

## SESIONES DE PRÓRROGA

2021

## ORDEN DEL DÍA N° 623

Impreso el día 6 de diciembre de 2021

Término del artículo 113: 16 de diciembre de 2021

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE  
DE TRÁMITE LEGISLATIVO - LEY 26.122

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 990 de fecha 11 de diciembre de 2020, por el cual se promulga parcialmente el proyecto de la ley 27.591, de presupuesto de la administración nacional. (129-J.G.M.-2020.)

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

## I

**Dictamen de mayoría**

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo - Ley 26.122, prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional, ha considerado el expediente C.D.-129-J.G.M.-2020 referido al decreto de promulgación parcial de leyes 990/20 del 11 de diciembre de 2020, por el cual se promulga parcialmente el proyecto de la ley 27.591, de presupuesto de la administración nacional.

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

**Proyecto de resolución**

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 990 del 11 de noviembre 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, 18 de noviembre de 2021.

*Marcos Cleri. – Lucía B. Corpacci. – Ana C. Gaillard. – 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>

A partir de la reforma, la facultad que la Constitución Nacional le atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo, más allá de las posturas doctrinarias ha adquirido “carta de ciudadanía constitucional, por lo que ya no tiene sentido discutir si la procedencia de esta

1. Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos fueran 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.

clase de reglamentos se apoya en el ensanche, o bien, en la superación de las fuentes constitucionales. En tal sentido, su validez constitucional encuentra apoyo expreso en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución reformada”.<sup>1</sup>

En procura de una regulación del poder atribuido al Presidente de la Nación se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificados en nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de necesidad y urgencia, *b)* los dictados en virtud de delegación legislativa y *c)* los de promulgación parcial de las leyes.

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

“CAPÍTULO TERCERO

”Atribuciones del Poder Ejecutivo

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

”3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, 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 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.

1. Cassagne, Juan Carlos, “La configuración de la potestad reglamentaria”, *La Ley*, 2004-A:1.144.

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 el ámbito jurisprudencial argentino, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo ocasión de expedirse antes de la reforma constitucional operada en 1994, elaborando una correcta doctrina acerca de la viabilidad del veto parcial y los requisitos que deben cumplirse para declarar la constitucionalidad de la promulgación parcial.

La primera sentencia data de 1941, en el caso “Giulitta Orencio A. y otros c/ Gobierno Nacional”<sup>1</sup> y en ella el argumento de la parte actora sobre el cual se pronunció la Corte fue el siguiente: cuando se veta parcialmente una ley y se promulga la parte no vetada, queda en vigencia toda la ley, porque se ha omitido devolver al Congreso el texto íntegro de la ley parcialmente observada. Al decidir la impugnación, el Alto Tribunal no acogió este criterio, y estimó que lo cuestionado era exclusivamente la facultad de vetar parcialmente, y no el “efecto” producido por el veto parcial.

Y limitando su sentencia a ese aspecto, sostuvo que el veto parcial era legítimo y constitucional a tenor del entonces artículo 72, y que ejercido por el Poder Ejecutivo, suspende la aplicación de la ley por lo menos en relación a la parte vetada, o sea, impide el efecto de la promulgación tácita.

Expresamente, añadió la Corte que no tenía, en esa oportunidad y en esa causa, por qué pronunciarse sobre la posibilidad constitucional de promulgar fragmentariamente la parte no vetada de la ley.

En cambio, al expedirse la Corte Suprema en el caso “Colella, Ciriaco c/Fevre y Basset y/u otro S.A.”<sup>2</sup>, del año 1967, sobre inconstitucionalidad de promulgación parcial<sup>3</sup>, se impugnó dicha promulgación por ser contraria al artículo 72 de la Constitución Nacional, actual artículo 83 de la Constitución luego de la Reforma operada en 1994.

En dicha oportunidad, la CSJN resolvió la invalidez constitucional de una promulgación parcial sosteniendo “que el proyecto sancionado por el Congreso Nacional constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no pueden separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste. El Poder Ejecutivo al actuar de esta forma asumió la calidad de legislador”.

1. Fallos 189:156, “Giulitta c. Nación Argentina”, 28/03/1941.

2. En aquella ocasión, el Poder Ejecutivo promulgó parcialmente la ley 16.881.

3. Fallos 268:352, “Colella, Ciriaco c/ Fevre y Basset y/u otro S.A.”, 09/08/1967.

Los principios sentados por la jurisprudencia elaborada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación fueron incorporados al texto constitucional, determinando la incorporación del instituto de promulgación parcial.

