



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

**PROYECTO DE RESOLUCIÓN**

*La Honorable Cámara de Diputados de la Nación ...*

**RESUELVE:**

Declarar nulo de nulidad absoluta e insanable el Decreto de Necesidad y Urgencia n° 656/2024 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales y formales para su dictado de conformidad con el Artículo 99 inciso 3° de la Constitución Nacional.

**Maximiliano FERRARO**

**Juan Manuel LOPEZ**

**Paula OLIVETO LAGO**

**Mónica FRADE**

**Marcela CAMPAGNOLI**

**Victoria BORREGO**



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

### **FUNDAMENTOS**

Señor presidente:

En el diseño institucional plasmado en nuestra Constitución Nacional, que establece el principio de división de poderes, el Poder Ejecutivo no puede emitir disposiciones de carácter legislativo bajo pena de nulidad. Esta facultad recae, exclusivamente, en el Congreso de la Nación.

Como veremos, únicamente cuando éste se vea imposibilitado de cumplir su función, o cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible el abordaje de situaciones de extrema gravedad a través de su actuación, el Poder Ejecutivo podría excepcionalmente, y sujeto a convalidación por el Congreso, emitir decretos de carácter legislativo.

Así, el artículo 99 inciso 3° comienza afirmando que *"El Poder Ejecutivo de la Nación no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo"*. Pero en el siguiente párrafo señala que *"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 de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinetes de ministros"*

Como veremos en los siguientes acápites, el dictado de decretos de necesidad y urgencia se encuentra autorizado desde 1994, pero con límites sumamente precisos.

#### I.1. Requisitos sustantivos y formales para el dictado de los DNU

##### I.1.1. Una interpretación restrictiva

Una primera aclaración en torno a lo regulado por el artículo 99 inciso 3 es la obligatoriedad de su interpretación restrictiva. En este sentido cabe aclarar que la regla general y pauta interpretativa respecto de la potestad legislativa del Poder Ejecutivo es su total prohibición, bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Únicamente en casos excepcionales le está permitido al Ejecutivo emitir disposiciones de este tipo, bajo estricto cumplimiento de los requisitos fijados en la propia Constitución.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

Esta es la conclusión a la que se arriba de una lectura de las normas atinentes de nuestra Constitución, especialmente si tenemos en cuenta un criterio sistemático de interpretación, de acuerdo con el cual, todas las normas del sistema que forman la Constitución Nacional puedan ser interpretadas de manera que se concilien entre ellas. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la primera regla interpretativa es darle pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante, con los principios y garantías de la Constitución.

Del juego sistemático de estas normas surge la interpretación correcta de la Constitución Nacional en esta materia. Así, tanto el artículo 76 como el artículo 99 inciso 3, establece un principio prohibitivo expreso en materia de uso de atribuciones legislativas por parte del Ejecutivo. No puede el Poder Ejecutivo asumir funciones legislativas ni puede el Congreso delegar estas funciones.

Aclarada la cuestión referida a cuál es el principio rector en la materia, corresponde evaluar los diversos requisitos, sustantivos y formales, que existen como prerrequisito para la validez de los decretos de necesidad y urgencia.

### I.2. Requisitos sustantivos

#### I.2.1. Las "circunstancias excepcionales".

El primer punto al que hace referencia nuestra Constitución es la situación fáctica que debe darse para la validez del dictado de los decretos de necesidad y urgencia.

Estas "circunstancias excepcionales" deben proyectarse consecuentemente en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes.

Sobre este punto, Quiroga Lavié sostuvo que *"la norma viene, con toda claridad, a establecer que frente a una imposibilidad funcional por parte del Congreso para desempeñarse como tal, es que se puede utilizar el instrumento de excepción, pero no en el caso de que se trate de una imposibilidad política, por parte del Ejecutivo, de conseguir los votos de los representantes del pueblo a favor de una iniciativa legislativa suya"*.

