Presidencia
del
Senado de la Nación

DPP- 37 /20

Buenos Aires, 4 de mayo de 2020.

VISTO:

la solicitud presentada por varias/os señoras/es Senadoras/es de convocar a *una Sesión Pública Especial*; y

CONSIDERANDO:

que, mediante RSA-487/20 se dispensó de la asistencia al personal, se determinó guardias mínimas para garantizar el normal funcionamiento del H. Senado de la Nación y se dispuso la modalidad de Trabajo Conectado Remoto (TCR). Que, por el Decreto del P.E.N Nro. 297/2020 estableció el "aislamiento social, preventivo y obligatorio", por un plazo determinado, durante el cual todas las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en el lugar en que se encuentren y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo. Que, mediante el Decreto de Necesidad Urgencia Nro. 408/2020, el Poder Ejecutivo Nacional ha dispuesto la prórroga, hasta el día 26 de abril de 2020, de la vigencia del Decreto Nro. 297/2020. Que, en el marco de la situación declarada, el H. Senado de la Nación adhirió al Decreto del P.E.N Nro. 297/2020 por medio de la RSA-548/2020 y por la RSA-563/20 al Decreto de Necesidad Urgencia Nro. 355/2020 y que, mediante el Decreto de Necesidad Urgencia Nro. 408/2020, el Poder Ejecutivo Nacional ha dispuesto la prórroga del aislamiento social, preventivo y obligatorio, hasta el día 10 de mayo de 2020, y que dicho pedido se encuentran en las disposiciones legales en vigencia,

POR ELLO:

LA PRESIDENTA DEL H. SENADO DE LA NACION,

D E C R E T A :

Artículo 1°- Por Secretaría cítese a las señoras Senadoras y a los señores Senadores, a *Sesión*

SENADO DE LA NACION

Presidencia
del
Senado de la Nación

DPP- 37 /20 -

Publica Especial, para el día miércoles 13 mayo del corriente, a las 14.00 horas, con el objeto de tratar el siguiente temario:

Expte DP-8/20: Encomendar la realización de sesiones en carácter remoto o virtual mediante videoconferencia, de modo excepcional por el plazo de 60 días Ad Referendum del HSN.

Expte DP-7/20: Prórroga de interrupción de los plazos parlamentarios Ad Referendum del HSN.

Expte DP-6/20: Prórroga de interrupción de los plazos parlamentarios Ad Referendum del HSN.

Expte DP-5/20: Prórroga de interrupción de los plazos parlamentarios Ad Referendum del HSN.

Expte DP-4/20: Interrupción de los plazos parlamentarios Ad Referendum del HSN.

Orden del Día 13/20. Expte PE-14/20: Mensaje Nro. 0012 de fecha 17 de marzo de 2020 comunicando el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 260/20 sobre ampliación de la Emergencia Pública en Materia Sanitaria establecida por la Ley 27.541, en virtud de la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación al CORONAVIRUS COVID-19 por el Plazo de un Año.

Orden del Día 14/20. Expte PE-19/20: Mensaje 0016 /20 de fecha 19 de marzo de 2020 comunicando el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia 274, del 16 de marzo de 2020, por el cual se establece la Prohibición de Ingreso al Territorio Nacional, por un Plazo de 15 días corridos, de Personas Extranjeras no residentes en el País, a través de Puertos, Aeropuertos, Pasos Internacionales, Centros de Frontera y Cualquier otro Punto de Acceso.

Orden del Día 15/20. Expte PE-16/20: Mensaje 0013/20 de fecha 19 de marzo de 2020 comunicando el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia 287 del 17 de marzo de 2020 por el cual se modifica el Decreto 260/20 sobre ampliación de la Emergencia Pública en Materia Sanitaria establecida por la Ley 27.541, en virtud de la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación al CORONAVIRUS COVID-19 por el Plazo de un Año.

SENADO DE LA NACION

Presidencia del Senado de la Nación

DPP- 37 /20

Orden del Día 16/20. Expte PE-24/20: Mensaje N° 0020/2020, que comunica el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 297 del 19 de marzo de 2020, mediante el cual, a fin de proteger la Salud Pública, se establece para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria, la medida de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio, en los términos indicados en el presente Decreto, desde el 20 hasta el 31 de marzo inclusive del corriente año.

Orden del Día 17/20. Expte PE-26/20: Mensaje Nro. 0022/2020, que comunica el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 311 del 24 de marzo de 2020, mediante el cual se establece que las Empresas prestadoras de los Servicios de Energía Eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e Internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, no podrán disponer la suspensión.

Orden del Día 18/20. Expte PE-36/20: Mensaje N° 0029/2020 que comunica el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 312 del 24 de marzo del 2020, mediante el cual se suspende hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación de proceder al cierre de Cuentas Bancarias y a disponer la Inhabilitación establecidas en el Artículo 1° de la Ley N° 25.730, como así también la aplicación de las multas previstas en dicha norma.

Orden del Día 19/20. Expte PE-23/20: Mensaje N° 0019/2020, que comunica el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 313 del 26 de marzo de 2020, por medio del cual se amplían los alcances de la Prohibición de Ingreso al Territorio Nacional a través de Puertos, Aeropuertos, Pasos Internacionales, Centros de Fronteras y cualquier otro punto de acceso dispuesto por el Decreto N° 274 del 16 de marzo de 2020, esta ampliación estará vigente hasta el 31 de marzo de 2020, inclusive.

Orden del Día 20/20. Expte PE-33/20: Mensaje N° 0026/2020 que comunica el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 316 del 28 de marzo de 2020, por medio del cual se prorroga hasta el 30 de junio de 2020 inclusive el plazo establecido en el último párrafo del Artículo 8° de la Ley N° 27.541 para que los contribuyentes puedan acogerse el Régimen de Regularización establecido en el Título IV de esa Ley.

SENADO DE LA NACION

Presidencia
del
Senado de la Nación

DPP- 37 /20

Orden del Día 21/20. Expte PE-25/20: Mensaje N° 0021/2020, que comunica el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 319 del 29 de marzo del 2020, por medio del cual se establece la suspensión de las ejecuciones hipotecarias y el congelamiento, hasta el día 30 de septiembre del corriente año, del valor de las cuotas mensuales de los créditos hipotecarios que recaigan sobre inmuebles destinados a vivienda única y que se encuentren ocupados con el referido destino.

Orden del Día 22/20. Expte PE-30/20: Decisión Administrativa N° 452/2020 que comunica el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 320 del 29 de marzo del 2020, por medio del cual se suspende en todo el territorio nacional hasta el día 30 de septiembre del año en curso, la ejecución de las sentencias judiciales cuyo objeto sea el desalojo de inmuebles de los individualizados en el artículo 9° y el congelamiento de precios de alquileres.

Orden del Día 23/20. Expte PE-22/20: Mensaje N° 0018/2020, que comunica el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 325 del 31 de marzo de 2020, por medio del cual se prorroga la vigencia del Decreto N° 297 /20 con las modificaciones previstas en el presente decreto hasta el 12 de abril de 2020 inclusive.

Orden del Día 24/20. Expte PE-27/20: Mensaje N° 0023/2020, que comunica el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 326 del 31 de marzo de 2020, por medio del cual se instruye a la Autoridad de Aplicación y al Comité del Fondo de Garantías Argentino (FOGAR), Administrador creado por el artículo 8° de la Ley N° 25.300, constituir un Fondo de Afectación Específica, con el objeto de otorgar garantías para facilitar el acceso a préstamos para capital de trabajo, por parte de las MiPyMES.

Orden del Día 25/20. Expte PE-32/20: Mensaje N° 0024/2020, que comunica el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 329 del 31 de marzo de 2020, mediante el cual se prohíbe por el plazo de 60 días a partir de su publicación los despidos sin justa causa y por las causales de disminución de trabajo y fuerza mayor, como también aquellas suspensiones por las causales de fuerza mayor y falta o disminución de trabajo.

SENADO DE LA NACION

Presidencia del Senado de la Nación

DPP- 37 /20

Orden del Día 26/20. Expte PE-37/20: Mensaje N° 0017/2020, que comunica el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 331 del 1° de abril de 2020, mediante el cual se prorroga el plazo establecido por el artículo 1° del Decreto N° 274/20 (prohibición de Ingreso al Territorio Nacional), hasta el día 12 de abril de 2020, inclusive.

Orden del Día 27/20. Expte PE-29/20: Mensaje N° 0025/2020, que comunica el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 332 del 1° de abril de 2020, por medio del cual se crea el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras afectado por la Emergencia Sanitaria.

Orden del Día 28/20. Expte PE-35/20: Mensaje N° 0028/20 que comunica el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 347 del 05 de abril del 2020, por el cual se crea el Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, que estará integrado por los titulares de los Ministerios de Desarrollo Productivo, de Economía y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Orden del Día 29/20. Expte PE-40/20: Decreto N° 355 /2020.- Mensaje Nro. 0031/20 de fecha 21 de abril de 2020 comunicando el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 355 del 11 de abril del 2020, por el cual se prorroga la vigencia del Decreto N° 297 /20, Prorrogado a su vez por el Decreto N° 325 /20 sobre Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio -ASPO - hasta el día 26 de abril de 2020 inclusive.

Orden del Día 30/20. Expte PE-39/20: Decreto N° 365 /2020.- Mensaje Nro. 0030/20 de fecha 21 de abril de 2020 comunicando el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 365 /20 del 11 de abril del 2020 por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 274/20, prorrogado a su vez por el Decreto 331/20 sobre el Cierre de Fronteras hasta el día 26 de abril de 2020 inclusive.

Orden del Día 31/20. Expte PE-41/20: Mensaje Nro. 0032/20 de fecha 22 de abril de 2020 comunicando el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 367 del 13 de abril de 2020 sobre considerar la Enfermedad COVID-19 producida por el CORONAVIRUS SARS-COV-2 presuntivamente una Enfermedad de Carácter Profesional -No Listada en los términos del apartado 2 Inciso B) del Artículo 6° de la Ley N°24.557.

SENADO DE LA NACION

Presidencia
del
Senado de la Nación

DPP- 37 /20

Orden del Día 32/20. Expte PE- 42/20: Mensaje Nro. 0033/20 de fecha 22 de abril de 2020 comunicando el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 376 del 19 de abril del 2020 sobre la ampliación del Decreto N° 332/20 Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción.

Art. 2°- Comuníquese.

H. SENADO DE LA NACION ARGENTINA

Presidencia
del
Senado de la Nación

BUENOS AIRES, 04 MAY 2020

DP- 0008/20

VISTO:

El DNU-2020-260-APN-PTE de Emergencia Sanitaria, el DNU-2020-297-APN-PTE de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio, la RSA 487/20 de Trabajo Remoto a Distancia, las diversas comunicaciones cursadas por los senadores y las senadoras de distintos bloques políticos de esta H. Cámara y la necesidad impostergable de sesionar por parte de esta H. Cámara de Senadores y Senadoras, y

CONSIDERANDO:

Que, por el Decreto N° 260 del 12 de marzo de 2020 se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541, en virtud de la Pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19, estableciéndose las obligaciones a ser observadas por la población, así como las facultades y competencias confiadas a las Jurisdicciones y Organismos para su adecuado y articulado marco de actuación.

Que, según informara la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) con fecha 19 de marzo de 2020, se ha constatado la propagación de casos del coronavirus COVID-19 a nivel global.

Presidencia
del
Senado de la Nación
DP- 0008 / 20

Que, con el objetivo de proteger la salud pública como una obligación inalienable del Estado Nacional, por Decreto DECNU-2020-260-APN-PTE se estableció para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él, la medida de "Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio", por un plazo determinado, durante el cual todas las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en el lugar en que se encuentren y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo.