Con el actual artículo 80 de la Constitución Nacional tal y como ha quedado redactado a partir de la Reforma Constitucional de 1994, se ha consagrado el principio general de que las partes de la ley que no son objeto de observación por el Poder Ejecutivo sólo pueden promulgarse si tienen autonomía normativa y si su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Honorable Congreso de la Nación.

Esta era la pauta que sentó la Corte Suprema en el caso “Colella, Ciriaco c/Fevre y Basset y/u otro S.A.”, dictado en 1967.

Vigente ya la reforma constitucional, dio por aplicable el mismo criterio en la hipótesis del artículo 80 de la Constitución Nacional al fallar en la causa “Bustos Julio O. c/Servicios Especiales San Antonio S.A.” del 20 de agosto de 1996.

Asimismo, luego de operada la Reforma Constitucional del año 1994, en “Servicio Nacional de Parques Nacionales c/ Franzini, Carlos y sus herederos o quien resulte propietario de Finca “Las Pavas” s/expropiación”<sup>4</sup> la CSJN, examinó y declaró la inconstitucionalidad de una norma que imponía al deudor el pago con bonos. Así y según lo expresado por la misma Corte se convalidó la promulgación parcial.<sup>5</sup>

Con posterioridad, en el caso “Guillén, Alejandro c/ Estrella de Mar y otros s/ Laboral”<sup>6</sup> la CSJN, de conformidad a lo dictaminado por el Procurador General de la Nación, convalidó la promulgación parcial de la ley 24.522, doctrina que mantuvo en precedentes posteriores.<sup>7</sup>

En síntesis, la doctrina judicial de la Corte reconoció siempre la validez constitucional del veto y la promulgación parciales, a condición de que las normas promulgadas pudieran separarse del texto total sin afectar la unidad de éste.

4. Fallos 318:445, “Servicio Nacional de Parques Nacionales c/ Franzini, Carlos y sus herederos o quien resulte propietario de Finca “Las Pavas” s/ expropiación”, 5/4/1995.

5. Se discutía la constitucionalidad de una norma que autorizaba al Estado a pagar con bonos la indemnización por expropiaciones. El proyecto de esa Ley de Consolidación de Deudas del Estado –ley 23.982– había sido sancionado por el Congreso, excluyendo expresamente a las expropiaciones del pago con bonos estatales. El Poder Ejecutivo vetó, entre otras, esa disposición y promulgó el resto de la norma, con lo cual las expropiaciones no quedaban exceptuadas del régimen general de ley.

6. Fallos 319:2844, “Guillén, Alejandro c/ Estrella de Mar y otros s/ Laboral”, 03/12/1996.

7. Fallos 323:2256, “Famyl S.A. c. Estado Nacional s/ acción de amparo”, 29/08/2000.

Conforme el actual texto constitucional, de la lectura del artículo 80 surge la necesidad de interpretar en forma armónica e integral el texto constitucional y determinar si la parte no vetada que se promulga parcialmente tiene o no autonomía normativa, y si altera o no el espíritu y la unidad de la ley.

“No hay duda de que en el momento en que el Poder Ejecutivo veta una parte de la ley y promulga el resto, es él quien adopta la decisión según su criterio, y esto nos lleva a reconocer objetivamente que el criterio para hacerlo pertenece al órgano al cual la Constitución Nacional le discierne la competencia de vetar y de promulgar”.<sup>1</sup>

## II. Objeto

La Comisión Bicameral Permanente somete a su consideración el tratamiento del decreto de promulgación parcial de leyes 990/2020 del 11 de diciembre de 2020, por el cual se promulga parcialmente el proyecto de la ley 27.591, de presupuesto de la administración nacional.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el citado decreto se dicta en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 80 de la Constitución Nacional.

La ley 26.122, en el capítulo III, título III, se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de promulgación parcial de leyes estableciendo en su artículo 14 que esta comisión debe expedirse expresamente acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial respecto de la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

## III. Análisis de los requisitos formales

El artículo 80 de la Constitución Nacional establece que, para el caso de los decretos de promulgación parcial de leyes, será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

La lectura del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del presidente de la Nación, b) la firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros, dictado en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el señor jefe de Gabinete de Ministros, y c) la remisión del señor jefe de Gabinete de Ministros a la Comisión Bicameral Permanente.

Con relación a esto, el decreto 990/20 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por la señor presidente de la Nación Alberto Fernández, el señor jefe de Gabinete de Ministros Santiago Cañero y los señores ministros y las señoras ministras, y fue remitido a la Comisión Bicameral de Trámite

Legislativo dentro del plazo previsto, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

## IV. Análisis de los requisitos sustanciales

La ley 26.122, se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de promulgación parcial de leyes, estableciendo en su artículo 14 que esta comisión debe expedirse expresamente acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial respecto de la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

Respecto de los requisitos sustanciales, el mencionado artículo 14 de la ley 26.122 en su parte pertinente establece que: “El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso”.