Para que el Poder Ejecutivo pueda dictar un DNU, debe ser "imposible" que actúe el Congreso. Nuestra Constitución Nacional no permite los DNU por conveniencia, es decir que no se puede dictarlo cuando el debate parlamentario haga que se lentifique el proceso para su sanción. Doctrinarios como Bidart Campos, Comadira, Pérez Hualde, entre otros, sostienen que la imposibilidad no implica conveniencia.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

Sólo casos de severos colapsos en la economía nacional que no permitirían sujetar al debate del Congreso Nacional las vías de solución, o supuestos de cierre del Congreso frente a situaciones de guerra u otro tipo de catástrofe que mantenga al Congreso cerrado o impida la espera del debate legislativo por inminencia y gravedad de los daños a reparar, habilitarían el dictado de decretos de este tipo.

*La mera circunstancia crítica, entonces, no amerita el dictado de los DNU, si este supuesto fáctico no imposibilita el trámite ordinario de sanción de las leyes nacionales. Bidart Campos expresó que "es muy claro y elocuente; a la mención de excepcionalidad agrega palabras que no soportan tergiversaciones oportunistas; así, cuando dice que las circunstancias excepcionales hacen "imposible" el seguimiento del procedimiento legislativo, hemos de entender que esta imposibilidad no alcanza a alojar una mera inconveniencia ni habilita a elegir discrecionalmente, por un puro criterio coyuntural y oportunista, entre la sanción de una ley y la emanación más rápida de un decreto".*

Por último, la Corte también ha sostenido que las circunstancias excepcionales deben ser reconocidas por el propio Congreso de la Nación.

### I.2.2. Las materias prohibidas

El segundo punto que establece el artículo en cuestión es una prohibición absoluta para el dictado por el Poder Ejecutivo de DNU: nunca se podrán dictar decretos de necesidad y urgencia que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos. Tal como lo sostiene Balbín, *"las materias vedadas constituyen una reserva legal, es decir una actividad excluida"*. La prohibición de dictar decretos de urgencia de sustancia penal o tributaria tiene como objetivo reforzar el principio de legalidad, que en esos temas ya estaba asegurado en la Constitución (artículos 17° y 18° de la Constitución).

### I.2.3. La motivación

El tercer requisito sustantivo se deriva del principio republicano de gobierno plasmado en el artículo 1° de la Constitución Nacional y es la exigencia de la motivación que todo decreto de necesidad y urgencia debe tener para su legitimidad y legalidad.

Como la doctrina lo sostiene, la motivación *"es la explicitación de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que fundamentan la emanación del acto. Asimismo, esta motivación debe ser suficiente"*, es decir, que no debe ser vaga o genérica. En este mismo sentido, Gordillo sostiene que *«La fundamentación fáctica y jurídica con que la administración entiende sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada»*. Precisamente si es la fundamentación



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*preferimos llamarla así [...] La garantía de la fundamentación del acto no es una cuestión secundaria, instrumental, prescindible, subsanable. Así como una sentencia no es tal si no está fundada en los hechos y en el derecho, la decisión administrativa inmotivada es abuso de poder, es arbitrariedad, sistema autoritario de gobierno, si no tiene la simple y humilde explicación que la coloca por debajo del derecho y no por encima de los hombres. Con base en los hechos del caso y no con invocaciones abstractas y genéricas aplicables a una serie indeterminada de casos. Por ello se ha dicho también que si una decisión no expresa cuáles son los motivos, en verdad ya no los tiene en el doble sentido de carecer asimismo de sustrato fáctico, de sustento en los hechos que deberían determinarla. Antes se expresaba que el acto que carece de explicación carece también de causa”[...] ”La necesidad de motivación no se satisface con arbitrarias expresiones tales como por razones de mejor servicio; por ser conveniente y necesario a los superiores intereses del Estado; en virtud de las atribuciones que le confiere claramente la ley n° [...] “La no fundamentación o utilización de fórmulas vacuas y vacías, o dogmáticas, apodícticas, etc., en esta lista de ejemplos, significa inutilizar totalmente la defensa o argumentación y es vicio que debiera ser insanable: Son exactamente lo mismo que la desnuda invocación del interés público, el bien común, la oportunidad, el mérito, la conveniencia. Sin una explicación razonable y racional, no significan nada”*

Por esto mismo, tanto en el mensaje que da cuenta del dictado del decreto emitido por el Poder Ejecutivo, como en sus considerandos, se deben precisar siempre qué acontecimientos han producido la causa constitucional o hecho habilitante para su emisión, cuáles son los bienes que desea preservar a través de su dictado, las razones por las cuales no puede resolver la emergencia mediante mecanismos ordinarios y sí mediante el decreto que se emite.