Que, por razones de salud pública originadas en la prevención de la propagación de casos de coronavirus (COVID-19), este H. Senado ha dictado los actos necesarios para acompañar las medidas dispuestas por el Ministerio de Salud de la Nación y por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Que, la Secretaría Administrativa dictó mediante la RSA 487/20 el desarrollo del Trabajo Conectado Remoto (TCR) mediante el cual se estableció la implementación de acciones y políticas en cumplimiento de las recomendaciones que dispuso la autoridad sanitaria, en el marco de la emergencia y la situación epidemiológica.

Que, a través de la RSP-11/12, el DPP-96/17 y la RSP-5/17 se ha implementado el Sistema de Remisiones Digitales y la firma digital en etapas, lo que conjuntamente con la implementación del TCR, permitió la continuidad de la actividad legislativa mediante el respectivo uso de los archivos compartidos, el acceso a aplicaciones, servicios automatizados y a los distintos sistemas que ya se encontraban en uso y en especial el sistema de Remisiones Digitales, que

Presidencia
del
Senado de la Nación
DP- 0008 / 20

facilitaron el ingreso normal de proyectos, dictámenes y distintos trámites, así como la comunicación con el Poder Ejecutivo vía Trámite a Distancia (TAD).

Que, en lo pertinente y en el marco de la situación declarada, el H. Senado de la Nación adhirió al Decreto del Poder Ejecutivo Nacional de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio por medio de la Resolución RSA-548/2020.

Que, mediante el Decreto de Necesidad Urgencia DECNU-2020-408-APN-PTE, el Poder Ejecutivo Nacional ha dispuesto la prórroga, hasta el día 10 de mayo de 2020, de la vigencia del DECNU-2020-297-APN-PTE, prorrogado a su vez por los Decretos Nro. DECNU-2020-325-APN-PTE y Nro. DECNU-355-APN-PTE.

Que, por el DP-4/2020 de la Presidencia de este H. Senado de la Nación dispuso la interrupción de los plazos parlamentarios, ad referéndum de su aprobación por la Honorable Cámara del Senado de la Nación y los DP-5/20, DP-6/20 y DP-7/20 donde se establecen la prórroga de la interrupción de los plazos parlamentarios.

Que, el H. Senado de la Nación ha definido la profundización de la innovación tecnológica y organizacional como objetivo expreso de la Política de la Calidad institucional.

Que, se ha dispuesto la integración y designación de autoridades de comisiones unicamerales y bicamerales permanentes de este H. Senado de la Nación por modalidad remota.

Que, se han llevado a cabo con éxito reuniones informativas, que han permitido la participación de

SENADO DE LA NACION

Presidencia del Senado de la Nación

DP- 0008/20

varios ministros y ministras de la nación, para exponer en virtud de las inquietudes y preguntas de los senadores y las senadoras de esta H. Cámara sin inconvenientes en su normal desarrollo.

Que, en el marco de la emergencia sanitaria declarada a partir de COVID-19, la posibilidad de constituir a los Senadores en Cámara en la Sala de Sesiones constituye un riesgo a la salud de todo el personal afectado a la realización de dicha sesión.

Que, el artículo 30 del Reglamento de esta Honorable Cámara de Senadores de la Nación dispone que los senadores constituyen Cámara en la Sala de Sesiones, salvo casos de "**gravedad institucional**".

Que, la situación general del país obliga a buscar otras herramientas que permitan desarrollar las actividades legislativas necesarias, respetando las disposiciones establecidas.

Que, en función de lo expuesto, corresponde disponer lo conducente para la realización de las sesiones de este H. Senado de la Nación en modalidad remota o virtual.

Que, en tal sentido se han manifestado los diferentes miembros que componen la H. Cámara de Senadores y Senadoras.

Que, en el marco del dialogo con los sectores que componen este H. Senado de la Nación se han recibido diversas presentaciones ante esta Presidencia relativas a la realización de las sesiones remotas o virtuales.

Que así, el **Interbloque de JUNTOS POR EL CAMBIO** manifestó que consideran "imprescindible alcanzar un

Presidencia
del
Senado de la Nación
DP- 0008 / 20

acuerdo político que viabilice el funcionamiento del Senado en el referido contexto de pandemia."

Que agregan "Por esta razón, en primer lugar, proponemos que a efectos de garantizar la transparencia y seguridad de la sesión, se habilite un sistema mixto que combine la participación remota de una mayoría de miembros, con la presencia en el recinto de la Autoridades de Cámara y un máximo de 15 Senadoras y Senadores, respetando la proporcionalidad política, o Autoridades de Cámara y Presidentes de Bloque o quien ellos designen en su reemplazo. En todos los casos se deberán respetar las medidas de distanciamiento social y demás recomendaciones sanitarias."

Que también manifiestan "Asimismo, vemos conveniente que los legisladores que se conecten de forma remota puedan hacerlo desde organismos oficiales en sus provincias, como por ejemplo una legislatura provincial, desde su despacho en la Cámara de Senadores o desde su domicilio particular si las condiciones de conectividad lo permiten."

Que señalan "Por otra parte, consideramos que la lista de oradores y tiempos de uso de la palabra debe ajustarse a lo establecido en el reglamento, salvo acuerdo en contrario en el Plenario de Labor Parlamentaria."

Que concluyen "Por último, nos resulta importante acotar la agenda parlamentaria para esta modalidad de funcionamiento, limitándola exclusivamente a iniciativas legislativas vinculadas a la emergencia y por un plazo máximo de 60 días, que podrá ser prorrogado de continuar las actuales circunstancias

SENADO DE LA NACION

Presidencia
del
Senado de la Nación

DP- 0008/20

sanitarias, previo acuerdo político de los bloques parlamentarios.

Que, el **Bloque de JUNTOS SOMOS RIO NEGRO** manifestó que "la Propuesta de Sesión Remota se encuadra en el marco de la resolución RSA 0487-2020 mediante la cual se dispusieron en el Senado de la Nación, medidas tendientes a garantizar el normal funcionamiento del Cuerpo adoptándose el sistema de videoconferencias, firma digital, teletrabajo, conexión mediante VPN, ingreso digital de proyectos y otras medidas en consonancia."

Que agregó "De más está decir que en nuestro sistema de gobierno representativo, republicano y federal, la actividad parlamentaria reviste un carácter institucionalmente prominente y que resulta aún más relevante en la actual situación de pandemia sin precedentes que estamos viviendo a nivel mundial. Es por ello necesario para el pueblo y para las provincias, a los que representamos, que garanticemos el funcionamiento del Congreso, a la vez que damos estricto cumplimiento a las recomendaciones de Salud Publica efectuadas por la Organización Mundial de la Salud y normadas por el Poder Ejecutivo Nacional."

Que enfatizó "Sin embargo, quiero adelantar que encuentro reñido con los derechos y principios señalados, y en contradicción con el sacrificio impuesto a la sociedad en su conjunto, el hecho de que los senadores de la Ciudad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires y/o aquellos que se encuentran en las inmediaciones del Congreso de la Nación, se apersonen en el recinto."

SENADO DE LA NACION

Presidencia
del
Senado de la Nación
DP- 0008 / 20

Que al respecto señaló "Por ello, quiero enfatizar que el Aislamiento y el Distanciamiento Social son las únicas medidas disponibles de protección de la Salud Publica, derecho constitucional cuya garantía es responsabilidad de todos y cada uno de los poderes del estado. Y es con ese fin que el aislamiento y el distanciamiento social abarcan también una limitación al desplazamiento de personas hacia el exterior y el interior del país, de cada provincia y cada localidad a fin de prevenir la circulación y el contagio del virus COVID-19. Es nuestra responsabilidad cuidarnos, pero mayor es la responsabilidad de cuidar a todos los habitantes de toda la Nación. Es por ello que entiendo que la presencia en el recinto de algunos senadores de la Ciudad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires, y de aquellos senadores que se encuentran en las inmediaciones del Congreso, resulta no solo innecesaria e incongruente con el objeto del Aislamiento y Distanciamiento Social ya expresado, si no que constituye una amenaza a la salud pública y pone en riesgo innecesario al personal de la casa que es el encargado de llevar a cabo las tareas imprescindibles para que la sesión remota pueda practicarse, como así también a las personas que puedan tener contacto con dichos legisladores en ocasión de su tránsito hacia el Congreso. A su vez, resulta contradictorio con el esfuerzo social que estamos solicitando a los habitantes de la Nación de permanecer en sus hogares y restringir salidas a lo estrictamente necesario y urgente en pos de la Salud Publica, contrariando el derecho a la igualdad. Tampoco puedo dejar de hacer notar, en mi carácter de Senador electo por la Provincia de Rio Negro y titular del Bloque Juntos

SENADO DE LA NACION

Presidencia del Senado de la Nación

DP- 0008/20

somos Rio Negro, que permitir la presencia en el recinto de algunos pocos senadores, privilegiados por cercanía o circunstancia en desmedro del resto de los representantes de las provincias, contradice el espíritu federal que posee la Cámara Alta."

Que concluyó manifestando su "acuerdo con que todas las actividades, comisiones y sesiones se lleven adelante de manera remota de acuerdo a la propuesta elevada por esa presidencia."

Que el **BLOQUE MISIONES** expresó la "conformidad con la validez constitucional de adoptar modalidades virtuales o remotas de sesión con el objeto de que, en el marco de la grave situación generada por la pandemia que afecta al país, la Honorable Cámara del Senado de la Nación pueda ejercer adecuadamente las funciones que la Constitución Nacional le atribuye."

Que añadió que "en el actual contexto que atraviesa el país la Honorable Cámara de Senadores no sólo tiene competencia y facultades suficientes a ese fin, sino que también tiene el deber institucional de disponer una medida de esa naturaleza, sea instrumentándola como modalidad transitoria mientras dure la pandemia o bien -si se entendiera necesario- a través de una modificación permanente de su Reglamento, la que podría ser ratificada en la primera sesión virtual que se realice, sin perjuicio de las medidas adicionales que al respecto se adopten una vez que el Senado vuelva a funcionar de manera presencial."

Que además consignó que "En primer lugar, quiero destacar expresamente que, a mi entender, las graves circunstancias que atraviesa el país como consecuencia de la pandemia generada por el COVID-19, exigen más

Presidencia
del
Senado de la Nación
DP- 0008/20

que nunca que los tres poderes del Estado Nacional asuman con responsabilidad el ejercicio de sus competencias constitucionales. Al respecto, en su reciente decisión la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que "es precisamente en contextos de emergencia" como el que vive el país "que sacuden a la sociedad de una manera inaudita en la historia reciente, que sus autoridades constitucionales están más vigorosamente llamadas a encontrar cauces institucionales para enfrentar tales desafíos" y que "la parálisis causada por la pandemia exige de las instituciones de la República el desarrollo de los mecanismos que sus autoridades consideren necesarios para asegurar la permanencia de sus tareas" ("Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación s/ acción declarativa de certeza", causa 353/2020/CS1, sentencia del 24-4-2020, consid. 4 y 9, respectivamente, del voto mayoritario conjunto de los Dres. Lorenzetti, Maqueda y Highton de Nolasco)."

Que manifestó "En lo que refiere particularmente al Congreso de la Nación, cuya Honorable Cámara de Senadores integro, entiendo que se verifica la situación de gravedad institucional expresamente prevista en el artículo 30 del Reglamento del Cuerpo y que habilitaría la válida instrumentación de mecanismos para realizar sus sesiones bajo una modalidad virtual o remota utilizando para ello los medios electrónicos actualmente disponibles."