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto de promulgación parcial 990/20.

En primer lugar, mediante el proyecto de ley registrado bajo 27.591 se aprobó el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio fiscal del año 2021.

A través del decreto de promulgación parcial de leyes bajo análisis se observan los artículos 28, 65 último párrafo, 112, 113, 114, 115, 123 y 126 con el objeto de mejorar la distribución del ingreso, la educación, la ciencia y tecnología y la inversión en infraestructura económica y social en procura de un crecimiento con equidad. Cabe destacar que se trata de ocho artículos relativos a cinco materias diferentes de la ley 27.591 sobre presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio fiscal del año 2021.

Concretamente, el artículo 28 del proyecto de la ley 27.591 dispuso la modificación del artículo 15 del decreto 1.382/12 de creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). Cabe destacar que dicho artículo, en la redacción del decreto 1.382/12 y sus modificatorias dispuestas por las leyes 27.467 y 27.341, dispone, entre otras cosas, que los ingresos provenientes de la adquisición o enajenación de inmuebles, de la constitución, transferencia o modificación o extinción de otros derechos reales o personales sobre los mismos y de locaciones, asignaciones o transferencias de su uso, ingresarán directamente a las cuentas del Tesoro nacional.

Por su parte, el artículo observado establecía que tales ingresos serían afectados en un 70 % a favor de la jurisdicción presupuestaria o entidad que detente su efectiva custodia; en un 20 % a favor del Tesoro nacional; y en un 10 % a favor de la AABE. Asimismo, la reforma del proyecto de la ley 27.591 contaba con cláusulas que facultaban a la AABE a destinar determinados recursos a pagos por obras contratadas por el

1. Postura doctrinaria sostenida por el constitucionalista Germán J. Bidart Campos.

Estado para urbanización, construcción de viviendas, provisión de servicios básicos, mejoramiento de escuelas, hospitales públicos, obras viales y/u otros proyectos que impliquen desarrollo económico y/o urbano.

Cabe destacar que, según lo expresado en los considerandos del decreto de promulgación parcial bajo análisis, las modificaciones propuestas en la ley 27.591 significarían una reducción en los ingresos proyectados para el Tesoro nacional en 2021. Asimismo, el esquema establecido por la normativa vigente resulta más eficiente en tanto los fondos del Tesoro nacional se destinan al financiamiento integral de las necesidades presupuestarias del sector público nacional.

Además, las inversiones en inmuebles del sector público nacional, por la dimensión de fondos que demandan, son en general financiadas originalmente por el Tesoro nacional y por tanto no resultaría lógica su pérdida en la participación al momento de la enajenación.

Por su parte, el artículo 65 del proyecto de la ley 27.561 dispuso la modificación de la ley 27.541, de solidaridad social y reactivación productiva, en su artículo 49 relativo a la tasa de estadística prevista en el código aduanero. Allí, además de extender la alícuota de la tasa (3 %) hasta el 31 de diciembre de 2021 (alícuota originariamente prevista hasta el 31 de diciembre de 2020), estableció los modos de distribución de lo recaudado. En este sentido se estableció que el 10 % de lo recaudado se destinaría a financiar programas de crédito para la inversión y el consumo de la siguiente para fortalecer la línea crediticia del Banco de la Nación Argentina; 30 % para fortalecer la línea crediticia del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE); 40 % para asignar a un fondo específico de subsidio de tasa, a asignar en función criterios regionales y federales.

Estas asignaciones específicas y porcentajes de distribución son a través del bajo análisis, en tanto esa afectación generaría una pérdida sobre los recursos proyectados para el Tesoro nacional en el proyecto de ley de presupuesto 2021 frente a las restricciones vigentes de financiamiento para el conjunto del sector público nacional.

Asimismo, los considerandos del decreto destacan que “existen programas presupuestarios del Ministerio de Desarrollo Productivo” destinados a la misma finalidad, por lo que la afectación observada resultaría improcedente.

