

SESIONES ORDINARIAS

2024

ORDEN DEL DÍA N° 351

Impreso el día 28 de agosto de 2024

Término del artículo 113: 6 de septiembre de 2024

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 21, de fecha 12 de diciembre de 2023, en el que se comunica el artículo 2° de la ley 18.177 –Procuración General del Tesoro de la Nación–. (192-P.E.-2023.)

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 192-P.E.-2023, referido al decreto de necesidad y urgencia 21/23, de fecha 12 de diciembre de 2023, publicado en el Boletín Oficial el 13 de diciembre de 2023, que comunica el artículo 2° de la ley 18.177 –Procuración General del Tesoro de la Nación–.

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 de necesidad y urgencia 21/23 de fecha 12 de diciembre de 2023.

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, 25 de abril de 2024.

*Juan C. Pagotto. – Víctor Zimmermann. –
Ivanna M. Arrascaeta. – Lisandro Almirón.
– Hernán Lombardi. – Francisco Monti. –
Oscar Zago.*

INFORME

1. *Introducción*

Por medio del expediente 192-P.E.-2023 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 21/23 del Poder Ejecutivo nacional, del 12 de diciembre de 2023, mediante el cual se modifica el artículo 2° del decreto ley 18.777, eliminando el límite de 70 años para ocupar el cargo del procurador del Tesoro de la Nación.

Para justificar esta medida, el presidente de la Nación, en los considerandos, afirma que el requisito de edad no responde a criterios de eficiencia e idoneidad en el ejercicio del cargo de procurador del Tesoro de la Nación.

Atento a esta afirmación, se explicita que el decreto ley 18.777 establece, entre otros extremos, las funciones de la Procuración del Tesoro de la Nación, la jerarquía del procurador del Tesoro de la Nación, los requisitos para acceder al cargo y la creación del cargo de subprocurador y sus funciones; y que, con posterioridad, la ley 24.667, entre otras cuestiones, se modificó la jerarquía del cargo de procurador del Tesoro de la Nación equiparándola a la de los ministros del Poder Ejecutivo.

Asimismo, de los considerandos del decreto se desprende que de la Ley de Ministerios (ley 22.520, t. o. decreto 438/92 y modif.) no contempla requisito alguno para ocupar el cargo de ministro de la Nación.

A mayor abundamiento, para fundar la medida dispuesta, recalca que el artículo 16 de la Constitución Nacional establece que todos los habitantes de la Nación son iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad, que en el mismo sentido, el artículo 18 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 15 de junio de 2015, aprobada por la ley 27.360, dispone que la persona mayor tiene derecho al trabajo digno y

decente y a la igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, sea cual fuere su edad.

Ante esta realidad, los Estados partes deben adoptar medidas para impedir la discriminación laboral de la persona mayor, quedando prohibida cualquier distinción que no se base en las exigencias propias de la naturaleza del cargo.

Y en este razonamiento, el presidente de la Nación señala que “en un caso análogo la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del inciso *d*) del artículo 2° del decreto 644/89 –reglamentario del decreto ley 6.582/58– que fijaba la edad de sesenta (60) años como límite máximo para ser propuesto como encargado de registro por parte de la Dirección Nacional de Registros de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios (*Fallos*, 344:2779)”.

“Que, en el caso citado, la sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal entendió, en lo que aquí interesa, que dicha norma consagraba una distinción basada en la edad que carece de sustento racional, en violación a los artículos 16 y 28 de la Constitución Nacional”.

Es por estas consideraciones, que el presidente de la Nación, por medio del decreto 21/23, dispone la eliminación del artículo.

2. Competencia de la comisión

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

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

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

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

3. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

Es necesario destacar que el Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo de los considerandos del decreto que la medida se dictó en virtud de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Así entonces, es menester verificar que se cumpla con los recaudos formales y sustanciales para habilitar su procedencia.

a) Requisitos formales

El artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establece una serie de requisitos de índole formal y sustancial para que se justifique el dictado de un decreto de necesidad y urgencia por parte del presidente de la Nación.

El primero de esos recaudos formales es que el decreto en cuestión sea decidido en acuerdo general de ministros, quienes deben refrendar junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitirlo al Congreso dentro de los diez días posteriores a la emisión del decreto, lo que constituye un segundo recaudo formal.

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Solo luego de superado ese primer análisis o control, corresponde considerar la existencia, o no, de las circunstancias excepcionales igualmente previstas en la norma constitucional.