Que al respecto puntualizó "En efecto, existe a mi entender una objetiva situación de gravedad institucional generada por la pandemia del COVID-19 y

Presidencia
del
Senado de la Nación

DP- 0008/20

las medidas de emergencia adoptadas por el Poder Ejecutivo de la Nación, lo que determina que resulte plenamente válido, a la luz del Reglamento vigente de la Honorable Cámara de Senadores, que el referido Cuerpo sesione de modo remoto o virtual utilizando para ello los medios electrónicos disponibles en la actualidad. Lógicamente, siempre y cuando se garantice la identidad de los legisladores, su libre manifestación de la voluntad, así como el adecuado cómputo y registro del quorum necesario para sesionar y de los votos que se emitan bajo el régimen de mayorías y minorías aplicable a las decisiones que se adopten, entre las demás medidas razonables que se dispongan para garantizar la publicidad, transparencia y seguridad de la deliberación y de la toma de decisiones de la Cámara."

Que especificó "Ello así, pues encontrándose actualmente el Congreso de la Nación en período de sesiones ordinarias que no han sido suspendidas en los términos previstos por la Constitución (artículos 63 y 65 de la Constitución Nacional), y sin perjuicio del aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto por el Poder Ejecutivo de la Nación en ejercicio de facultades excepcionales (decretos de necesidad y urgencia n° 260/20, 297/20, 325/20, 355/20 y 408/20), resulta imprescindible que el Congreso de la Nación sesione regularmente, entre otras razones, para: a) sancionar las leyes que adopten las medidas necesarias y adecuadas para atravesar la situación de crisis generada como consecuencia de la pandemia, evitando en lo posible mayores daños para la vida y la salud de los argentinos, así como también para reducir en lo posible el impacto de sus graves consecuencias sociales

SENADO DE LA NACION

Presidencia
del
Senado de la Nación
DP- 0008/20

y económicas; y también; b) ejercer las ineludibles funciones de control que, luego de la reforma constitucional de 1994, la Constitución Nacional le atribuye de manera expresa, particularmente en relación al ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo (artículos 76, 80, 99, inciso 3, y concordantes de la Constitución Nacional, así como también lo dispuesto en la Ley 26.122)."

Que el **BLOQUE DEL FRENTE DE TODOS** manifestó "nuestro Bloque considera absolutamente necesario encontrar, en forma urgente, un mecanismo que nos permita sesionar para cumplir el rol que nos asigna nuestra Constitución Nacional.

Que, añadió "En ese marco, creemos que la propuesta que Usted nos entregó es el camino adecuado para encausar el debate, ya que la misma garantiza los principios de participación, transparencia, seguridad y control."

Que, expresó "En ese orden de ideas, debemos expresar que nos sorprende que los senadores firmantes de la nota antes referida propongan habilitar un sistema mixto "...a efectos de garantizar la transparencia y seguridad de la sesión...".

Que, al respecto señalo "De la simple lectura de esa nota podemos ver que no surge fundamento alguno que exprese los motivos por los cuales la propuesta opositora garantice "la transparencia y seguridad" de la sesión. Tampoco vemos expresados los motivos por los cuales ellos consideran que la propuesta formulada por esa Presidencia no garantiza esos principios. "

Presidencia
del
Senado de la Nación

DP- 0008/20

Que, en tal sentido puntualizó "Nosotros no vemos óbice para avanzar en la propuesta formulada por esa Presidencia. No opinamos lo mismo respecto a la propuesta formulada por los senadores Naidenoff, Schiavoni y Romero, toda vez que, en caso de adoptarse el sistema mixto por ellos propuesto, se estaría propiciando un trato desigual y, en cierta forma, discriminatorio entre los senadores y senadoras que conformamos el H. Senado. Y añadió "Nos parece inaceptable que los senadores tengan distintas posibilidades de participación. El trato debe ser igual para todos."

Que, en ese sentido puntualizó "Indudablemente los senadores que residen en provincias alejadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no tendrían las mismas posibilidades de participación y, para participar de forma presencial, deberían exponerse a riesgos mayores que sus pares, por lo que seguramente tendríamos un recinto con participación mayoritaria de las provincias centrales y escasa o nula representación del interior profundo de nuestro país."

Que, también refirió "Asimismo, en la propuesta de la oposición se establece que el número de senadores presentes en el recinto deberá respetar la proporcionalidad política. Sin embargo, cabe reflexionar sobre una hipotética situación en la que, sentados los 15 senadores en el recinto, concurren al mismo otros senadores con la voluntad de ocupar sus bancas para no sentirse discriminados. ¿Cómo se procedería en tales circunstancias? ¿Se cercenaría la voluntad de los senadores cuya participación en el

Presidencia
del
Senado de la Nación
DP- 0008/20

recinto no estaba acordada? ¿O se les permitiría participar vulnerando la proporcionalidad?

Que, se preguntó "de qué manera se garantizaría la representación proporcional de los monobloques en el recinto sin afectar la proporcionalidad."

Que, por esa razón concluyó que "Es evidente a todas luces que la propuesta formulada por los senadores en la nota referida, lejos de garantizar el principio de participación, lo vulnera. "

Que, también especificaron que "otra cuestión importante, que debe ser tenida en cuenta, es que la presencia en el recinto de un número considerable de Senadores y Senadoras generaría la necesidad de convocar a una gran cantidad de trabajadores del H. Senado a fin de garantizar el adecuado funcionamiento del mismo, lo que pondría en riesgo, innecesariamente, a un mayor número de personas.

Que, por lo expuesto concluyeron "Por estas consideraciones no estamos de acuerdo con establecer un sistema de participación mixto como el propuesto por los senadores de la oposición".

Que, añadieron "Sin perjuicio de ello, queremos manifestar nuestra coincidencia con el planteo formulado por los senadores mencionados respecto a que los legisladores que se conecten de forma remota puedan hacerlo desde organismos oficiales en sus provincias o desde sus domicilios particulares si las condiciones de conectividad lo permiten."

Que, consideraron además "que se debe flexibilizar al máximo la lista de oradores y los tiempos de uso de la

Presidencia
del
Senado de la Nación

DP- 0008 / 20

palabra, siempre que las posibilidades técnicas así lo permitan."

Que, finalmente coincidieron en "acotar la agenda parlamentaria para esta modalidad de funcionamiento a iniciativas legislativas vinculadas a la emergencia dentro del período que las circunstancias sanitarias así lo exijan."

Que, analizadas las diversas presentaciones recibidas corresponde manifestar que existe consenso respecto a lo solicitado por el BLOQUE DE JUNTOS POR EL CAMBIO en relación a que la modalidad de sesión virtual solo debe ser aplicada por un plazo determinado en el marco de la situación excepcional que existe en virtud de la pandemia provocada por el COVID-19. Ello sin perjuicio de las posibilidades que luego de cesadas las circunstancias excepcionales y conforme una evaluación que oportunamente realice este H. Senado de la Nación del funcionamiento del sistema de sesiones virtuales o remotas, los senadores impulsen su adopción definitiva.

Que, por ello resulta pertinente que la modalidad de sesión virtual o remota se adopte por un plazo de SESENTA (60) días conforme lo solicitara el BLOQUE DE JUNTOS POR EL CAMBIO. Plazo que podrá ser prorrogado por el H. Senado de la Nación en tanto persista la situación de emergencia sanitaria que diera lugar al dictado del presente decreto.

Que, también se observa coincidencia respecto a que los temas a tratar mediante la modalidad de sesión virtual o remota refieran a las medidas específicas tomadas en el marco de la emergencia sanitaria declarada a raíz del COVID-19, aquellas leyes que

Presidencia
del
Senado de la Nación

DP- 0008/20

requiera el Poder Ejecutivo Nacional y aquellas iniciativas que a criterio del H. Congreso de la Nación sean necesarias para combatir el COVID-19, sus consecuencias y las que deriven de las medidas adoptadas para prevenir la pandemia o sus efectos.

Que, respecto a la solicitud de la presencia de un determinado número de senadores en el recinto en oportunidad de la efectuarse las sesiones virtuales o remotas, denominado sistema "mixto" corresponde hacer lugar a lo explicitado por quienes se han manifestado en sentido contrario al mencionado sistema mixto.

Que, en efecto, admitir el sistema mixto implicaría una inaceptable e infundada desigualdad de tratamiento entre los senadores que residen y se encuentran en provincias lejanas a la Capital Federal y quienes residen en la propia Capital o provincias cercanas.

Que, la representación que ejercen los miembros de este H. Senado de la Nación es en carácter profundamente federal y lo hacen en representación de sus provincias y de la Ciudad Autónoma de Bs. As. por las que fueron electos. Validar la discriminación de la participación presencial de algunos senadores en detrimento de otros es afectar la representación federal del H. Senado. Todas las provincias y de la Ciudad Autónoma de Bs. As merecen el mismo trato y también lo merecen sus representantes.

Que, la moción de una sesión mixta priva de la posibilidad de sesionar presencialmente a los miembros de bloques unipersonales en detrimento de los bloques que cuentan con mayor número de miembros.

Presidencia
del
Senado de la Nación
DP- 0008 / 20

Que, no existen criterios objetivos para diferenciar a unos u otros senadores a los fines de determinar quiénes podrían participar de la sesión en modo presencial y quienes lo harían en forma remota o virtual y que cualquier senador que sea excluido de su participación presencial podría impugnar razonablemente dicha exclusión.

Que, ante tal situación resulta razonable dar a todos los senadores un tratamiento igualitario en relación a la participación virtual o remota.

Que, ello además protegerá a los trabajadores del H. Senado de la Nación de verse expuestos a situaciones de riesgo sanitario, que es uno de los fundamentos primarios para llevar adelante las sesiones de modo virtual o remoto.

Que, también se ha planteado que los senadores y autoridades accedan al entorno virtual desde organismos públicos de sus provincias, cuestión que se presenta como razonable, sin perjuicio que, si por causas que se justifiquen fehacientemente, un senador no pudiese concurrir a un organismo público, podrá autorizarse su conexión a la sesión virtual desde su domicilio.

Que, para autorizar una conexión domiciliaria se debe acreditar que en el domicilio están disponibles para su utilización una computadora que cuente con micrófono y cámara web, y una conexión del tipo simétrica con un mínimo de 10 mbs. de ancho de banda. Debe además contarse con un teléfono celular del tipo smartphone como medida frente a posibles inconvenientes.

Presidencia
del
Senado de la Nación
DP- 0008 / 20

Que, por su parte el H. Senado de la Nación proveerá asistencia de personal informático como soporte a los senadores y senadoras a los fines de facilitar y orientar su conexión al entorno virtual en el que se desarrollará la sesión.

Que, los senadores, senadoras y autoridades que participen en la sesión virtual o remota deberán validar su identidad. La validación de la identidad será realizada por oficiales del Registro Nacional de las Personas que se encontrarán presentes en el organismo oficial o en el domicilio del senador o la senadora si se hubiese autorizado. Una vez identificado el Senador o la Senadora se procederá a contabilizar su presencia en el tablero del recinto ubicado en el Palacio Legislativo a los fines de computarse el quorum, conforme al artículo 16 del Reglamento de la H. Cámara de Senadores y Senadoras.

Que, los informes técnicos dan cuenta que la sesión virtual puede tener una duración máxima de SEIS (6) horas, razón por la cual los bloques acordarán el tiempo de intervención de cada uno de los senadores y las senadoras, debiendo reservar MEDIA HORA para las cuestiones propias de la sesión, tales como asuntos entrados, votaciones y notificación de sus resultados.