Por otra parte, en virtud de los artículos 112, 113, 114 y 115 del proyecto de la ley 27.591 aprobada por el Congreso de la Nación se dispuso la creación del fondo fiduciario PyME-Tech, con la finalidad de financiar el sector de las mipymes tecnológicas. Así, dichas normas asignaron al fondo las siguientes características: a) Se conformará como un fideicomiso de administración y financiero administrado por el BICE como fiduciario; b) Se le destinarán parte de los recursos recaudados en concepto de impuestos internos (concretamente, las sumas resultantes luego de comparar las alícuotas de los impuestos internos del año 2020 y las previstas para el

año 2021); c) Se exime al fondo de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales creadas o a crearse en el futuro.

Ese conjunto de normas relativas al PyME-Tech a través del decreto bajo análisis puesto que la creación y administración del fondo generaría rigideces en la administración y financiamiento del presupuesto nacional, resultando más eficaz que la recuperación de la recaudación generada por el incremento en los impuestos internos tenga como destino el Tesoro nacional. Asimismo, se destacó en los considerandos del decreto de promulgación parcial bajo análisis que el fondo se superpondría con otros fondos fiduciarios vigentes que tienen como beneficiarias a las mipymes como así también con otras asignaciones presupuestarias para programas dirigidos al sector.

En lo que respecta al artículo 123 del proyecto de la ley 27.591, es preciso señalar que el texto aprobado por el Congreso de la Nación facultó al Poder Ejecutivo nacional para que, a través de los ministerios de Economía y de Interior: a) Constituya áreas aduaneras especiales (en los términos del código aduanero) en zonas geográficas de distintas regiones donde se verifique comercio bilateral con países limítrofes, y; b) Autorice la extensión de las zonas francas habilitadas en donde se verifique comercio bilateral con países limítrofes, sin necesidad de observar las restricciones que a tales efectos establece el artículo 2° de la ley 24.331 de zonas francas.

Asimismo, el artículo contiene: regulaciones para el comercio al por menor en zonas francas, disponiendo que les resultarán aplicables las disposiciones de la ley 22.056 de “tiendas libres” (*free shops*); exenciones tributarias para la importación al territorio aduanero general de las mercaderías adquiridas dentro de la zona franca; y regulaciones para la importación de vehículos automotores bajo el régimen de zonas francas.

Así, las disposiciones del artículo 123 fueron observadas por el Poder Ejecutivo nacional en tanto la creación de zonas francas y áreas aduaneras especiales en gran parte del territorio argentino no resulta aconsejable dado que significa una inestimable caída de la recaudación.

Además, al excluirse la aplicación de las limitaciones de la ley de zonas francas, no se tiene en consideración que la zona franca es un instrumento de excepción creado con fines demográficos, poblacionales, geopolíticos, cuya multiplicación insuficientemente justificada puede acarrear asimetrías entre las diferentes provincias o con diversos sectores productivos nacionales radicados en el territorio aduanero general que no gozan de los beneficios propios de aquella.

Por otra parte, podrían generarse incumplimientos de los compromisos asumidos en el orden internacional, en particular en el ámbito del Mercosur. Además, expresa el Poder Ejecutivo nacional en el decreto bajo análisis que no resulta aplicable en las zonas francas el régimen de “tiendas libres”, toda vez que regula

una modalidad comercial con exención tributaria para funcionar solo en los aeropuertos internacionales que cuenten con servicio permanente de aduanas.

Por último, el artículo 126 observado por el Poder Ejecutivo dispuso la suspensión de artículo 31 de la ley 25.997 hasta el 31 de julio de 2021, norma en virtud cual se dispone que los recursos que conformen el patrimonio del Instituto Nacional de Promoción Turística (Inprotur) deben ser íntegramente destinados a sus objetivos.

Así, además de la suspensión facultó al presidente del Inprotur a destinar el 35 % de su presupuesto a los fines de la ley 27.563, de reactivación productiva de la actividad turística nacional, sancionada en el año 2020.

Estas disposiciones han sido observadas por el decreto bajo análisis puesto que para el ejercicio 2021 el Ministerio de Turismo y Deportes contempla en su presupuesto incrementos crediticios para atender la creciente necesidad del sector turístico.

Asimismo, el artículo observado es de carácter facultativo para el presidente del Inprotur, siendo su decisión la reasignación presupuestaria. Así, aclaran los Considerandos del decreto bajo análisis que se trata de una facultad que por sí tiene durante la ejecución del presupuesto.

Por otra parte, los considerandos del decreto de promulgación parcial indican que las facultades que se le asignan al presidente del Inprotur por intermedio de la norma observada atentan contra las funciones conferidas a la Secretaría de Hacienda relacionadas con la coordinación y aplicación de las políticas de administración presupuestaria y financiera del sector público nacional.