En el caso particular, se verifica que el decreto de necesidad y urgencia 21/23 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

Asimismo, está acreditado que el decreto 21/23 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo, en conformidad con los correspondientes plazos. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan “circunstancias excepcionales” que hagan “imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes”.

De acuerdo con la previsión constitucional será por lo tanto necesario, en cada oportunidad en que el Congreso deba pronunciarse, determinar si han existido las circunstancias excepcionales y la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que justificarían y darían sustento al decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

Vale recordar, que en el célebre caso “Verrocchi” la Corte Suprema de Justicia sostuvo que “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (*Fallos*, 322:1726, 19/8/1999, considerando 9°; doctrina confirmada por CSJ, “Asociación Argentina de Compañías de Seguros y otros c/ Estado Nacional - Poder Ejecutivo nacional s/ nulidad de acto administrativo”, *Fallos*, 338:1048, 2015).

De esta forma todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional, la praxis parlamentaria y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En concreto, entonces, en el decreto bajo análisis, el presidente de la Nación puede ejercer legítimamente las facultades legislativas debido a que existe una situación de urgencia tal, que hace imposible seguir el trámite parlamentario de las leyes, ya que resulta imperioso eliminar el límite de edad para acceder al cargo de procurador del Tesoro de la Nación, y que el presidente de Nación pueda designar de inmediato a la persona de su confianza con gran experiencia para hacer frente a la grave crisis económica, política y social en que se encuentra inmersa la Argentina. Asimismo, la vigencia inmediata desde la publicación en el Boletín Oficial de estos remedios institucionales evita cualquier dilación innecesaria, o situación de bloqueo que establecen sectores intransigentes de la oposición, para evitar la aplicación de políticas de gobierno.

Al mismo tiempo, un análisis objetivo de las razones invocadas en el decreto bajo estudio, nos hace concluir que ellas resultan por demás suficientes y atinadas para reconocer su procedencia mediante la emisión de un decreto de necesidad y urgencia. Se dice allí que “la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes”.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sustentaron la emisión del decreto estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimiento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada como de las normas en juego que reglamentan su procedencia. La medida ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a contrario sensu, un detrimento

para el mejor funcionamiento de la administración, para las políticas públicas buscadas y para los sectores sociales más necesitados.

4. Análisis del decreto 21/23

El decreto de necesidad y urgencia 21/23 del Poder Ejecutivo nacional, del 12 de diciembre de 2023, mediante el cual se modifica el artículo 2° del decreto ley 18.777 por el siguiente texto: “El procurador del Tesoro de la Nación deberá ser ciudadano argentino, abogado con título habilitante expedido o revalidado por Universidad Argentina y contar por lo menos con ocho (8) años de antigüedad en la profesión” (artículo 2°, decreto 21/23), y dispone que el decreto entrará en vigencia a partir de la fecha de su dictado (artículo 3° decreto 21/23).

Por otro lado, más allá de las modificaciones normativas, resulta importante destacar la historia normativa que precede al decreto para analizar el origen de la competencia para regular la modificación efectuada por el artículo 2° del decreto 21/23.

En este sentido, cabe destacar que el decreto ley 18.777 (1970) fue sancionado con fuerza de ley por el presidente de facto general Roberto M. Levingston, regulando los requisitos para ser designado procurador del Tesoro de la Nación. Dicho decreto fue dictado en “uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5° del Estatuto de la Revolución Argentina”.

Esta normativa dispuso que la Procuración del Tesoro de la Nación funcionaría dentro de la jurisdicción de la secretaría de Estado de Justicia, y que ejercería todas las funciones encomendadas a aquella o a su titular, como también a los organismos de su dependencia, por las leyes y reglamentos vigentes y en especial las que les asignan las leyes números 3.367, 3.975, 12.954, 14.390, 15.265, 16.432 (decreto ley 3.677/63), 17.516, las reglamentaciones dictadas en su consecuencia y los decretos números 7.520/44 y 7.398/68, o las que resulten de las modificaciones de estas leyes, reglamentaciones y decretos.

El artículo 2° del decreto ley 18.777 dispuso que: “El procurador del Tesoro de la Nación deberá ser ciudadano argentino, no menor de treinta ni mayor de setenta años, abogado con el título habilitante expedido o revalidado por universidad argentina y contar por lo menos con ocho años de antigüedad en la profesión”, y en referida oportunidad, dispuso que el procurador del Tesoro de la Nación tendría jerarquía de secretario de Estado y de que gozaría de la misma retribución y se creó el cargo de subprocurador del Tesoro, estableciendo requisitos similares al procurador.