Que la distribución en el uso de la palabra se hará en forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara lo cual será establecido por el pleno del cuerpo a propuesta de los bloques A tales fines se asignará proporcionalmente el tiempo establecido para cada uno de los bloques y será distribuido por ellos mismos entre sus integrantes, debiendo notificarse a la

Presidencia
del
Senado de la Nación
DP- 0008 / 20

Secretaria Parlamentaria de este H. Senado de la Nación la lista de oradores y los tiempos asignados en forma previa al inicio de la sesión

Que, el sistema de votación será realizado por los medios electromecánicos desarrollados al efecto conforme al artículo 205 del Reglamento de la Cámara, los mismos serán informados a la Mesa de Autoridades mediante un acta de votación que consigne el nombre, sentido del voto y resultado de la votación. La Mesa de Autoridades informará verbalmente el nombre, sentido del voto y resultado de la votación, pudiéndose corregir el sentido del voto verbalmente en caso de no corresponderse con la voluntad del Senador o Senadora.

Que, el control de la votación será llevado a cabo por el Sistema Parlamentario que actualmente se encuentra en funcionamiento, emitiendo las actas correspondientes.

Que, en caso de ser necesario, siempre que medien causas razonables, la votación podrá realizarse a viva voz, debiendo identificarse previamente los Senadores y Senadoras.

Que, la sesión a realizarse será de carácter público, debiendo de garantizarse los medios necesarios para su transmisión y conservación del registro audiovisual de la misma.

Que, únicamente podrán ingresar al recinto de la Cámara de Senado el personal de aquellas unidades orgánicas que fuera requerido expresamente.

Que, los responsables de cada área dispondrán la confección de las listas de los funcionarios y empleados que concurrirán a cumplir las tareas que se

Presidencia
del
Senado de la Nación

DP- 0008/20

les encomienden en los lugares habitualmente se desempeñan, detallando nombre y apellido y número de documento de identidad.

Que, se instruye por el presente a la Señora Secretaria Administrativa del H. Senado de la Nación a instrumentar lo conducente al desarrollo de las herramientas necesarias para garantizar la viabilidad de la sesión remota via videoconferencia, haciendo precisa observancia de los principios de participación, seguridad, transparencia y control del proceso.

Que, el presente se dicta ad referéndum del H. Senado de la Nación.

Que, el presente se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por el DR-1388/02 - Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores y Senadoras de la Nación - y sus modificatorias, y

POR ELLO:

LA PRESIDENTA DEL H. SENADO DE LA NACIÓN,

D E C R E T A:

ARTÍCULO 1°. - Encomiéndese la realización de sesiones en carácter remoto o virtual mediante videoconferencia, de modo excepcional por el plazo de SESENTA (60) días, plazo que podrá ser prorrogado por en H. Senado de la Nación en tanto persista la situación de emergencia sanitaria que diera lugar al dictado del presente decreto.

ARTÍCULO 2°. Las sesiones virtuales o remotas tratarán sobre medidas específicas en el marco de la

Presidencia
del
Senado de la Nación
DP- 0008 / 20

emergencia sanitaria declarada a raíz del COVID-19, sobre aquellas leyes que requiera el Poder Ejecutivo Nacional y aquellas iniciativas que a criterio del H. Congreso de la Nación sean necesarias para combatir el COVID-19, sus consecuencias y las que deriven de las medidas para prevenir la pandemia o sus efectos.

ARTÍCULO 3°. – Los Senadores y las Senadoras, así como la Mesa de Autoridades garantizarán su presencia desde un organismo oficial.

ARTÍCULO 4°.– En caso de impedimento, se podrá habilitar la conexión remota desde el domicilio del Senador, Senadora o miembro de la Mesa de Autoridades, siempre que reúna con los requisitos de conexión necesarios.

ARTÍCULO 5°. – Los requisitos de conexión serán, una computadora que cuente con micrófono y cámara web y conexión del tipo simétrica con un mínimo de 10 Mbs. de ancho de banda. Frente a posibles inconvenientes deberá proveerse un contacto de teléfono celular de tipo smartphone. El proceso contará con la asistencia de personal informático como soporte.

ARTÍCULO 6°. – La validación de la identidad se procederá a realizar por oficiales del Registro Nacional de las Personas que se encontrarán presentes en el organismo oficial, o en el domicilio del Senador o la Senadora si se hubiese autorizado. Una vez identificado el Senador o Senadora se procederá a contabilizar su presencia en el tablero del recinto ubicado en el Palacio Legislativo computándose el quorum, conforme al artículo 16 del Reglamento de la H. Cámara de Senadores.

Presidencia
del
Senado de la Nación
DP- 0008/20

ARTÍCULO 7°. - En cumplimiento de las garantías de seguridad y calidad técnica se ha recomendado un tiempo máximo de duración de la sesión virtual o remota de SEIS (6) horas. Atento dicha recomendación y en virtud de la representación política y democrática, el uso de la palabra se distribuirá en forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara, lo cual será establecido por el pleno del cuerpo a propuesta de los bloques, debiendo reservarse TREINTA (30) minutos para las votaciones y la notificación de sus resultados.

A tales fines se asignará proporcionalmente el tiempo establecido para cada uno de los bloques y será distribuido por ellos mismos entre sus integrantes, debiendo notificarse a la Secretaria Parlamentaria de este H. Senado de la Nación la lista de oradores y los tiempos asignados en forma previa al inicio de la sesión.

ARTÍCULO 8°. - El sistema de votación será realizado por los medios electromecánicos desarrollados al efecto conforme al artículo 205 del Reglamento de la Cámara, los mismos serán informados a la Mesa de Autoridades mediante un acta de votación que consigne el nombre, sentido del voto y resultado de la votación.

ARTÍCULO 9. - La Mesa de Autoridades informará verbalmente el nombre, sentido del voto y resultado de la votación, pudiéndose corregir el sentido del voto verbalmente en caso de no corresponderse con la voluntad del Senador o Senadora.

ARTÍCULO 10.- En caso de ser necesario, siempre que medien causas razonables, la votación podrá realizarse

Presidencia
del
Senado de la Nación
DP- 0008/20

a viva voz, debiendo identificarse previamente los Senadores y Senadoras.

ARTÍCULO 11.- El control de la votación será llevado a cabo por el Sistema Parlamentario que actualmente se encuentra en funcionamiento, emitiendo las actas correspondientes.

ARTÍCULO 12.- Las sesiones a realizarse son de carácter público, siendo transmitidas en vivo, quedando registradas y grabadas en los canales de comunicación institucional del H. Senado de la Nación.

ARTÍCULO 13.- En caso de producirse desperfectos técnicos que interrumpan el desarrollo de la sesión por videoconferencia, la Presidencia podrá llamar a cuarto intermedio hasta que se resuelvan las dificultades técnicas, siendo consideradas válidas las deliberaciones y decisiones tomadas hasta ese momento.

ARTÍCULO 14.- Los taquígrafos serán incorporados al sistema de sesiones por videoconferencia, quienes traducirán las versiones de cada sesión para su publicación en la web oficial.

ARTÍCULO 15.- Únicamente podrán ingresar al recinto de la Cámara de Senado las autoridades y el personal afectado al desarrollo de la sesión y expresamente autorizado.

ARTÍCULO 16.- Los responsables de cada área dispondrán la confección de las listas de funcionarios y empleados que concurrirán a cumplir las tareas que se les encomiende en los lugares habituales de desempeño, detallando nombre, apellido y número de documento de identidad.

SENADO DE LA NACIÓN

Presidencia
del
Senado de la Nación

DP- 0008/20

ARTÍCULO 17.- Instrúyase a la Señora Secretaria Administrativa del H. Senado de la Nación a instrumentar lo conducente al desarrollo de las herramientas necesarias para garantizar la viabilidad de la sesión remota vía videoconferencia, haciendo precisa observancia de los principios de participación, seguridad, transparencia y control del proceso.

ARTÍCULO 18.- El presente se dicta ad referéndum de su aprobación por la H. Cámara del Senado de la Nación.

ARTICULO 19.- Dese cuenta oportunamente al H. Senado.

ARTICULO 20.- Comuníquese.

SENADO DE LA NACIÓN ARGENTINA

Presidencia
del
Senado de la Nación

BUENOS AIRES, 29 ABR 2020

DP- 0007/20

VISTO:

Los Decretos de Necesidad y Urgencia Nros. 260/2020, 297/2020, 325/2020, 355/2020 y 408/2020 del Poder Ejecutivo Nacional, y;

CONSIDERANDO:

Que, por el Decreto N° 260 del 12 de marzo de 2020 se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541, en virtud de la Pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19, estableciéndose las obligaciones a ser observadas por la población, así como las facultades y competencias confiadas a las Jurisdicciones y Organismos para su adecuado y articulado marco de actuación.

Que, según informara la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) con fecha 19 de marzo de 2020, se ha constatado la propagación de casos del coronavirus COVID-19 a nivel global.

Que, la velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a esta emergencia.

Que, con el objetivo de proteger la salud pública como obligación inalienable del Estado Nacional, por Decreto del P.E.N Nro. 297/2020 se estableció para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él, la medida de "aislamiento social, preventivo y obligatorio", por un plazo determinado, durante el cual todas las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en el lugar en que se encuentren y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo.

SENADO DE LA NACION

Presidencia
del
Senado de la Nación

DP- 0007/20

Que, por razones de salud pública originadas en la prevención de la propagación de casos de coronavirus (COVID-19), este H. Senado ha dictado los actos necesarios para acompañar las medidas dispuestas por el Ministerio de Salud de la Nación y por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Que, en ese orden de ideas, mediante las Resoluciones RSA-428/20, RSA-474/20 y RSA-485/20, se dispuso el otorgamiento de una licencia excepcional al personal que hubiera regresado al país en los últimos 30 días de áreas con circulación y propagación de coronavirus, a las personas mayores de 60 años, a embarazadas y puérperas, a las personas con discapacidad, a pacientes con antecedentes patológicos, a quienes están a cargo de menores que concurran a guarderías, jardines maternales, establecimientos educativos primarios y secundarios.

Que, por Resoluciones RSA-451/20 y RSA-475/20 se suspendió, respectivamente, la realización de todo tipo de evento y toda actividad de la Guardería y Jardín en el ámbito del H. Senado de la Nación.

Que, mediante RSA-487/20 se dispensó de la asistencia al personal, se determinó guardias mínimas para garantizar el normal funcionamiento del H. Senado de la Nación y se dispuso la modalidad de Trabajo Conectado Remoto (TCR).

Que, en lo pertinente y en el marco de la situación declarada, el H. Senado de la Nación adhirió al Decreto del Poder Ejecutivo Nacional de aislamiento social, preventivo y obligatorio por medio de la Resolución RSA-548/2020.

Que, por el DP-4/2020 de esta Presidencia se dispuso la interrupción de los plazos parlamentarios, ad referéndum de su aprobación por la Honorable Cámara del Senado de la Nación.

Presidencia
del
Senado de la Nación

DP- 0007/20

Que, mediante el Decreto de Necesidad Urgencia Nro. 408/2020, el Poder Ejecutivo Nacional ha dispuesto la prórroga hasta el día 10 de mayo de 2020, de la vigencia del Decreto Nro. 297/2020, prorrogado a su vez por los Decretos Nro. 325/2020 y 355/2020.

Que, por lo señalado corresponde prorrogar la interrupción de los plazos parlamentarios entre los días 27 de abril y 10 de mayo del corriente año, ambos inclusive.

Que, la Dirección General de Asuntos Jurídicos ha tomado la intervención que le compete.

Que, la presente medida se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por el DR- 1388/02 - Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación- y sus modificatorias.