Por todo lo expuesto, surge de forma clara e inequívoca que las observaciones expresadas por el Poder Ejecutivo nacional mediante el decreto 990/21 del 11 de diciembre de 2020 no alteran la autonomía normativa, la inteligencia, el sentido ni la unidad del proyecto de ley registrado bajo 27.591, sancionado por el Congreso de la Nación el 17 de noviembre de 2020.

En consecuencia, verificándose el cumplimiento de los recaudos formales y sustanciales exigidos constitucionalmente para el dictado de los decretos en virtud de las facultades conferidas a través de los artículos 80 y 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 15 de la ley 26.122, se eleva el presente despacho.

## V. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en los artículos 99, inciso 3, y 80 de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 14 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto 990/20 del 11 de diciembre de 2020.

Decreto 990/20

*Marcos Cleri.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo - Ley 26.122, prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional y en la ley 26.122, ha considerado los expedientes de referencia que corresponden, respectivamente, a los decretos mencionados en el artículo 1° del presente proyecto de resolución.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y los que oportunamente brindará 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 invalidez de los decretos 7 del 10 de diciembre de 2019; 34 del 13 de diciembre de 2019; 49 del 19 de diciembre de 2019; 58 del 23 de diciembre de 2019; 91 del 27 de diciembre de 2019; 14 del 3 de enero de 2020; 141 del 11 de febrero de 2020; 145 del 13 de febrero de 2020; 156 del 14 de febrero de 2020; 163 del 18 de febrero de 2020; 168 del 19 de febrero de 2020; 193 del 27 de febrero de 2020; 250 del 9 de marzo de 2020; 495 del 26 de mayo de 2020; 528 del 9 de junio de 2020; 529 del 9 de junio 2020; 542 del 17 de junio de 2020; 543 del 18 de junio de 2020; 544 del 18 de junio de 2020; 545 del 18 de junio de 2020; 547 del 22 de junio de 2020; 605 del 18 de julio de 2020; 615 del 22 de julio de 2020; 621 del 27 de julio de 2020; 624 del 28 de julio de 2020; 641 del 2 de agosto de 2020; 662 del 10 de agosto de 2020; 676 del 15 de agosto de 2020; 677 del 16 de agosto de 2020; 692 del 24 de agosto de 2020; 695 del 24 de agosto de 2020; 696 del 24 de agosto de 2020; 700 del 26 de agosto de 2020; 706 del 28 de agosto de 2020; 714 del 30 de agosto de 2020; 753 del 18 de septiembre de 2020; 754 del 20 de septiembre de 2020; 756 del 20 de septiembre de 2020; 761 del 23 de septiembre de 2020; 766 del 24 de septiembre de 2020; 767 del 24 de septiembre de 2020; 777 del 25 de septiembre de 2020; 785 del 1° de octubre de 2020; 786 del 1° de octubre de 2020; 788 del 4 de octubre de 2020; 789 del 4 de octubre de 2020; 790 del 4 de octubre de 2020; 792 del 11 de octubre de 2020; 814 del 25 de octubre de 2020; 818 del 25 de octubre de 2020; 819 del 25 de octubre de 2020; 823 del 26 de octubre de 2020; 833 del 30 de octubre de 2020; 840 del 4 de noviembre de 2020; 875 del 7 de noviembre de 2020; 891 del 13 de noviembre de 2020; 892 del 13 de noviembre de 2020; 899 del 24 de noviembre de 2020; 945 del 26 de noviembre de 2020; 946 del 26 de noviembre de 2020; 953 del 27 de noviembre de 2020; 956 del 29 de noviembre de 2020; 961 del

29 de noviembre de 2020; 966 del 30 de noviembre de 2020; 975 del 5 de diciembre de 2020; 985 del 10 de diciembre de 2020; 990 del 11 de diciembre de 2020; 1020 del 16 de diciembre de 2020; 1033 del 20 de diciembre de 2020; 1036 del 22 de diciembre de 2020; 1042 del 27 de diciembre de 2020; 1052 del 28 de diciembre de 2020; 1055 del 30 de diciembre de 2020; 1060 del 30 de diciembre de 2020; 14 del 14 de enero de 2021; 34 del 22 de enero de 2021; 39 del 22 de enero de 2021; 66 del 29 de enero de 2021; 67 del 29 de enero de 2021; 80 del 4 de febrero de 2021; 122 del 21 de febrero de 2021; 125 del 27 de febrero de 2021; 138 del 4 de marzo de 2021; 150 del 8 de marzo de 2021; 191 del 23 de marzo de 2021; 234 del 6 de abril de 2021; 242 del 18 de abril de 2021; 266 del 21 de abril de 2021; 302 del 7 de mayo de 2021; 322 del 8 de mayo de 2021; 323 del 8 de mayo de 2021; 345 del 27 de mayo de 2021; 388 del 15 de junio de 2021; 389 del 15 de junio de 2021; 410 del 25 de junio de 2021; 412 del 25 de junio de 2021; 413 del 25 de junio de 2021; 455 del 9 de julio de 2021; 456 del 12 de julio de 2021; 475 del 17 de julio de 2021; 489 del 4 de agosto de 2021; 493 del 5 de agosto de 2021; 494 del 6 de agosto de 2021; 512 del 12 de agosto de 2021; 556 del 24 de agosto de 2021; 620 del 16 de septiembre de 2021; 622 del 17 de septiembre de 2021; 674 del 29 de septiembre de 2021; 678 del 30 de septiembre de 2021; 725 del 22 de octubre de 2021; 744 del 28 de octubre de 2021; 754 del 5 de noviembre de 2021; y 783 del 11 de noviembre de 2021.