### I.2.4. La razonabilidad

Como cuarto requisito, todo decreto de necesidad y urgencia debe ser razonable. En nuestro ordenamiento jurídico el control de constitucionalidad tiene numerosas facetas y pautas para su aplicación, entre las cuales se encuentra el estándar jurídico de la razonabilidad. Esto implica que toda vez que se ejerza el control judicial de razonabilidad sobre los actos estatales, no se está haciendo otra cosa que llevar adelante un tipo de control de constitucionalidad.

*Este control exige verificar, objetivamente, una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin buscado con la medida y razonabilidad respecto de las circunstancias que dan lugar a su dictado. Tal como Bidart Campos lo sostuvo, la razonabilidad "exige que el "medio" escogido para alcanzar un "fin" válido guarde proporción y aptitud suficiente con ese fin, o bien, que se verifique una "razón" valedera para fundar tal o cual acto de poder".*



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

### I.2.5. La temporalidad

Por último, dado que el decreto sólo es válido ante la existencia de circunstancias excepcionales y dado que éstas tienen una perdurabilidad determinada (la emergencia es, por propia definición, temporaria), el acto del Poder Ejecutivo debe tener una vigencia acotada, es decir, sujeta a término. *Ya en 1959 la Corte sostuvo, respecto a las medidas en emergencia, que "la emergencia dura el tiempo que duran las causas que la han originado"*. La consecuencia práctica de esta exigencia es que el decreto debe fijar explícitamente el plazo temporal durante el cual tendrá vigencia, que será el que se presume razonablemente durará la emergencia o bien el indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria.

### I.3 Subsistencia del control judicial de constitucionalidad

No está de más resaltar que el Poder Judicial preserva toda su potestad de controlar la constitucionalidad de la legislación dictada bajo delegación o por decretos de necesidad y urgencia. Por una parte, los jueces tienen el deber de someter la legislación en cuestión al escrutinio sobre su concordancia con la Constitución Nacional, como lo tienen respecto del resto de la legislación

## II. Análisis en particular del Decreto 656/2024

El Decreto de Necesidad y Urgencia N° 656/2024 aprueba en su artículo 1° *“Asignase adicionalmente al presupuesto general de la administración nacional la suma de PESOS CIENTO MIL MILLONES (\$ 100.000.000.000) destinados a la SECRETARÍA DE INTELIGENCIA DE ESTADO de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN para el fortalecimiento del Sistema de Inteligencia Nacional”* en tanto que en su artículo 2° *“Establécese el carácter reservado de los fondos previstos en el artículo 1° de la presente medida en los términos del artículo 38 bis de la Ley N° 25.520 y sus modificatorias”*.

Entendemos que es un DNU que no cumple los requisitos formales, ni sustanciales. Los requisitos formales quedaron incumplidos cuando no se aprecian las circunstancias fácticas de imposibilidad de funcionamiento del Congreso Nacional, los requisitos sustanciales quedan evidenciados frente a la ausencia de razonabilidad al ver que el DNU solo le otorga partidas presupuestarias a los gastos reservados y ni siquiera se ocupa de dotar a la estructura creada de los fondos necesarios para su funcionamiento. Es decir, estamos frente a una norma que carece de proporcionalidad entre los medios utilizados y los fines buscados. En este caso el DNU no demuestra una emergencia aparecida recientemente, súbitamente, imprevistamente que requiere



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

una solución urgente. Al contrario, obviar al Congreso Nacional representa un ataque a la democracia y la eficiencia de la normativa.

En este sentido al realizar una lectura de los considerandos no se da fundamento alguno al DNU en cuestión, notamos una carencia de la fundamentación sobre la norma que se está aprobando. Es decir, podríamos afirmar que la falta de una fundamentación adecuada sobre la necesidad del dictado de un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU), junto con la carencia de argumentos económicos y financieros que justifiquen el incremento de los fondos destinados a los gastos reservados, pone en tela de juicio la validez de dicha norma desde la perspectiva del Derecho Administrativo. Esta deficiencia en la fundamentación no solo compromete la legitimidad del procedimiento seguido, sino que también cuestiona la transparencia y la justificación de las decisiones adoptadas, aspectos esenciales para garantizar la legalidad y la eficiencia en la administración pública.