POR ELLO Y EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE SON PROPIAS

LA PRESIDENTA DEL H. SENADO DE LA NACIÓN

D E C R E T A:

ARTÍCULO 1°.- Prorrógase la interrupción de los plazos parlamentarios entre los días 27 de abril y 10 de mayo del corriente año, ambos inclusive, ad referéndum de su aprobación por la H. Cámara del Senado de la Nación.

ARTÍCULO 2°.- Regístrese, Notifíquese, Comuníquese y oportunamente Archívese.

SENADO DE LA NACION ARGENTINA

Presidencia
del
Senado de la Nación

BUENOS AIRES, 13 ABR 2020

DP- 0006/20

VISTO:

Los Decretos de Necesidad y Urgencia Nros. 260/2020, 297/2020, 325/2020 y 355/2020 del Poder Ejecutivo Nacional, y;

CONSIDERANDO:

Que, por el Decreto N° 260 del 12 de marzo de 2020 se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541, en virtud de la Pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19, estableciéndose las obligaciones a ser observadas por la población, así como las facultades y competencias confiadas a las Jurisdicciones y Organismos para su adecuado y articulado marco de actuación.

Que, según informara la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) con fecha 19 de marzo de 2020, se ha constatado la propagación de casos del coronavirus COVID-19 a nivel global.

Que, la velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a esta emergencia.

Que, con el objetivo de proteger la salud pública como obligación inalienable del Estado Nacional, por Decreto del P.E.N Nro. 297/2020 se estableció para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él, la medida de "aislamiento social, preventivo y obligatorio", por un plazo determinado, durante el cual todas las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en el lugar en que se encuentren y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo.

SENADO DE LA NACION

Que, por razones de salud pública originadas en la prevención de la propagación de casos de coronavirus (COVID-

Presidencia
del
Senado de la Nación

DP- 0006/20

19), este H. Senado ha dictado los actos necesarios para acompañar las medidas dispuestas por el Ministerio de Salud de la Nación y por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Que, en ese orden de ideas, mediante las Resoluciones RSA-428/20, RSA-474/20 y RSA-485/20, se dispuso el otorgamiento de una licencia excepcional al personal que hubiera regresado al país en los últimos 30 días de áreas con circulación y propagación de coronavirus, a las personas mayores de 60 años, a embarazadas y puérperas, a las personas con discapacidad, a pacientes con antecedentes patológicos, a quienes están a cargo de menores que concurran a guarderías, jardines maternales, establecimientos educativos primarios y secundarios.

Que, por Resoluciones RSA-451/20 y RSA-475/20 se suspendió, respectivamente, la realización de todo tipo de evento y toda actividad de la Guardería y Jardín en el ámbito del H. Senado de la Nación.

Que, mediante RSA-487/20 se dispensó de la asistencia al personal, se determinó guardias mínimas para garantizar el normal funcionamiento del H. Senado de la Nación y se dispuso la modalidad de Trabajo Conectado Remoto (TCR).

Que, en lo pertinente y en el marco de la situación declarada, el H. Senado de la Nación adhirió al Decreto del Poder Ejecutivo Nacional de aislamiento social, preventivo y obligatorio por medio de la Resolución RSA-548/2020.

Que, por el DP-4/2020 de esta Presidencia se dispuso la interrupción de los plazos parlamentarios, ad referéndum de su aprobación por la Honorable Cámara del Senado de la Nación.

Que, mediante el Decreto de Necesidad Urgencia Nro. 355/2020, el Poder Ejecutivo Nacional ha dispuesto la prórroga, hasta el día 26 de abril de 2020, de la vigencia del Decreto

Presidencia
del
Senado de la Nación

DP- 0006/20

Nro. 297/2020, prorrogado a su vez por el Decreto Nro. 325/2020.

Que, por lo señalado corresponde prorrogar la interrupción de los plazos parlamentarios entre los días 13 y 26 de abril del corriente año, ambos inclusive.

Que, la Dirección General de Asuntos Jurídicos ha tomado la intervención que le compete.

Que, la presente medida se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por el DR- 1388/02 - Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación- y sus modificatorias.

POR ELLO Y EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE SON PROPIAS

LA PRESIDENTA DEL H. SENADO DE LA NACIÓN

D E C R E T A:

ARTÍCULO 1°.- Prorrógase la interrupción de los plazos parlamentarios entre los días 13 y 26 de abril del corriente año, ambos inclusive, ad referéndum de su aprobación por la H. Cámara del Senado de la Nación.

ARTÍCULO 2°.- Regístrese, Notifíquese, Comuníquese y oportunamente Archívese.

SENADO DE LA NACION ARGENTINA

Presidencia
del
Senado de la Nación

BUENOS AIRES, 30 MAR 2020

DP- 0005/20

VISTO:

Los Decretos PEN-260/2020; 297/2020 que ampliaron la emergencia pública sanitaria declarada por Ley 27541, y la decisión del P.E.N. de prorrogar la medida de "aislamiento social, preventivo y obligatorio" hasta el 12 de abril de 2020, inclusive y;

CONSIDERANDO:

Que, por el Decreto N° 260 del 12 de marzo de 2020 se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541, en virtud de la Pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19, estableciéndose las obligaciones a ser observadas por la población, así como las facultades y competencias confiadas a las Jurisdicciones y Organismos para su adecuado y articulado marco de actuación.

Que, según informara la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) con fecha 19 de marzo de 2020, se ha constatado la propagación de casos del coronavirus COVID-19 a nivel global.

Que, con el objetivo de proteger la salud pública como una obligación inalienable del Estado Nacional, por Decreto del P.E.N N° 297/2020 se estableció para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él, la medida de "aislamiento social, preventivo y obligatorio", por un plazo determinado, durante el cual todas las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en el lugar en que se encuentren y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo.

SENADO DE LA NACION

Presidencia
del
Senado de la Nación

DP- 0005/20

Que, razones de salud pública originadas en la prevención de la propagación de casos de coronavirus (COVID-19), este H. Senado ha dictado los actos necesarios para acompañar las medidas dispuestas por el Ministerio de Salud de la Nación y por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Que, en ese orden de ideas, este H. Senado de la Nación mediante las Resoluciones RSA-428/20, RSA-474/20, RSA-485/20, ,dispuso el otorgamiento de una licencia excepcional al personal que hubiera regresado al país proveniente, en los últimos 30 días de áreas con circulación y propagación de coronavirus, a las personas mayores de 60 años, a embarazadas y puérperas, a las personas con discapacidad, a pacientes con antecedentes patológicos, a quienes están a cargo de menores de edad que concurran a guarderías, jardines maternales, establecimientos educativos primarios y secundarios, y finalmente, se eximió a los/as trabajadores/as del deber de asistencia, manteniendo sólo guardias mínimas indispensables.

Que, por Resoluciones RSA-451/20 y RSA-475/20 se suspendió, respectivamente, la realización de todo tipo de evento y toda actividad de la Guardería y Jardín en ámbito del H. Senado de la Nación.

Que, mediante RSA-487/20 se dispensó de la asistencia al personal, se determinó guardias mínimas para garantizar el normal funcionamiento del H. Senado de la Nación y se dispuso la modalidad de Trabajo Conectado Remoto (TCR).

Que, en el marco de la situación declarada, este H. Senado de la Nación adhirió, en lo pertinente, al Decreto del P.E.N. N° 297/2020.

SENADO DE LA NACION

Presidencia
del
Senado de la Nación

DP- 0005/20

Que, en lo pertinente y en el marco de la situación declarada, el H. Senado de la Nación adhirió al Decreto del Poder Ejecutivo Nacional de aislamiento social, preventivo y obligatorio por medio de la Resolución RSA-548/2020.

Que, DP-4/2020 de esta Presidencia se dispuso la interrupción de los plazos parlamentarios, ad referéndum de su aprobación por la Honorable Cámara del Senado de la Nación.

Que, el P.E.N. decidió prorrogar la medida de "aislamiento social, preventivo y obligatorio" hasta el 12 de abril de 2020, inclusive.

Que, la Dirección General de Asuntos Jurídicos ha tomado la intervención que le compete.

Que, la presente medida se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por el DR- 1388/02 - Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación- y sus modificatorias.

POR ELLO Y EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE SON PROPIAS

LA PRESIDENTA DEL H. SENADO DE LA NACIÓN

D E C R E T A:

ARTÍCULO 1°.- Prorrógase la interrupción de los plazos parlamentarios entre los días 1 y 12 de abril del corriente año, ambos inclusive, ad referéndum de su aprobación de la H. Cámara del Senado de la Nación.

Presidencia
del
Senado de la Nación

DP- 0005 / 20

ARTÍCULO 2°.- Regístrese, Notifíquese, Comuníquese y oportunamente Archívese.

SENADO DE LA NACION ARGENTINA

Presidencia
del
Senado de la Nación

BUENOS AIRES, 25 MAR 2020

DP- 0004/20

VISTO:

Los Decretos PEN-260/2020 y 297/2020 que ampliaron la emergencia pública sanitaria declarada por Ley 27541, y;

CONSIDERANDO:

Que, por el Decreto N° 260 del 12 de marzo de 2020 se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541, en virtud de la Pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19, estableciéndose las obligaciones a ser observadas por la población, así como las facultades y competencias confiadas a las Jurisdicciones y Organismos para su adecuado y articulado marco de actuación.

Que, según informara la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) con fecha 19 de marzo de 2020, se ha constatado la propagación de casos del coronavirus COVID-19 a nivel global.

Que, con el objetivo de proteger la salud pública como una obligación inalienable del Estado Nacional, por Decreto del P.E.N N° 297/2020 se estableció para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él, la medida de "aislamiento social, preventivo y obligatorio", por un plazo determinado, durante el cual todas las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en el lugar en que se encuentren y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo.

SENADO DE LA NACION

Que, por razones de salud pública originadas en la prevención de la propagación de casos de coronavirus (COVID-

Presidencia
del
Senado de la Nación

DP- 0004/20

19), este H. Senado ha dictado los actos necesarios para acompañar las medidas dispuestas por el Ministerio de Salud de la Nación y por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Que, en ese orden de ideas, este H. Senado de la Nación mediante las Resoluciones RSA-428/20, RSA-474/20, RSA-475/20, RSA-485/20, RSA-487/20 y RSA-548/20, dispuso el otorgamiento de una licencia excepcional al personal que hubiera regresado al país proveniente, en los últimos 30 días de áreas con circulación y propagación de coronavirus, a las personas mayores de 60 años, a embarazadas y puérperas, a las personas con discapacidad, a pacientes con antecedentes patológicos, a quienes están a cargo de menores de edad que concurran a guarderías, jardines maternales, establecimientos educativos primarios y secundarios, y finalmente, se eximió a los/as trabajadores/as del deber de asistencia, manteniendo sólo guardias mínimas indispensables.

Que, en el marco de la situación declarada, este H. Senado de la Nación adhiere, en lo pertinente, al Decreto del P.E.N. N° 297/2020.

Que, en función de lo expuesto corresponde disponer la interrupción de los plazos parlamentarios, ad referéndum de su aprobación por la Honorable Cámara del Senado de la Nación.

Que, en similar sentido, así lo han solicitado también otras fuerzas políticas a esta Presidencia.

SENADO DE LA NACION

Que, la Dirección General de Asuntos Jurídicos ha tomado la intervención que le compete.

Presidencia
del
Senado de la Nación
DP- 0004/20

Que, la presente medida se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por el DR- 1388/02 - Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación- y sus modificatorias.

POR ELLO Y EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE SON PROPIAS

LA PRESIDENTA DEL H. SENADO DE LA NACIÓN

D E C R E T A:

ARTÍCULO 1°.- Dispónese la interrupción de los plazos parlamentarios hasta el 31 de marzo de 2020, ad referéndum de su aprobación de la H. Cámara del Senado de la Nación.