Art. 2° – Declárase que 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 y en la ley 26.122, carece de competencia para dictaminar respecto de la validez de los decretos 847, del 4 de noviembre de 2020, y 963, del 30 de noviembre de 2020.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 18 de noviembre de 2021.

*Gustavo Menna. – Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli.*

## INFORME

### I. Impugnación a la metodología de trabajo

El 15 de noviembre de 2021 el presidente de la comisión bicameral convocó formalmente para el 18 de noviembre de 2021 a fin de tratar ciento dieciséis (116) decretos, todos ellos emitidos durante la gestión del actual gobierno.

Es decir que a casi dos (2) años del inicio de esta gestión, el presidente de la comisión bicameral estima oportuno considerar –en conjunto y de manera indiscriminada– decretos emitidos hacia finales de 2019,

durante todo 2020 y en 2021. Tanto la citación para tratar semejante cantidad de decretos como la modalidad propuesta desconocen y desoyen los reiterados pedidos que hemos presentado en anteriores reuniones para trabajar de modo sistemático, ordenado y ajustado a la letra y el espíritu de la ley.

Así, por ejemplo, el 1° de julio de 2021 manifestamos la “disconformidad con la dilación injustificada en el tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y decretos de promulgación parcial de leyes, ingresados en la comisión y que se encuentran pendientes de tratamiento”. Incluso, solicitamos expresamente “que desde la presidencia se arbitren los mecanismos institucionales pertinentes para acordar una metodología de trabajo que permita el tratamiento de la totalidad de los decretos pendientes en forma ordenada, razonable y consensuada con los integrantes de los diferentes bloques”. Más todavía, se había propuesto “realizar el tratamiento de los decretos pendientes en unas 6 o 7 reuniones”.

Asimismo, en todas las reuniones de esta comisión demostramos nuestra intención y voluntad para tratar de manera ordenada, razonada y consensuada los decretos pendientes de tratamiento. Ciertamente, el diputado Pablo Tonelli manifestaba el 17 de junio de 2021 lo siguiente: “señor presidente: antes de referirme al decreto de necesidad y urgencia 381, que es el que nos convoca, quiero recordarle que hay otros cien decretos pendientes de tratamiento en esta comisión. Son decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y decretos de observación de proyectos de ley. Hay cien decretos que la comisión no ha tratado y sería bueno y procedente que en algún momento lo hagamos”.

Del mismo modo, el diputado Gustavo Menna expresaba, en esa misma reunión, que “hay más de cien decretos pendientes de las tres clases: los DNU, los delegados y los de promulgación parcial pendientes de fiscalización. A esta situación se llega por decisión política del presidente de la Nación y del oficialismo”.

La expresión “decisión política” resulta acertada pues todo parece indicar que el oficialismo convocó para que se traten y despachen 116 decretos antes de que cambie la mayoría en el Senado y el oficialismo deje de contar con las firmas suficientes para lograr dictámenes de mayoría. La oportunidad y conveniencia de la convocatoria tienen un evidente sesgo oportunista y utilitario.

En otra nota, del 6 de julio de 2021, dirigida también a la presidencia de esta comisión se dejó constancia que “desde la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo que usted preside se viene incumpliendo sistemáticamente con el reglamento de funcionamiento de la comisión” (suscrita por los diputados Tonelli y Menna).

Por lo tanto, la metodología de tratamiento impuesta por el presidente de la comisión no solo desconoce los pedidos expresos que hicimos, sino también las bases constitucionales que consagran la deliberación,

individual y razonable de los decretos que son competencia de la comisión. En efecto, el trámite exprés desconoce el análisis ordenado, el debate razonable y la confrontación de opiniones, propios de un cuerpo colegiado. Con todo, el tratamiento exprés para dictaminar ciento dieciséis (116) decretos, con extrema rapidez, omite las características básicas del debate que tiene que primar entre los representantes del pueblo de la Nación y de las provincias.