El decreto 2031/91, del 30 de septiembre de 1991, fue dictado en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 86, inciso 1, de la Constitución Nacional, en el marco de la “zona de reserva de la administración”. El decreto dispuso la creación de un segundo cargo de subprocurador con igual jerarquía a la prevista por el artículo 4° del decreto ley 18.777.

En tanto, que, en el año 1996, la ley 24.667 dispuso que el procurador del Tesoro de la Nación dependiera directamente del presidente de la Nación, que tuviera jerarquía equivalente a la de los ministros del Poder Ejecutivo y que ejerciera sus competencias con independencia técnica (artículo 1°). Asimismo, dispuso que el Procurador del Tesoro de la Nación será un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo nacional, cuya estructura administrativa y presupuesto están contenidos en la estructura y presupuesto del Ministerio de Justicia de la Nación (artículo 2°); y que los funcionarios y empleados de la Procuración del Tesoro de la Nación integrarán la planta de personal del Ministerio de Justicia de la Nación y tienen relación jerárquica y dependencia funcional con el procurador del Tesoro (artículo 3°).

Así es que de lectura de los antecedentes previos y posteriores al decreto ley 18.777 se desprende que existen diversas modificaciones normativas de sobre la regulación del procurador del Tesoro de la Nación, relacionadas a la competencia, jerarquía, creación de cargos y otros aspectos, que fueron regulados indistintamente por una ley o por decretos de competencia propia del Ejecutivo como los decretos autónomos (ejemplo, decreto 2031/91). Frente a esta secuencia normativa, innegablemente vemos el impacto normativo de los gobiernos militares (de facto), que durante la historia argentina han dictado numerosas normas bajo la denominación de “decretos leyes” –que posteriormente se denominaron solo leyes– que luego los gobiernos democráticos han ratificado las mismas por diversas leyes en forma expresa o implícita.

Esta realidad histórica del sistema jurídico argentino ha terminado confundiendo las delimitaciones de las competencias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, debido a que, ante la ausencia del Congreso, se utilizaban los decretos leyes para modificar tanto normas de naturaleza legislativa como normas propias del Ejecutivo (86, inciso 1, de la Constitución Nacional).

La situación descripta, que no puede desconocerse al analizar el decreto 21/23, debido a que existe un potencial conflicto entre las competencias propias del Poder Ejecutivo y este Congreso Nacional.

5. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y los sustanciales, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 21 del 12 de diciembre de 2023.

Decreto 21/23

Juan C. Pagotto.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

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

inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, ha considerado el expediente P.E.-192/23 referido al decreto de necesidad y urgencia 21/23 del Poder Ejecutivo nacional dictado el 12 de diciembre del año 2023 y publicado en el Boletín Oficial el 13 de diciembre de 2023, mediante el cual se sustituye el artículo 2° de la ley 18.777, Ley de Procuración del Tesoro de la Nación.

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 invalidez del decreto 21/23 del Poder Ejecutivo nacional dictado el 12 de diciembre del año 2023 y publicado en el Boletín Oficial el 13 de diciembre de 2023.

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, 25 de abril de 2024.

*Mariano Recalde. – María T. M. González.
– Ana C. Gaillard. – Ramiro Gutiérrez. –
Vanesa R. Siley.*

INFORME

I. Antecedentes

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

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

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

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

1. Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos sean sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución argentina*, 1890.

En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

“CAPÍTULO TERCERO

”Atribuciones del Poder Ejecutivo

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

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

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

“CAPÍTULO CUARTO

”Atribuciones del Congreso

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

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

“CAPÍTULO QUINTO

”De la formación y sanción de 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 3°, 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entre los antecedentes en derecho comparado 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 orden de ideas, es criterio de esta comisión plantear un razonamiento acabado 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.

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.⁴

Es menester tener en cuenta que al supuesto fáctico del dictado del decreto 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.

II. Análisis de los requisitos formales y sustanciales

Se somete a dictamen de esta Comisión Bicameral el decreto de necesidad y urgencia 21/23 del Poder Ejecutivo nacional dictado el 12 de diciembre del año 2023 y publicado en el Boletín Oficial el 13 de diciembre de 2023, mediante el cual se sustituye el

por el Poder Ejecutivo nacional, y adopta la denominación de “decretos leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

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

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

artículo 2° de la ley 18.777, Ley de Procuración del Tesoro de la Nación.