ARTÍCULO 2°.- Regístrese, Notifíquese, Comuníquese y oportunamente Archívese.

SENADO DE LA NACION ARGENTINA

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER
PRESIDENTA DEL H.S.N.

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 13

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 260/20 del Poder Ejecutivo. (S.-802/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

HONORABLE CONGRESO:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el Decreto del Poder Ejecutivo Nº 260, Expediente N° 0010-JGM-2020, de fecha 12 de marzo de 2020, publicado en el Boletín Oficial el 12 de marzo de 2020, por medio del cual se amplía la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación al CORONAVIRUS COVID-19 por el plazo de un año y se designa al Ministerio de Salud como autoridad de aplicación otorgándole diversas facultades a fin de mitigar los efectos de la pandemia declarada.

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, …

RESUELVEN:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 260 de fecha 12 de marzo de 2020.

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. -

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la comisión, 29 de abril de 2020.-

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.-

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 art. 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 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.

---

[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 H. 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.

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 consideraran 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el Presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

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

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

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

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

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo so pretexto de la existencia de una situación de hecho que impide el pronunciamiento por parte del

---

2 PÉREZ HUALDE, Alejandro, *Decretos de Necesidad y Urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995

órgano al cual, según la Constitución, le corresponde actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político.

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.[3]

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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

---

[3]Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.
[4]Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01
[5]*La Ley,* 1991-C:158

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional [6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”[7], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

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

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 “*en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales –antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese*

---

[6] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.
[7] *La Ley* 1997-E:884.

trámite-siempre que, ante un “caso concreto” –inexistente en la especie-, conforme las exigencias del art. 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental” (Considerando 23).

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

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

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

En el Considerando 11°, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso, exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder

Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual, confirma la sentencia del a quo que declaraba inconstitucional los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...

la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del

---

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

[9] “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

[10] “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”. (Considerando 6°).

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

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

Fayt agregó que “*en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social –más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida – ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta*

sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el Tribunal en la causa “Verrocchi” ya citada” (Considerando N° 9).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 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.[12]

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

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

afectaban el principio de la división de los poderes.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "*circunstancias excepcionales*" que "... *hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos*". [14]

II. OBJETO

Se somete a dictamen de esta Comisión el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 260 de fecha 12 de marzo de 2020, por medio del cual se amplía la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación al CORONAVIRUS COVID-19 por el plazo de un año y se designa al Ministerio de Salud como autoridad de aplicación otorgándole diversas facultades a fin de mitigar los efectos de la pandemia declarada.

La Ley Nº 26.122, en el Título III, Capítulo I referido a los Decretos de Necesidad y Urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

III. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99 inciso

---

[13]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.

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executivesorders,* 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.

3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos” ... “los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

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

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “*La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta*” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso. [15]

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del Decreto Nº 260/2020.

Por medio del decreto en análisis el Poder Ejecutivo dispuso la ampliación de la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación al CORONAVIRUS COVID-19 por el plazo de un año.

En consecuencia, designó al Ministerio de Salud como autoridad de aplicación otorgándole diversas facultades y obligaciones como autoridad sanitaria a fin de mitigar los efectos de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) a fin de

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

mitigar los efectos de la pandemia declarada.

Asimismo, autorizó al Ministerio de Desarrollo Productivo a fijar precios máximos para el alcohol en gel, los barbijos, u otros insumos críticos, definidos como tales. Asimismo, y a adoptar las medidas necesarias para prevenir su desabastecimiento.

También establece el aislamiento obligatorio de “caso sospechoso”, persona que presenta fiebre y uno o más síntomas respiratorios y, además, en los últimos días, tenga historial de viaje a “zonas afectadas” o haya estado en contacto con casos confirmados o probables, personas que hayan contraído el virus COVID-19 o que se encuentren en contacto estrecho con los dos supuestos, y la obligación de la población de reportar síntomas.

Por último, el decreto establece la suspensión temporaria de vuelos por treinta días a las zonas afectadas.

El Poder Ejecutivo Nacional ha dejado constancia -en el último considerando del citado Decreto- que el mismo se dicta en uso de las atribuciones emergentes del Artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional y de los Artículos 2°, 19 y 20 de la Ley Nº 26.122.

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

En primer lugar, en los considerandos del Decreto bajo análisis, se enuncia que con fecha 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, luego de que el número de personas infectadas por COVID-19 a nivel global llegara a 118.554 y el número de muertes a 4.281, afectando hasta ese momento a 110 países, y que en los últimos días se ha constatado la propagación de casos del nuevo coronavirus COVID-19 en numerosos países de diferentes continentes, llegando a nuestra región y a nuestro país.

Que, en la situación actual, resulta necesario la adopción de nuevas medidas oportunas, transparentes, consensuadas y basadas en evidencia científica, que se sumen a las ya adoptadas desde el inicio de esta situación epidemiológica, a fin de mitigar su propagación y su impacto sanitario, siendo que en el marco de la declaración de emergencia pública en materia sanitaria declarada por el artículo 1° de la Ley N° 27.541, resulta procedente su ampliación respecto de las medidas a adoptar con relación al coronavirus COVID-19.

Finalmente, que la evolución de la situación epidemiológica exige que se adopten medidas rápidas, eficaces y urgentes, por lo que deviene imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

La medida excepcional adoptada por el Poder Ejecutivo, encuentra fundamento en la necesidad y la urgencia de evitar la propagación de dicha enfermedad, siendo imperiosa la necesidad de resolver la situación descripta, que configura una problemática que torna imposible el cumplimiento de los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional, para la sanción de las Leyes cuya más mínima demora pondría en riesgo a todos los habitantes de la Nación.

Tal como lo estableció la CSJN en el referido caso “Peralta”, en el presente caso del dictado del Decreto Nro. 260/20, se verifican todos los parámetros establecidos por este decreto para el dictado de la medida, pues se da y existe: “... *una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado -esta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto-... razonabilidad de las medidas dispuestas... relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta... examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas... inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados... convalidación del Congreso, expresa o tácita*...”.

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

Asimismo, la CSJN lo hizo en la referida causa "Verrochi" (Fallos: 322:1726), donde estableció que: “…para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...”.

Así, más allá de la dificultad que la situación de emergencia sanitaria genera para que las Cámaras del Congreso puedan reunirse, lo cierto es que la situación de emergencia por la pandemia requiere de una remediación tan urgente que supera la capacidad temporal que la solución legislativa pueda brindarle, resultando ésta incompatible con aquella.

La urgencia impuesta por la situación epidemiológica, que requiere del dictado inmediato de medidas urgentes a fin de mitigar su propagación y su impacto sanitario, resulta incompatible con el plazo que demanda el trámite normal de las leyes, por más que se los intente acotar al máximo posible, so riesgo de producirse un contagio masivo con el consecuente riesgo para toda la población de la Nación.

Tal circunstancia, responde a los estándares verificables a que aluden los precedentes jurisprudenciales de Fallos CSJN 320:2851; 322:1726 y “Consumidores Argentinos c/ ENPEN - Dto. 558/02 - SS - Ley 20.091 s/ amparo Ley 16.986”.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 260/2020, siendo que la naturaleza excepcional de la situación

planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Nº 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 260 de fecha 12 de marzo de 2020.-

DECRETO N° 260/2020.

Marcos Cleri

CÁMARA DE DIPUTADOS
FOLIO
9
MESA DE ENTRADAS

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número: MENSJ-2020-12-APN-JGM

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Lunes 16 de Marzo de 2020

Referencia: Mensaje comunica Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 260/20

A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 260 del 12 de marzo de 2020, que se acompaña.

Digitally signed by GONZALEZ GARCIA Ginés Mario
Date: 2020.03.16 20:01:36 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Ginés Mario González García
Ministro
Ministerio de Salud

Digitally signed by CAFIERO Santiago Andrés
Date: 2020.03.16 23:14:10 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Santiago Andrés Cafiero
Jefe de Gabinete de Ministros
Jefatura de Gabinete de Ministros

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2020.03.16 23:15:00 -03:00

CAMARA DE DIPUTADOS MESA DE ENTRADAS 4 FOLIO

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número: DECNU-2020-260-APN-PTE

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Jueves 12 de Marzo de 2020

Referencia: DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA - EMERGENCIA CORONAVIRUS - COVID-19

VISTO el Expediente N° EX-2020-16469629- -APN-DD#MSYDS, las Leyes Nros. 26.522, 26.529 y 27.541, el Decreto 644 del 4 de junio de 2007, y

CONSIDERANDO:

Que con fecha 11 de marzo de 2020, la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS), declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, luego de que el número de personas infectadas por COVID-19 a nivel global llegara a 118.554, y el número de muertes a 4.281, afectando hasta ese momento a 110 países.

Que en los últimos días se ha constatado la propagación de casos del nuevo coronavirus COVID-19 en numerosos países de diferentes continentes, llegando a nuestra región y a nuestro país.

Que, en la situación actual, resulta necesario la adopción de nuevas medidas oportunas, transparentes, consensuadas y basadas en evidencia científica, que se sumen a las ya adoptadas desde el inicio de esta situación epidemiológica, a fin de mitigar su propagación y su impacto sanitario.

Que, en el marco de la declaración de emergencia pública en materia sanitaria declarada por el artículo 1° de la Ley N° 27.541, resulta procedente su ampliación respecto de las medidas a adoptar con relación al coronavirus COVID-19.

Que la evolución de la situación epidemiológica exige que se adopten medidas rápidas, eficaces y urgentes, por lo que deviene imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

Que la Ley N° 26.122, regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para



pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

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

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

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- EMERGENCIA SANITARIA: Amplíase la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541, en virtud de la Pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19, por el plazo de UN (1) año a partir de la entrada en vigencia del presente decreto.

ARTÍCULO 2°.- FACULTADES DE LA AUTORIDAD SANITARIA: Facúltase al MINISTERIO DE SALUD, como autoridad de aplicación, y en el marco de la emergencia declarada, a:

1. Disponer las recomendaciones y medidas a adoptar respecto de la situación epidemiológica, a fin de mitigar el impacto sanitario.
2. Difundir en medios de comunicación masiva y a través de los espacios publicitarios gratuitos asignados a tal fin en los términos del artículo 76 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522, las medidas sanitarias que se adopten.
3. Realizar campañas educativas y de difusión para brindar información a la comunidad.
4. Recomendar restricciones de viajes desde o hacia las zonas afectadas.
5. Instar a las personas sintomáticas procedentes de zonas afectadas a abstenerse de viajar hacia la República Argentina, hasta tanto cuenten con un diagnóstico médico de la autoridad sanitaria del país en el que se encuentren, con la debida certificación que descarte la posibilidad de contagio.
6. Efectuar la adquisición directa de bienes, servicios o equipamiento que sean necesarios para atender la emergencia, en base a evidencia científica y análisis de información estratégica de salud, sin sujeción al régimen de contrataciones de la administración nacional. En todos los casos deberá procederse a su publicación posterior.
7. Contratar a ex funcionarios o personal jubilado o retirado, exceptúandolos temporariamente del régimen de incompatibilidades vigentes para la administración pública nacional.
8. Autorizar, en forma excepcional y temporaria, la contratación y el ejercicio de profesionales y técnicos de salud titulados en el extranjero, cuyo título no esté revalidado o habilitado en la República Argentina.



