mecanismo COVAX, y constituye una forma eficaz para compensar a las personas que pudieren sufrir, eventualmente, algún tipo de daño a raíz de la administración de una vacuna contra el COVID-19.

Que, por el presente decreto, se eliminan los incisos *c)* y *k)* del artículo 3° de la ley 27.573, se incorpora un nuevo inciso *j)* y se modifica el anterior inciso *h)* (actual inciso *g)*, en este decreto).

Que también se modifica el artículo 4° de la ley 27.573, eliminando la causal de “negligencia” como atributo de responsabilidad del proveedor, para luego definir, en los contratos específicos que se firmen en el futuro, las condiciones en que resulta “conforme” la recepción de las vacunas.

Que, en dicho artículo, también se reemplazan los términos “maniobras fraudulentas y conductas maliciosas” por “conductas dolosas”, concepto que tiene acogida en la terminología del artículo 1.724 del Código Civil y Comercial de la Nación.

Que estas modificaciones encuentran fundamento en la necesidad de adecuar la normativa vigente con

el fin de obtener las finalidades expresadas en estos considerandos.

Que el tiempo que demanda el trámite legislativo impide hacer realidad la prioridad de contar en el menor tiempo posible, con las vacunas destinadas a las niñas, los niños y adolescentes.

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 el servicio jurídico pertinente ha tomado la intervención de su competencia.

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

Por ello,

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

DECRETA:

MARCO LEGAL PARA EL DESARROLLO DEL PLAN NACIONAL DE VACUNACIÓN DESTINADO A GENERAR INMUNIDAD ADQUIRIDA CONTRA EL COVID-19 CON INCLUSIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES

Artículo 1º – Sustitúyese el artículo 3º de la ley 27.573, por el siguiente:

Artículo 3º: La renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana, de conformidad con lo establecido en el artículo 2º, no implicará renuncia alguna respecto de la inmunidad de la República Argentina con relación a la ejecución de los bienes que se detallan a continuación:

- a) Cualquier bien, reserva o cuenta del Banco Central de la República Argentina;
- b) Cualquier bien perteneciente al dominio público localizado en el territorio de la República Argentina, incluyendo los comprendidos por los artículos 234 y 235 del Código Civil y Comercial de la Nación;

- c) Cualquier bien localizado dentro o fuera del territorio argentino que preste un servicio público esencial;
- d) Cualquier bien (sea en la forma de efectivo, depósitos bancarios, valores, obligaciones de terceros o cualquier otro medio de pago) de la República Argentina, sus agencias gubernamentales y otras entidades gubernamentales relacionadas con la ejecución del presupuesto, dentro del alcance de los artículos 165 a 170 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t. o. 2014);
- e) Cualquier bien alcanzado por los privilegios e inmunidades de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, incluyendo, pero no limitándose a bienes, establecimientos y cuentas de las misiones argentinas;
- f) Cualquier bien utilizado por una misión diplomática, gubernamental o consular de la República Argentina;
- g) Impuestos adeudados a la República Argentina y los derechos de esta para recaudarlos;
- h) Cualquier bien de carácter militar o bajo el control de una autoridad militar o agencia de defensa de la República Argentina;
- i) Cualquier bien que forme parte de la herencia cultural de la República Argentina; y,
- j) Cualquier bien que integre el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (decreto 897/07 y decreto 2.103/08).

Art. 2º – Sustitúyese el artículo 4º de la ley 27.573, por el siguiente:

Artículo 4º: Facúltase al Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Salud, a incluir en los contratos que celebre y en la documentación complementaria para la adquisición de vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra el COVID-19, conforme el procedimiento especial regulado por el decreto 260/20, su modificatorio y la decisión administrativa 1721/20, cláusulas que establezcan condiciones de indemnidad patrimonial respecto de indemnizaciones y otras reclamaciones pecuniarias relacionadas con y en favor de quienes participen de la investigación, desarrollo, fabricación provisión y suministro de las vacunas, con excepción de aquellas originadas en conductas dolosas por parte de los sujetos aludidos.

Facúltase al Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Salud, a incluir cláusulas o

acuerdos de confidencialidad acordes al mercado internacional de las vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra el COVID-19, de conformidad con las leyes 27.275, de acceso a la información pública, 26.529, de derechos del paciente, historia clínica y consentimiento informado y normas concordantes, complementarias y modificatorias.

Art. 3° – Incorpórase, como artículo 8° bis de la ley 27.573, el siguiente:

Artículo 8° bis: Créase el Fondo de Reparación COVID-19, que tendrá por objeto el pago de indemnizaciones a las personas humanas que hayan padecido un daño en la salud física, como consecuencia directa de la aplicación de la vacuna destinada a generar inmunidad adquirida contra el COVID-19 y con el alcance dispuesto en esta ley.

Art. 4° – Incorpórase, como artículo 8° ter de la ley 27.573, el siguiente:

Artículo 8° ter: Serán potenciales beneficiarias todas las personas humanas a las que se les hubiera suministrado una vacuna contra el COVID-19 en el territorio nacional, provista en virtud de contratos de suministros suscriptos en el marco de la presente ley por el Ministerio de Salud de la Nación o de las jurisdicciones que adhieran a este régimen de Fondo de Reparación COVID-19, en el marco del artículo 12 bis de esta ley.

El acceso al resarcimiento solo requerirá acreditar la existencia del daño y su nexa causal con la vacuna mediante la preponderancia de la evidencia, sin que sea necesario atribuir otro factor de responsabilidad a cualquiera de los potenciales agentes del daño.