En primer lugar, el uso de un DNU está reservado para situaciones de emergencia que requieren una intervención rápida e inaplazable. La falta de una justificación clara y contundente sobre la urgencia y necesidad del decreto debilita su base jurídica y abre la puerta a la impugnación por su posible carácter arbitrario. Además, la ausencia de un análisis detallado sobre los impactos económicos y financieros del aumento en los fondos para gastos reservados genera incertidumbre y desconfianza tanto en la gestión gubernamental como en la ciudadanía.

Desde una perspectiva administrativa, la insuficiencia de fundamentos podría interpretarse como un incumplimiento de los principios de racionalidad y proporcionalidad que deben guiar la acción del Estado. La administración pública está obligada a actuar con transparencia, proporcionando explicaciones claras y detalladas sobre sus decisiones, especialmente cuando éstas implican el uso de recursos públicos. La falta de estas explicaciones no solo afecta la percepción pública sobre la gestión de los fondos, sino que también podría constituir una vulneración de las normativas vigentes que regulan la emisión y justificación de los DNUs.

La Corte Suprema de Justicia ya ha afirmado que debe existir “grave riesgo social” (fallo “Video Club Dreams”) o una “grave perturbación económica, social o política, que representa el máximo peligro para el país” (fallo “Tobar”); o “situaciones de grave trastorno que amenacen la existencia la seguridad o el orden público o económico, que deben ser conjuradas sin dilaciones” (fallo “Leguizamón Romero”).

En lo estrictamente económico, puede observarse una absoluta irrazonabilidad del incremento de los créditos asignados con carácter reservado. Al día 23 de Julio, la partida presupuestaria en cuestión tenía un crédito vigente de 3.194 millones de pesos, por lo que el aumento realizado de



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

100.000 millones de pesos supone un incremento porcentual de 3.131% en fondos reservados y de 272% en relación a los fondos totales de la SECRETARÍA DE INTELIGENCIA DE ESTADO, de los cuales, a partir del decreto, el 75% de ellos son de uso reservado o secreto. Sin dudas, este incremento no se corresponde ni guarda coherencia con otras reestructuraciones presupuestarias realizadas a lo largo del año o por la prórroga del presupuesto 2023.

Tal como fue expresado precedentemente un DNU debe cumplir con los requisitos de motivación y razonabilidad, para evitar constituirse como un instrumento de abuso de poder por parte del Poder Ejecutivo. En este sentido es conveniente tener en cuenta las previsiones normativas establecidas para los “gastos reservados” en las Leyes 25.520 de Inteligencia Nacional y 24.156 de Administración Financiera, no solo en lo que respecta al control ex post del uso de dichos fondos, sino especialmente en el proceso de aprobación y asignación de los créditos presupuestarios reservados o secretos en los que el Congreso tiene un rol de intervención fundamental e inexcusable que el DNU en cuestión pretende evitar.

En primer lugar, y en concordancia con lo establecido por el art. 75 de la Constitución Nacional, las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como *las partidas que refieran a gastos reservados y de inteligencia*, quedan reservadas al Congreso Nacional por el **art. 37 de la Ley 24.156**, permitiendo su reestructuración parcial por parte del Jefe de Gabinete con comunicación inmediatamente posterior ante las comisiones de Presupuesto y Hacienda del Congreso de la Nación.

En segundo término, la Ley 25.520 establece la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia que por el art. 37 se le otorga la competencia de “supervisar y controlar los "Gastos Reservados" que fueren asignados a los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional.”. Para ello, y por el inc. 1 se la faculta a ***“entender e intervenir en el tratamiento del proyecto de ley de presupuesto nacional que el Poder Ejecutivo remita al Congreso de la Nación”*** para lo que el Poder Ejecutivo debe remitir la documentación necesaria, especialmente: *a. Un anexo conteniendo los montos asignados o ejecutados por jurisdicción que tengan el carácter de gastos reservados, confidenciales, secretos o de acceso limitado o restringido; y b. Un anexo con clasificación de seguridad, conteniendo finalidad, programa u objeto del gasto.*

Atento a esto, debe advertirse que la norma si bien permite la asignación de fondos con carácter reservado por el art. 38 bis para labores de inteligencia y que su publicidad pueda afectar el normal desarrollo de las mismas, dichos fondos son habilitados necesariamente con el control e intervención previa informada de la Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia en el marco del tratamiento del proyecto de ley de presupuesto nacional.





## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

De esta manera, el uso de un DNU por parte del Poder Ejecutivo para autoasignarse partidas presupuestarias de carácter reservado, no solo evita los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, sino que vulnera y viola todas las restricciones y condiciones normativas especiales establecidas para este tipo de fondos y gastos excepcionales. A esto debe agregarse que, dada la elusión de justificar y documentar la necesidad de los fondos reservados en el trámite ordinario previsto, la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia no podrá hacer efectiva su obligación de supervisar y controlar los "Gastos Reservados", controlar que hubiesen tenido la finalidad prevista en la asignación presupuestaria, y elaborar el informe reservado de análisis y evaluación de la ejecución de los gastos reservados otorgados.

En resumen, la ausencia de una fundamentación sólida y detallada respecto a la necesidad y justificación económica del DNU en cuestión, como así también de su razonabilidad y motivación exclusivamente dirigida a eludir el control y autorización indispensable por parte del Congreso de la Nación para la asignación de los créditos con carácter reservado, plantea serios interrogantes sobre su validez jurídica y administrativa. Es fundamental que las autoridades competentes revisen y mejoren los procedimientos de justificación para garantizar que todas las normas dictadas, especialmente las de carácter excepcional, cumplan con los más altos estándares de transparencia y fundamentación técnica, pero por sobre todo de concordancia con la Constitución Nacional y los principios republicanos establecidos en ella.

### III. Conclusión

En resumen, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 656/2024, que asigna una suma adicional de \$100.000.000.000 a la Secretaría de Inteligencia de Estado y establece el carácter reservado de estos fondos, presenta serias deficiencias en su fundamentación y justificación. El uso de un DNU está reservado para situaciones de emergencia que requieran una intervención rápida e inaplazable, lo que no ha sido adecuadamente demostrado en este caso y lo vuelve al Decreto nulo de nulidad absoluta e insanable.

Hay que insistir, frente a la deriva populista de izquierda o derecha, que el principio republicano de división de poderes (art. 1 CN), la prohibición del ejercicio de la suma del poder público (art. 29 CN) y la interpretación estricta y limitada de las atribuciones de los poderes del Estado, generan la inconstitucionalidad de los decretos “de conveniencia” como el DNU N° 656/2024.

La falta de una motivación clara y detallada, la carencia de argumentos económicos y financieros, y la ausencia de justificación sobre la necesidad y urgencia del decreto debilitan su



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

base jurídica y abren la puerta a la impugnación por su posible carácter arbitrario. Además, eludir el control y autorización indispensables del Congreso, vulnerando las restricciones normativas especiales para la asignación de fondos reservados. La intervención del Congreso es fundamental para validar y controlar el uso de recursos públicos, especialmente en áreas sensibles como la inteligencia, donde la transparencia y la rendición de cuentas son esenciales para la legitimidad y eficiencia de la administración pública.

El continuo avance ilegítimo sobre las instituciones reviste enorme gravedad, pues las soluciones deben buscarse y encontrarse justamente en el apego a las reglas constitucionales, y no en su ruptura. En el decreto cuya nulidad pretendemos declarar se ha legislado con pretensión de permanencia y no de transitoriedad, por lo cual no se cumple con el art. 99 inc. 3.

Es por ello que debe darse a este proyecto urgente tratamiento por el pleno de la Cámara de Diputados de la Nación.

Por los motivos expuestos, aconsejamos rechazar la validez del Decreto de necesidad y urgencia 656/2024, declarándose nulo de nulidad absoluta e insanable por falta de adecuación a los requisitos sustanciales y formales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido por el Artículo 99 inciso 3° de la Constitución Nacional.

**Maximiliano FERRARO**

**Juan Manuel LOPEZ**

**Paula OLIVETO LAGO**

**Mónica FRADE**

**Marcela CAMPAGNOLI**

**Victoria BORREGO**