9. Coordinar la distribución de los productos farmacéuticos y elementos de uso médico que se requieran para satisfacer la demanda ante la emergencia.
10. Entregar, a título gratuito u oneroso, medicamentos, dispositivos médicos u otros elementos sanitizantes.
11. Coordinar con las distintas jurisdicciones, la aplicación obligatoria de medidas sanitarias de desinfección en medios de transporte, salas de clases, lugares de trabajos y, en general, en cualquier lugar de acceso público o donde exista o pueda existir aglomeración de personas.
12. Coordinar con las distintas jurisdicciones la adopción de medidas de salud pública, para restringir el desembarco de pasajeros de naves y aeronaves o circulación de transporte colectivo de pasajeros, subterráneos o trenes, o el aislamiento de zonas o regiones, o establecer restricciones de traslados, y sus excepciones.
13. Establecer la declaración jurada de estado de salud como medida de control sanitario obligatorio para viajeros y otras que se estimen necesarias, incluso al momento de la partida, antes o durante su arribo al país.
14. Autorizar la instalación y funcionamiento de hospitales de campaña o modulares aun sin contar con los requisitos y autorizaciones administrativas previas.
15. Articular con las jurisdicciones locales, la comunicación de riesgo, tanto pública como privada, en todos sus niveles.
16. Adoptar cualquier otra medida que resulte necesaria a fin de mitigar los efectos de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

ARTÍCULO 3°.- INFORMACIÓN A LA POBLACIÓN: El MINISTERIO DE SALUD dará información diaria sobre las "zonas afectadas" y la situación epidemiológica, respecto a la propagación, contención, y mitigación de esta enfermedad, debiendo guardar confidencialidad acerca de la identidad de las personas afectadas y dando cumplimiento a la normativa de resguardo de secreto profesional.

ARTÍCULO 4°.- ZONAS AFECTADAS POR LA PANDEMIA: A la fecha de dictado del presente decreto, se consideran "zonas afectadas" por la pandemia de COVID-19, a los Estados miembros de la Unión Europea, miembros del Espacio Schengen, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Estados Unidos de América, República de Corea, Estado del Japón, República Popular China y República Islámica de Irán.

La autoridad de aplicación actualizará diariamente la información al respecto, según la evolución epidemiológica.

ARTÍCULO 5°.- INFORMACIÓN A EFECTORES DE SALUD: El MINISTERIO DE SALUD, conjuntamente con sus pares provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mantendrán informados a los centros de salud y profesionales sanitarios, públicos y privados, sobre las medidas de prevención, atención, contención y mitigación, que corresponde adoptar para dar respuesta al COVID-19. Todos los efectores de salud públicos o privados deberán adoptar medidas para suspender las licencias del personal de salud afectado a la emergencia.

ARTÍCULO 6°.- INSUMOS CRÍTICOS: El MINISTERIO DE SALUD, conjuntamente con el MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO, podrán fijar precios máximos para el alcohol en gel, los barbijos, u otros insumos críticos, definidos como tales. Asimismo, podrán adoptar las medidas necesarias para prevenir su desabastecimiento.

ARTÍCULO 7°.- AISLAMIENTO OBLIGATORIO. ACCIONES PREVENTIVAS:

1. Deberán permanecer aisladas durante 14 días, plazo que podrá ser modificado por la autoridad de aplicación según la evolución epidemiológica, las siguientes personas:

a) Quienes revistan la condición de "casos sospechosos". A los fines del presente Decreto, se considera "caso



sospechoso" a la persona que presenta fiebre y uno o más síntomas respiratorios (tos, dolor de garganta o dificultad respiratoria) y que además, en los últimos días, tenga historial de viaje a "zonas afectadas" o haya estado en contacto con casos confirmados o probables de COVID-19. La definición podrá ser actualizada por la autoridad sanitaria, en función de la evolución epidemiológica.

b) Quienes posean confirmación médica de haber contraído el COVID – 19.

c) Los "contactos estrechos" de las personas comprendidas en los apartados a) y b) precedentes en los términos en que lo establece la autoridad de aplicación.

d) Quienes arriben al país habiendo transitado por "zonas afectadas". Estas personas deberán también brindar información sobre su itinerario, declarar su domicilio en el país y someterse a un examen médico lo menos invasivo posible para determinar el potencial riesgo de contagio y las acciones preventivas a adoptar que deberán ser cumplidas, sin excepción. No podrán ingresar ni permanecer en el territorio nacional los extranjeros no residentes en el país que no den cumplimiento a la normativa sobre aislamiento obligatorio y a las medidas sanitarias vigentes, salvo excepciones dispuestas por la autoridad sanitaria o migratoria.

e) Quienes hayan arribado al país en los últimos 14 días, habiendo transitado por "zonas afectadas". No podrán permanecer en el territorio nacional los extranjeros no residentes en el país que no den cumplimiento a la normativa sobre aislamiento obligatorio y a las medidas sanitarias vigentes, salvo excepciones dispuestas por la autoridad sanitaria o migratoria.

En caso de verificarse el incumplimiento del aislamiento indicado y demás obligaciones establecidas en el presente artículo, los funcionarios o funcionarias, personal de salud, personal a cargo de establecimientos educativos y autoridades en general que tomen conocimiento de tal circunstancia, deberán radicar denuncia penal para investigar la posible comisión de los delitos previstos en los artículos 205, 239 y concordantes del Código Penal.

Con el fin de controlar la trasmisión del COVID- 19, la autoridad sanitaria competente, además de realizar las acciones preventivas generales, realizará el seguimiento de la evolución de las personas enfermas y el de las personas que estén o hayan estado en contacto con las mismas.

ARTÍCULO 8°.- OBLIGACIÓN DE LA POBLACIÓN DE REPORTAR SÍNTOMAS: Las personas que presenten síntomas compatibles con COVID-19 deberán reportar de inmediato dicha situación a los prestadores de salud, con la modalidad establecida en las recomendaciones sanitarias vigentes en cada jurisdicción.

ARTÍCULO 9°.- SUSPENSIÓN TEMPORARIA DE VUELOS: Se dispone la suspensión de los vuelos internacionales de pasajeros provenientes de las "zonas afectadas", durante el plazo de TREINTA (30) días.

La autoridad de aplicación podrá prorrogar o abreviar el plazo dispuesto, en atención a la evolución de la situación epidemiológica. También podrá disponer excepciones a fin de facilitar el regreso de las personas residentes en el país, aplicando todas las medidas preventivas correspondientes, y para atender otras circunstancias de necesidad.

ARTÍCULO 10.- COORDINACIÓN DE ACCIONES EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL: El Jefe de Gabinete de Ministros coordinará con los distintos organismos del sector público nacional, la implementación de las acciones y políticas para el adecuado cumplimiento de las recomendaciones que disponga la autoridad sanitaria nacional, en el marco de la emergencia y de la situación epidemiológica.

Modifícase la denominación y conformación de la Unidad de Coordinación General del Plan Integral de Pandemia

CAMARA DE DIPUTADOS
8

de Influenza y la Comisión Ejecutiva creada por el Decreto 644/07, la cual en adelante se denominará "Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional". La misma será coordinada por el Jefe de Gabinete de Ministros y estará integrada por las áreas pertinentes del MINISTERIO DE SALUD y las demás jurisdicciones y entidades que tengan competencia sobre la presente temática.

ARTÍCULO 11.- ACTUACIÓN DE LOS MINISTERIOS DE SEGURIDAD, DEL INTERIOR, DE DEFENSA Y DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, EN LA EMERGENCIA SANITARIA: Los MINISTERIOS DE SEGURIDAD y DEL INTERIOR deberán dar apoyo a las autoridades sanitarias en los puntos de entrada del país para el ejercicio de la función de Sanidad de Fronteras, cuando ello resulte necesario para detectar, evaluar y derivar los casos sospechosos de ser compatibles con el COVID-19. Asimismo, el MINISTERIO DE SEGURIDAD deberá disponer las acciones conducentes a fin de dar cumplimiento a las medidas dispuestas en el marco de la emergencia, y con intervención de la autoridad jurisdiccional competente, cuando así correspondiere. El Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, creado por Ley N° 27.287, brindará el apoyo que le sea requerido por el MINISTERIO DE SALUD.

El MINISTERIO DEL INTERIOR a través de la DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES y el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, brindarán la información que les sea requerida por el MINISTERIO DE SALUD y el DE SEGURIDAD, para contribuir a la identificación y localización de las personas que puedan reunir la condición de "caso sospechoso", así como de quienes hubieran estado en contacto estrecho con ellas.

El MINISTERIO DE DEFENSA pondrá a disposición de quienes deban estar aislados, las unidades habitacionales que tenga disponibles, según las prioridades que establezca la autoridad de aplicación, para atender la recomendación médica, cuando la persona afectada no tuviera otra opción de residencia. Asimismo, sus dependencias y profesionales de salud estarán disponibles para el apoyo que se les requiera.

El MINISTERIO DEL INTERIOR, de conformidad con las recomendaciones de la autoridad sanitaria, podrá proceder a la suspensión de la entrega de las visas requeridas.

ARTÍCULO 12.- ACTUACIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL EN LA EMERGENCIA SANITARIA: El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL establecerá las condiciones de trabajo y licencias que deberán cumplir quienes se encuentren comprendidos en las previsiones del artículo 7° del presente decreto, durante el plazo que establezca la autoridad sanitaria. También podrán establecerse regímenes especiales de licencias de acuerdo a las recomendaciones sanitarias.

ARTÍCULO 13.- ACTUACIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN LA EMERGENCIA SANITARIA: El MINISTERIO DE EDUCACIÓN establecerá las condiciones en que se desarrollará la escolaridad respecto de los establecimientos públicos y privados de todos los niveles durante la emergencia, de conformidad con las recomendaciones de la autoridad sanitaria, y en coordinación con las autoridades competentes de las distintas jurisdicciones.

ARTÍCULO 14.- ACTUACIÓN DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL EN LA EMERGENCIA SANITARIA: El MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL deberá prever los mecanismos, orientaciones y protocolos para que la ayuda social prestada a través de comedores, residencias u otros dispositivos, se brinde de conformidad con las recomendaciones de la autoridad sanitaria.



ARTÍCULO 15.- ACTUACIÓN DEL MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTES EN LA EMERGENCIA SANITARIA: La autoridad de aplicación, conjuntamente con el MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTES dispondrán la implementación de las medidas preventivas para mitigar la propagación del COVID-19, respecto de los y las turistas provenientes de zonas afectadas. También podrán disponer que las empresas comercializadoras de servicios y productos turísticos difundan la información oficial que se indique para la prevención de la enfermedad.

ARTÍCULO 16.- CORREDORES SEGUROS AÉREOS, MARÍTIMOS Y TERRESTRES: El MINISTERIO DE TRANSPORTE, a través del ORGANISMO REGULADOR DEL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS –ORSNA-, o de la SUBSECRETARÍA DE PUERTOS VÍAS NAVEGABLES Y MARINA MERCANTE, así como los MINISTERIOS DE SEGURIDAD y DEL INTERIOR, podrán designar, conjuntamente con el MINISTERIO DE SALUD, corredores seguros aéreos, marítimos y terrestres, si la autoridad sanitaria identificase que determinados puntos de entrada al país, son los que reúnen las mejores capacidades básicas para responder a la emergencia sanitaria declarada internacionalmente de COVID-19.

ARTÍCULO 17.- OBLIGACIONES DE LOS OPERADORES DE MEDIOS DE TRANSPORTE: Los operadores de medios de transporte, internacionales y nacionales, que operan en la República Argentina, estarán obligados a cumplir las medidas sanitarias y las acciones preventivas que se establezcan y emitir los reportes que les sean requeridos, en tiempo oportuno.