En el caso de fallecimiento, tendrán derecho a percibir la indemnización las personas que a continuación se detallan:

- a) Los hijos y las hijas por partes iguales;
- b) A falta de hijos o hijas, los progenitores y las progenitoras por partes iguales;
- c) El o la cónyuge supérstite, siempre que no se hubiera encontrado separado o separada de hecho al día de la desaparición o muerte.

El o la cónyuge supérstite concurre con los beneficiarios y las beneficiarias establecidos y establecidas en los incisos a) y b) y tendrá derecho a percibir la misma parte que ellos y/o ellas, respecto del total del beneficio;

- d) El o la conviviente supérstite, siempre que hubiese convivido con carácter público, notorio, estable y permanente.

El o la conviviente supérstite concurre con los beneficiarios y las beneficiarias establecidos y establecidas en los incisos a) y b) y tendrá derecho a percibir la misma parte que ellos y/o ellas, respecto del total del beneficio.

Art. 5° – Incorpórase como artículo 8° quater de la ley 27.573, el siguiente:

Artículo 8° quáter: *Alcance de la indemnización.* La indemnización a cargo del fondo por la muerte o incapacidad física total y permanente del damnificado o de la damnificada será igual a doscientas cuarenta (240) veces el haber mínimo jubilatorio del SIPA. Las indemnizaciones correspondientes a daños que no causen incapacidad física total o permanente se deberán valuar en forma directamente proporcional a esta suma, de acuerdo con el porcentaje de incapacidad que determinen las comisiones médicas previstas en el artículo 8° sexies.

Art. 6° – Incorpórase, como artículo 8° quinquies de la ley 27.573, el siguiente:

Artículo 8° quinquies: El Ministerio de Salud de la Nación, con intervención de la Comisión Nacional de Seguridad en Vacunas, establecerá los criterios generales para la determinación de la relación de causalidad sobre la base de la preponderancia de la evidencia, entre la aplicación de la vacuna y el daño denunciado, y aquellos necesarios para la determinación del grado del daño.

Art. 7° – Incorpórase, como artículo 8° sexies de la ley 27.573, el siguiente:

Artículo 8° sexies: *Competencia.* Las comisiones médicas previstas en el artículo 51 de la ley 24.241 serán las encargadas de la tramitación del reclamo. Serán de aplicación, en la medida de su compatibilidad, las normas previstas en la ley 24.557 y en las restantes normas que regulan su actuación. La Comisión Nacional de Seguridad en Vacunas actuará como órgano de consulta técnica. Sus opiniones serán vinculantes.

Lo dictaminado por las comisiones médicas será revisable judicialmente ante la Cámara Federal de Apelaciones con asiento en la jurisdicción del domicilio de la persona que pretenda el reconocimiento resarcitorio. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires será competente la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

Art. 8° – Incorpórase, como artículo 8° septies de la ley 27.573, el siguiente:

Artículo 8° septies: *Efecto del pago.* Los pagos efectuados por el fondo creado en el artículo 8° bis tendrán efecto extintivo respecto de toda obligación emergente de los hechos descriptos en el artículo 8° quinquies y deben ser considerados

como realizados por cualquier agente eventualmente responsable del daño, sin que esto genere derecho por parte del fondo o del Estado nacional, a obtener la repetición de lo pagado, excepto en caso de dolo.

Art. 9° – Incorpórase, como artículo 8° octies de la ley 27.573, el siguiente:

Artículo 8° octies: *Prescripción*. El reclamo de la indemnización prevista por el artículo 8° quater prescribe a los tres (3) años. El cómputo del plazo de prescripción comienza a correr a partir de que el daño causado por la vacuna contra el COVID-19 se conoció o se pudo haber conocido.

Art. 10. – Incorpórase, como artículo 8° nonies de la ley 27.573, el siguiente:

Artículo 8° novies: *Constitución del fondo*. El fondo deberá constituirse con una suma igual al uno coma veinticinco por ciento (1,25 %) del valor FCA (*free carrier*, según Incoterms 2020) por dosis de las vacunas suministradas. El Poder Ejecutivo nacional regulará su modo de constitución, forma de financiamiento y demás aspectos necesarios para su correcto funcionamiento. Una vez constituido, el Ministerio de Salud actuará como autoridad de aplicación.

Art. 11. – Incorpórase, como artículo 8° decies de la ley 27.573, el siguiente:

Artículo 8° decies: En caso de que los recursos del fondo sean insuficientes para atender las obli-

gaciones de pago, el deudor de las mismas será el Estado nacional.

Art. 12. – Incorpórase, como artículo 12 bis de la ley 27.573, el siguiente:

Artículo 12 bis: Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al régimen previsto en los artículos 8° bis a 8° decies de la presente ley.

Art. 13. – La presente medida entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 14. – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 15. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 431/21

ALBERTO Á. FERNÁNDEZ.

Santiago A. Cafiero. – Eduardo E. de Pedro. – Agustín O. Rossi. – Martín Guzmán. – Matías S. Kulfas. – Luis E. Basterra. – Alexis R. Guerrero. – Gabriel N. Katopodis. – Martín I. Soria. – Sabina A. Frederic. – Carla Vizzotti. – Daniel F. Arroyo. – Elisabeth Gómez Alcorta. – Nicolás A. Trotta. – Tristán Bauer. – Roberto C. Salvarezza. – Claudio O. Moroni. – Juan Cabandié. – Matías Lammens. – Jorge H. Ferraresi.