El mismo ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Ley Fundamental, corresponde a esta comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

1. Aspectos formales.

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

La lectura del artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del señor jefe de gabinete y de los demás ministros del Poder Ejecutivo; y *b)* el envío del decreto a la Comisión Bicameral Permanente para su control dentro del plazo de 10 días desde su sanción. 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...”, agregando luego: “que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

Cabe aquí realizar una observación en lo que respecta al requisito formal exigido por nuestra Constitución para la validez de un decreto de necesidad y urgencia, esto es, la obligación de ser “decididos en acuerdo general de ministros” quienes “deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”. En igual sentido se expresa el artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional cuando pone en cabeza del jefe de Gabinete de Ministros la responsabilidad de: “Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia”.

Como podemos apreciar, tanto el presidente de la Nación como el jefe de gabinete y sus ministros refrendaron el decreto 21/23 bajo la modalidad de firma digital. Por lo tanto, desde el punto de vista formal, la norma cumple con los requisitos constitucionalmente exigidos: fue decidido en acuerdo general de ministros, refrendado conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros (artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional); y remitido a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo dentro

del plazo previsto (artículo 99, inciso 3, cuarto párrafo, de la Constitución Nacional).

2. Aspectos sustanciales.

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto de necesidad y urgencia 21/23.

Desde la perspectiva sustancial, es pertinente detenerse en la concurrencia del presupuesto habilitante contemplado en la Constitución Nacional para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia. Esto es, la presencia de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes.

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

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.

Es menester señalar que de la letra del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, transcripto recientemente, surge que 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 la Constitución para la sanción de las leyes y no se tratara de las materias excluidas, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia.

La CSJN ha interpretado en los casos “Verrocchi”,¹ “Cooperativa del Trabajo Fast Limitada” y más re-

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

cientemente en “Consumidores Argentinos” que, para que el presidente pueda ejercer legítimamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: a) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución Nacional, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ser acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen la reunión o traslado de los legisladores; b) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser inmediata, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

De esto se desprende que el Poder Ejecutivo no podría dictar un decreto de necesidad y urgencia ante el rechazo de un proyecto de ley por el Congreso, ante la falta de acuerdo de los bloques para su tratamiento o ante la falta de quórum para sesionar. Tampoco es suficiente que el Congreso Nacional se encuentre en receso, porque siempre puede ser convocado a sesiones extraordinarias por el propio Poder Ejecutivo.

Por caso, Comadira ha señalado que: “la sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno, de quórum o mayorías propias para imponer sus criterios, no puede, por eso, ser, por sí sola, razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente, la situación planteada”.¹

En un parlamento con representación por medio de los partidos políticos, todo el procedimiento parlamentario con sus controversias, discursos y réplicas se vuelve fundamental para la democracia, pues tiende a la consecución de acuerdos, conduce a que nos acerquemos a una idea más pluralista respecto a la voluntad popular. Al quedar agrupados en sectores la totalidad de los ciudadanos, brota la posibilidad de deliberación, negociación y acuerdo para la formación de la voluntad colectiva por medio de la conformación de las mayorías, en la deliberación entre mayorías y minorías, y en la posibilidad del surgimiento de posibles alianzas.

Las democracias están asentadas y basadas en intereses comunes que garantizan en cierto modo su estabilidad representada a través de las instituciones, entre las cuales sobresale el Congreso de la Nación. El Poder Ejecutivo nacional lamentablemente se ha mostrado incapaz de cumplir la ley, es decir, el principio fundamental en que se asienta la convivencia pacífica, tal vez porque el principio fundamental no coincide con su objetivo fundamental de avanzar sobre todos los mecanismos de división y de control del poder.

Asimismo, corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o el dictado de un decreto de necesidad y urgencia.² La referencia a una situación de urgencia no puede constituir una afirmación meramente dogmática como para justificar por sí la emisión de disposiciones de carácter legislativo. Deben, además, descartarse situaciones de emergencia ya tratadas por el legislador con anterioridad y donde ya fijó una determinada pauta.

La Constitución no innova en cuanto a la causa habilitante de competencia legislativa en el Poder Ejecutivo, que siempre debe ser una real emergencia pública en la sociedad: no basta con invocarla, debe existir verdaderamente y ser susceptible de comprobación jurisdiccional. La admisibilidad del reglamento de necesidad y urgencia es excepcional.

La norma constitucional precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.³ Pues bien, debe tratarse de una situación de carácter extraordinario o excepcional, esto es, un hecho no habitual, imprevisible o difícilmente previsible, que impida cumplir con el trámite parlamentario.