No es casual que la Constitución Nacional establezca que “la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” (artículo 82). El hecho de que la manifestación sea expresa, mas no tácita o ficta, significa que las cuestiones deben ser tratadas expresa e individualmente sobre cada tema en particular sin agilizar o relativizar la discusión parlamentaria por cuestiones procesales o políticas.

La manifestación expresa posibilita la democracia, la transparencia, el diálogo deliberativo y la salvaguarda del principio republicano de gobierno. Por supuesto, esta premisa elemental se acentúa todavía más cuando se trata de decretos de naturaleza legislativa, es decir, de medidas normativas que corresponden, por regla, al Congreso de la Nación, pero fueron sancionadas por el presidente de la Nación.

Por lo tanto, y por los argumentos expuestos, no podemos convalidar la modalidad de trabajo propuesta para esta reunión de comisión.

Por último, es menester destacar que el decreto 168/21, que está incluido en el temario, no tiene vigencia, porque fue dejado sin efecto por el artículo 29 del decreto de necesidad y urgencia 235/21. Por ende, el tratamiento del decreto 168/21 no puede ser llevado a cabo por esta comisión como tampoco dictaminado ni despachado, precisamente, porque carecen de vigencia, es decir, no forma parte del ordenamiento jurídico.

## II. *El régimen normativo*

La Constitución Nacional, en el mismo artículo que habilita al presidente a dictar decretos con contenido legislativo, le impone al jefe de Gabinete de Ministros la obligación de remitir esos decretos a esta comisión bicameral permanente dentro del plazo de diez (10) días. Y a la comisión le impone la obligación de elevar su despacho al plenario de las cámaras dentro de los siguientes diez (10) días (artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y artículo 19 de la ley 26.122).

Queda claro que la intención del constituyente fue que los excepcionales decretos de necesidad y urgencia que el presidente puede dictar sean inmediatamente analizados por el Congreso, con el evidente propósito de despejar rápidamente la posible incertidumbre acerca de su validez constitucional.

La conclusión se ve reforzada por el artículo 20 de la ley 26.122, que prevé que “vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la comisión

bicameral permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate”.

Se reitera la exigencia de expreso e inmediato tratamiento, tal como hemos reclamado en las notas citadas al comienzo y en múltiples ocasiones de manera verbal. Es decir, exactamente lo contrario de lo que se propone ahora, que consiste en tratar decretos emitidos a lo largo de dos años y que suman la insólita cantidad de 116.

La recta y sana interpretación de la Constitución Nacional y de la ley 26.122 impide aceptar y convalidar la irregular metodología que rechazamos.

## III. *Incompetencia de la comisión*

La competencia de la comisión para considerar y dictaminar sobre decretos de necesidad y urgencia, de promulgación parcial de leyes y de delegación legislativa surge del texto de la Constitución Nacional y de la ley 26.122 (véase artículo 99, inciso 3, artículo 100, inciso 12, artículos 80 y 100, inciso 13 de la Constitución Nacional; y artículo 2º de la ley 26.122).

Los decretos 847/20 y 963/20 –incluidos en el temario y remitidos por el jefe de Gabinete de Ministros– no pueden ser considerados ni despachados por esta comisión, porque se trata de decretos simples, categoría para la cual esta comisión no tiene asignada competencia alguna.

Es evidente que ninguno de ellos reúne las características de un decreto de necesidad y urgencia, de un decreto delegado o de promulgación parcial. Al contrario, se trata de típicos decretos simples. En efecto, el decreto 847/20 “acepta, la renuncia presentada por el licenciado Federico José Basualdo Richards al cargo de interventor del ENRE” y, a la vez, “agradece por valiosos servicios prestados”. Y el decreto 963/20 “designa, a partir del 11 de noviembre de 2020, como interventora del ENRE, a la abogada María Soledad Manin”.

Por lo tanto, no corresponde que la comisión trate ni dictamine decretos que, como el caso, resultan ajenos a su competencia.