Es menester señalar que el convencional Raúl Alfonsín ha dicho que las circunstancias excepcionales suponen la existencia de una emergencia significativa y necesidad súbita que imposibilite que los cometidos estatales se cumplan por los medios ordinarios del procedimiento legislativo.⁴

Asimismo, 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.⁵

Asimismo, 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.

2. CSJN, 19/8/1999, “Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas s/ acción de amparo”, *Fallos*, 322:1726.

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

4. Convención Nacional Constituyente, Ministerio de Justicia de la Nación, p. 2.729.

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

1. Comadira, Julio R.: “Los derechos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional.” *La Ley*, 1995-B, 825.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional¹ 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.

Como ha señalado el exprocurador del Tesoro y eximio administrativista Carlos Balbín: “El decreto de necesidad, es el acto de alcance general con contenido y rango de ley dictado por el Poder Ejecutivo en ejercicio de un apoderamiento constitucional, sin habilitación previa. A su vez el decreto es de carácter extraordinario y provisorio ya que, por un lado solo procede cuando están presentes los supuestos de hecho tasados en el texto constitucional y por el otro, el decreto debe ser aprobado posteriormente y de modo inmediato por el Congreso”.²

La Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció dos supuestos que, en principio, son los únicos que configuran los casos de excepción que impiden, en términos constitucionales, seguir el trámite parlamentario ordinario y, por lo tanto, constituyen el presupuesto necesario para que el Ejecutivo pueda dictar actos materialmente legislativos.

Siguiendo la postura del doctor Balbín: “Así, por un lado, la imposibilidad material de reunir el Congreso para sesionar, y por el otro, la necesidad de que la medida legislativa tenga carácter rápido y expedito para que resulte eficaz. En efecto, y volviendo al precedente ‘Verocchi’, la CSJN sostuvo que el presupuesto para el dictado del DNU es que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse materialmente por razones de fuerza mayor (por caso, acciones bélicas o desastres naturales), y cuando la situación que requiera solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes”.³

Volviendo 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

Si la emergencia no existe, o lo que el reglamento resuelve nada tiene que ver con la emergencia, entonces es inconstitucional. Por lo demás, la urgencia debe ser de tal índole “que circunstancias excepcionales hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución para la sanción de las leyes”.

En ese esquema, cabe recordar que nuestro máximo tribunal, interpretando el alcance del presupuesto habilitante del dictado de los decretos de necesidad y urgencia, sostuvo que “únicamente en situaciones de grave trastorno que amenacen la existencia, la seguridad o el orden público o económico, que deben ser conjuradas sin dilaciones puede el Poder Ejecutivo nacional dictar normas que de suyo integran las atribuciones del Congreso, siempre y cuando sea imposible a este dar respuesta a las circunstancias de excepción”.⁵

En esa misma decisión, también sostuvo que “el ejercicio de la prerrogativa en examen está sujeto a reglas específicas que exigen un estado de excepción y el impedimento de recurrir al sistema normal de formación y sanción de las leyes...”.

En otro precedente fue incluso más estricto, al requerir “condiciones de rigurosa excepcionalidad” o cuando esté en juego “la preservación de la vida misma de la nación y del Estado”.⁶

Mediante el decreto 21/23 publicado en el Boletín Oficial el día 13 de diciembre de 2023, se modifica la ley 18.777, sustitución del artículo 2º, Ley de la Procuración del Tesoro de la Nación.

Cabe destacar que dicha sustitución que realiza el decreto en cuestión elimina un elemento sustancial que enviste al carácter del procurador del Tesoro de la Nación cuando establece que: “...El procurador del Tesoro de la Nación deberá ser ciudadano argentino, no menor de treinta ni mayor de setenta años...”.

Como primera cuestión corresponde analizar que la ley 18.777 fue sancionada el 9 de septiembre del año 1970 y a la fecha no se le han realizado modificaciones. En esa línea se puede analizar una modificación integral de la misma, si es que el Poder Legislativo así lo entiende, que nada tiene que ver con la necesidad ni urgencia de nombrar a un funcionario que no cumple con lo dispuesto en la norma aludida.

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.

5. CSJN, 7/12/2004, “Leguizamón Romero, Abel y otra c/ L.S.S.J y P. s/ ordinario”, *Fallos*, 327:5559.

6. CSJN, 24/11/1998, “Della Blanca, Luis Enrique y Luna, Jorge Omar c/ Ind. Met. Pescarmona S.A. s/ ordinario”, *Fallos*, 321:3123.

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

2. Balbín, Carlos, *Tratado de derecho administrativo*, La Ley, 2015, tomo I, página 699.

3. Balbín, Carlos, ob. cit., página 706.

Resulta necesario destacar que el procurador del Tesoro representa o patrocina al Estado nacional en juicios de relevante significación económica o institucional, cuando el presidente de la Nación así lo determina, o por decisión del procurador, en uso de una facultad delegada.

Asimismo, el procurador del Tesoro es también el abogado de la República Argentina ante organismos jurisdiccionales o arbitrales extranjeros, y, en tal carácter, produce una opinión legal antes de la celebración de los convenios económico-financieros que la República Argentina celebra con otros países o con organismos financieros internacionales.

También compete a la procuración del Tesoro la instrucción de sumarios a los funcionarios de las dos más altas jerarquías de la administración pública nacional, y la realización de auditorías de los juicios en los que el Estado nacional es parte. Vela, además, por la formación de los abogados que conforman el cuerpo y por aquellos que aspiran a serlo.

Por último, el procurador del Tesoro es el director del cuerpo de abogados del Estado, compuesto por los servicios jurídicos permanentes de los organismos de la administración pública nacional, que son delegaciones de la dirección del cuerpo, los que están obligados a atenerse a los criterios de la procuración del Tesoro en materia de aplicación e interpretación del derecho.

Se torna necesario destacar que, si bien la procuración del Tesoro es una institución, la investidura de procurador del Tesoro es *intuitu personae* y por ello tiene requisitos especiales en virtud de exceder al nombramiento que pueda realizar el Poder Ejecutivo de turno. Los requisitos que tienen los funcionarios y agentes del Estado tienen una razón de ser.

No resulta menor la sustitución que introduce el decreto aludido en la ley 18.777, en virtud que modifica la naturaleza jurídica de la norma, buscando artilugios para lograr un nombramiento totalmente subjetivo que pretende enmascarar una falsa discriminación legal de una persona en razón de la edad sin tener en cuenta la idoneidad que requiere la figura del procurador del Tesoro de la Nación.

Al respecto, en el decreto aludido se hace mención que el procurador del Tesoro de la Nación, con la sanción de la ley 24.667, entre otras cuestiones, se modificó la jerarquía del cargo de procurador del Tesoro de la Nación equiparándola a la de los ministros del Poder Ejecutivo y por lo tanto que la Ley de Ministerios (ley 22.520, texto ordenado por decreto 438/92 y sus modificatorios) no contempla requisito alguno para ocupar el cargo de ministro de la Nación.

Así, es incomprensible e inadmisibles que se interprete la norma con tanta liviandad, sin tener en cuenta que el procurador del Tesoro de la Nación es un funcionario “con independencia técnica” que tiene jerarquía de ministro dentro del ámbito de la presidencia de la Nación, y que esa jerarquización no contempla las demás obligaciones que sí tienen los ministros contemplados en la ley 22.520.

Por último, el artículo 2º de la ley 18.777 establece el rango etario para ser procurador del Tesoro de la Nación entre treinta (30) años y setenta (70) años y en el decreto de necesidad y urgencia 21/23 manifiesta como antecedente el caso de un encargado de registro por parte de la Dirección Nacional de Registros de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad. Con toda la intención de evitar la reiteración, resulta apabullador como el Poder Ejecutivo desconoce totalmente la magnitud de la figura del procurador del Tesoro de la Nación, máximo abogado del Estado nacional y no solo del Poder Ejecutivo.

Es decir, este decreto resulta impugnables, además, por dictar y modificar una norma en miras del interés particular del procurador. Modifica la norma que establecen los requisitos para la designación del procurador de la Nación, porque la persona designada por el Poder Ejecutivo incumple la normativa mencionada.

En definitiva, el decreto bajo análisis no cuenta con los requisitos sustanciales que la Constitución Nacional exige para su validez en el tercer párrafo del inciso 3 de su artículo 99, por lo que resulta nulo de nulidad absoluta e insanable toda vez que se ha dictado en ejercicio de facultades privativas de este Congreso de la Nación.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, no encontrándose cumplidos los requisitos sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto de necesidad y urgencia 21/23, la Comisión de Trámite Legislativo propone que se resuelva declarar expresamente su invalidez.

Decreto 21/23

Ana C. Gaillard.

ANTECEDENTE

El expediente [192-P.E.-2023](#) podrá consultarse en la página web del Honorable Senado de la Nación.