## IV. *Conclusión*

Por los fundamentos expuestos, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la invalidez de los decretos de necesidad y urgencia 7 del 10 de diciembre de 2019; 34 del 13 de diciembre de 2019; 49 del 19 de diciembre de 2019; 58 del 23 de diciembre de 2019; 91 del 27 de diciembre de 2019; 14 del 3 de enero de 2020; 141 del 11 de febrero de 2020; 145 del 13 de febrero de 2020; 156 del 14 de febrero de 2020; 163 del 18 de febrero de 2020; 168 del 19 de febrero de 2020; 193 del 27 de febrero de 2020; 250 del 9 de marzo de 2020; 495 del 26 de mayo de 2020; 528 del 9 de junio de 2020; 529 del 9 de junio de 2020; 542 del 17 de junio de 2020; 543 del 18 de junio de 2020; 544 del 18 de junio de 2020; 545 del 18 de

junio de 2020; 547 del 22 de junio de 2020; 605 del 18 de julio de 2020; 615 del 22 de julio de 2020; 621 del 27 de julio de 2020; 624 del 28 de julio de 2020; 641 del 2 de agosto de 2020; 662 del 10 de agosto de 2020; 676 del 15 de agosto de 2020; 677 del 16 de agosto de 2020; 692 del 24 de agosto de 2020; 695 del 24 de agosto de 2020; 696 del 24 de agosto de 2020; 700 del 26 de agosto de 2020; 706 del 28 de agosto de 2020; 714 del 30 de agosto de 2020; 753 del 18 de septiembre de 2020; 754 del 20 de septiembre de 2020; 756 del 20 de septiembre de 2020; 761 del 23 de septiembre de 2020; 766 del 24 de septiembre de 2020; 767 del 24 de septiembre de 2020; 777 del 25 de septiembre de 2020; 785 del 1° de octubre de 2020; 786 del 1° de octubre de 2020; 788 del 4 de octubre de 2020; 789 del 4 de octubre de 2020; 790 del 4 de octubre de 2020; 792 del 11 de octubre de 2020; 814 del 25 de octubre de 2020; 818 del 25 de octubre de 2020; 819 del 25 de octubre de 2020; 823 del 26 de octubre de 2020; 833 del 30 de octubre de 2020; 840 del 4 de noviembre de 2020; 875 del 7 de noviembre de 2020; 891 del 13 de noviembre de 2020; 892 del 13 de noviembre de 2020; 899 del 24 de noviembre de 2020; 945 del 26 de noviembre de 2020; 946 del 26 de noviembre de 2020; 953 del 27 de noviembre de 2020; 956 del 29 de noviembre de 2020; 961 del 29 de noviembre de 2020; 966 del 30 de noviembre de 2020; 975 del 5 de diciembre de 2020; 985 del 10 de diciembre de 2020; 990 del 11 de diciembre de 2020; 1020 del 16 de diciembre de 2020; 1033 del 20 de diciembre de 2020; 1036 del 22 de diciembre de 2020; 1042 del 27 de diciembre de 2020; 1052 del 28 de di-

ciembre de 2020; 1055 del 30 de diciembre de 2020; 1060 del 30 de diciembre de 2020; 14 del 14 de enero de 2021; 34 del 22 de enero de 2021; 39 del 22 de enero de 2021; 66 del 29 de enero de 2021; 67 del 29 de enero de 2021; 80 del 4 de febrero de 2021; 122 del 21 de febrero de 2021; 125 del 27 de febrero de 2021; 138 del 4 de marzo de 2021; 150 del 8 de marzo de 2021; 191 del 23 de marzo de 2021; 234 del 6 de abril de 2021; 242 del 18 de abril de 2021; 266 del 21 de abril de 2021; 302 del 7 de mayo de 2021; 322 del 8 de mayo de 2021; 323 del 8 de mayo de 2021; 345 del 27 de mayo de 2021; 388 del 15 de junio de 2021; 389 del 15 de junio de 2021; 410 del 25 de junio de 2021; 412 del 25 de junio de 2021; 413 del 25 de junio de 2021; 455 del 9 de julio de 2021; 456 del 12 de julio de 2021; 475 del 17 de julio de 2021; 489 del 4 de agosto de 2021; 493 del 5 de agosto de 2021; 494 del 6 de agosto de 2021; 512 del 12 de agosto de 2021; 556 del 24 de agosto de 2021; 620 del 16 de septiembre de 2021; 622 del 17 de septiembre de 2021; 674 del 29 de septiembre de 2021; 678 del 30 de septiembre de 2021; 725 del 22 de octubre de 2021; 744 del 28 de octubre de 2021; 754 del 5 de no-viembre de 2021; y 783 del 11 de noviembre de 2021, todos ellos del Poder Ejecutivo nacional.

*Gustavo Menna.*

#### ANTECEDENTE

El expediente (129-J.G.M.-2020) puede consultarse en la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en el [Trámite Parlamentario N° 187](#).