ARTÍCULO 18.- EVENTOS MASIVOS: Podrá disponerse el cierre de museos, centros deportivos, salas de juegos, restaurantes, piscinas y demás lugares de acceso público; suspender espectáculos públicos y todo otro evento masivo; imponer distancias de seguridad y otras medidas necesarias para evitar aglomeraciones. A fin de implementar esta medida, deberán coordinarse las acciones necesarias con las autoridades jurisdiccionales correspondientes.

ARTÍCULO 19.- COOPERACIÓN: Invítase a cooperar en la implementación de las medidas recomendadas y/o dispuestas en virtud del presente Decreto, a fin de evitar conglomerados de personas para mitigar el impacto sanitario de la pandemia, a las entidades científicas, sindicales, académicas, religiosas, y demás organizaciones de la sociedad civil.

ARTÍCULO 20.- NORMATIVA. EXCEPCIONES: La autoridad de aplicación dictará las normas que resulten necesarias a fin de dar cumplimiento al presente decreto y podrá modificar plazos y establecer las excepciones que estime convenientes, con la finalidad de mitigar el impacto de la epidemia y adaptar la normativa a la dinámica de la misma.

ARTÍCULO 21.- TRATO DIGNO. VIGENCIA DE DERECHOS: Las medidas sanitarias que se dispongan en el marco del presente decreto deberán ser lo menos restrictivas posible y con base en criterios científicamente aceptables.

Las personas afectadas por dichas medidas tendrán asegurados sus derechos, en particular:

I - el derecho a estar permanentemente informado sobre su estado de salud;

II - el derecho a la atención sin discriminación;

III – el derecho al trato digno.

ARTÍCULO 22.- INFRACCIONES A LAS NORMAS DE LA EMERGENCIA SANITARIA: La infracción a

las medidas previstas en este Decreto dará lugar a las sanciones que resulten aplicables según la normativa vigente, sin perjuicio de las denuncias penales que corresponda efectuar para determinar la eventual comisión de delitos de acción pública, conforme lo previsto en los artículos 205, 239 y concordantes del Código Penal.

ARTÍCULO 23.- REASIGNACIÓN DE PARTIDAS PRESUPUESTARIAS: El Jefe de Gabinete de Ministros realizará la reasignación de partidas presupuestarias correspondientes para la implementación del presente.

ARTÍCULO 24.- ORDEN PÚBLICO: El presente Decreto es una norma de orden público.

ARTÍCULO 25.- VIGENCIA: La presente medida entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 26.- Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

ARTÍCULO 27.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

Digitally signed by LOSARDO Marcela Miriam
Date: 2020.03.12 19:47:52 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Marcela Miriam LOSARDO
Ministra
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Digitally signed by LAMMENS NUÑEZ Matías Daniel
Date: 2020.03.12 19:56:47 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Matías Lammens
Ministro
Ministerio de Turismo y Deportes

Digitally signed by ROSSI Agustín Oscar
Date: 2020.03.12 19:56:25 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Agustín Oscar Rossi
Ministro
Ministerio de Defensa

Digitally signed by SOLÁ Felipe Carlos
Date: 2020.03.12 19:58:37 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Felipe Carlos Solá
Ministro
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Digitally signed by GOMEZ ALCORTA Elizabeth Victoria
Date: 2020.03.12 19:59:01 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Elizabeth Gómez Alcorta
Ministra
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad

Digitally signed by BASTERRA Luis Eugenio
Date: 2020.03.12 19:59:37 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Luis Eugenio Basterra
Ministro
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca



Digitally signed by DE PEDRO Eduardo Enrique
Date: 2020.03.12 20:00:06 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Eduardo Enrique de Pedro
Ministro
Ministerio del Interior

Digitally signed by ARROYO Daniel Fernando
Date: 2020.03.12 20:00:43 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Daniel Fernando Arroyo
Ministro
Ministerio de Desarrollo Social

Digitally signed by GONZALEZ GARCIA Gines Mario
Date: 2020.03.12 20:13:21 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Ginés Mario González García
Ministro
Ministerio de Salud

Digitally signed by KATOPODIS Gabriel Nicolás
Date: 2020.03.12 20:14:40 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Gabriel Nicolás Katopodis
Ministro
Ministerio de Obras Públicas

Digitally signed by MORONI Claudio Omar
Date: 2020.03.12 20:16:48 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Claudio Omar Moroni
Ministro
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Digitally signed by Matías Sebastián Kulfas
Date: 2020.03.12 20:17:07 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Matías Sebastián Kulfas
Ministro
Ministerio de Desarrollo Productivo

Digitally signed by BIELSA María Eugenia
Date: 2020.03.12 20:20:47 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

María Eugenia Bielsa
Ministra
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat

Digitally signed by BAUER Tristan
Date: 2020.03.12 20:21:14 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tristán Bauer
Ministro
Ministerio de Cultura

Digitally signed by CABANDIÉ Juan
Date: 2020.03.12 20:43:23 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Juan Cabandie
Ministro
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Digitally signed by MEONI Mario Andres
Date: 2020.03.12 20:44:09 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Mario Andrés Meoni
Ministro
Ministerio de Transporte



Digitally signed by FREDERIC Sabina Andrea
Date: 2020.03.12 20:44:29 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Sabina Andrea Frederic
Ministra
Ministerio de Seguridad

Digitally signed by TROTTA Nicolas Alfredo
Date: 2020.03.12 20:46:51 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Nicolás A TROTTA
Ministro
Ministerio de Educación

Digitally signed by GUZMAN Martin Maximiliano
Date: 2020.03.12 20:48:58 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Martín Guzmán
Ministro
Ministerio de Economía

Digitally signed by CAFIERO Santiago Andrés
Date: 2020.03.12 21:04:06 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Santiago Andrés Cafiero
Jefe de Gabinete de Ministros
Jefatura de Gabinete de Ministros

Digitally signed by FERNANDEZ Alberto Ángel
Date: 2020.03.12 21:25:31 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Alberto Ángel Fernández
Presidente
Presidencia de la Nación

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2020.03.12 21:26:20 -03:00

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2020.03.12 21:26:23 -03:00

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 13

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 260/20 del Poder Ejecutivo. (S.-802/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 10-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 260 del Poder Ejecutivo Nacional, del 12 de marzo de 2020, mediante el cual se dispuso, entre otras cosas, ampliar la emergencia pública en materia sanitaria establecida por ley 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19, por el plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia del decreto.

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

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 260, del 12 de marzo 2020.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 10-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 260 del Poder Ejecutivo Nacional, del 12 de marzo de 2020, mediante el cual se dispuso, entre otras cosas, ampliar la emergencia pública en materia sanitaria establecida por ley 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19, por el plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia del decreto.

En los considerandos de la medida se afirma que el 11 de marzo de 2020, la OMS declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, luego de que el número de personas infectadas por COVID-19 a nivel global llegara a

118.554, y el número de muertes a 4.281, afectando hasta ese momento a 110 países.

En ese sentido, se enuncia que en los días previos al dictado del decreto se ha constatado la propagación de casos del nuevo coronavirus COVID-19 en numerosos países de diferentes continentes, llegando a nuestra región y a nuestro país. Que, en la situación actual, resulta necesario la adopción de nuevas medidas oportunas, transparentes, consensuadas y basadas en evidencia científica, que se sumen a las ya adoptadas desde el inicio de esta situación epidemiológica, a fin de mitigar su propagación y su impacto sanitario. En el marco de la declaración de emergencia pública en materia sanitaria declara- da por el artículo 1° de la ley 27.541, resultó procedente, por tanto, su ampliación respecto de las medidas a adoptar con relación al coronavirus COVID-19. Todo lo cual indica que la evolución de la situación epidemiológica exigió que se adopten medidas rápidas, eficaces y urgentes. Y de ahí que el presidente haya considerado necesario y urgente dictar el presente decreto bajo examen.

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 eleva- do al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

Este criterio que el constituyente reformador de 1994 consagró y que luego el legislador perfeccionó, permite la emisión de decretos por parte del Poder Ejecutivo solamente cuando se verifiquen circunstancias excepcionales que

hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes.

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

3. Objeto del decreto 260/20

El decreto extiende por un año la emergencia sanitaria para minimizar la expansión local del coronavirus. En ese sentido, estableció la obligatoriedad de aislamiento durante catorce (14) días para las siguientes personas:

a) Quienes revistan la condición de "casos sospechosos". A los fines del decreto, se considera "caso sospechoso" a la persona que presenta fiebre y uno o más síntomas respiratorios (tos, dolor de garganta o dificultad respiratoria) y que además, en los últimos días, tenga historial de viaje a "zonas afecta- das" o haya estado en contacto con casos confirmados o probables de CO- VID-19. La definición podrá ser actualizada por la autoridad sanitaria, en función de la evolución epidemiológica.

b) Quienes posean confirmación médica de haber contraído el COVID – 19.

c) Los "contactos estrechos" de las personas comprendidas en los apartados a) y b) precedentes en los términos en que lo establece la autoridad de aplicación.

d) Quienes arriben al país habiendo transitado por "zonas afectadas". Estas personas deberán también brindar información sobre su itinerario, declarar su domicilio en el país y someterse a un examen médico lo menos invasivo posible para determinar el potencial riesgo de contagio y las acciones preventivas a adoptar que deberán ser cumplidas, sin excepción, no podrán ingresar ni permanecer en el territorio nacional los extranjeros no residentes en el país que no den cumplimiento a la normativa sobre

aislamiento obligatorio y a las medidas sanitarias vigentes, salvo excepciones dispuestas por la autoridad sanitaria o migratoria.

e) Quienes hayan arribado al país en los 14 días previos a la fecha del decreto, y que hayan transitado por "zonas afectadas", no podrán permanecer en el territorio nacional los extranjeros no residentes en el país que no den cumplimiento a la normativa sobre aislamiento obligatorio y a las medidas sanitarias vigentes, salvo excepciones dispuestas por la autoridad sanitaria o migratoria.

Del mismo modo, se estableció la "obligación de la población de reportar síntomas" a los prestadores de salud, y que en caso de verificarse el incumplimiento del aislamiento indicado y demás obligaciones, los funcionarios o funcionarias, personal de salud, personal a cargo de establecimientos educativos y autoridades en general deberán radicar denuncia penal para investigar la posible comisión de los delitos previstos en los artículos 205, 239 y concordantes del Código Penal.

Finalmente, se dispuso la suspensión de los vuelos internacionales de pasajeros provenientes de las "zonas afectadas", durante el plazo de treinta (30) días.

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

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

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

a) Requisitos formales

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

El primero de esos recaudos formales es que el decreto en cuestión sea

decidido en acuerdo general de ministros, quienes deben refrendarlo junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitirlo al Congreso dentro de los diez días posteriores a la emisión del decreto, lo que constituye un segundo recaudo formal.
Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo 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 260/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 12/2020.

Asimismo, está acreditado que el decreto 260/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 16 de marzo del 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan *"circunstancias excepcionales"* que requieran pronto remedio y que sea *"imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes"*.
De acuerdo con la previsión constitucional será por lo tanto necesario, en cada oportunidad en que el Congreso deba pronunciarse, determinar si han existido las circunstancias excepcionales y la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que justificarían y darían sustento al decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sos- tuvo que *"para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legis- lativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es- tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres*

naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que *"uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos"* (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 260/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sus- tentaron la emisión del decreto, estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada, como de las normas en juego que reglamentan su procedencia. La medida ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación es un remedio

razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a *contrario sensu*, un detrimento para los segmentos involucrados.

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del decreto 260/20, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a *"que la situación que re- quiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, considerando 9°).
Ahora bien, sabido es que el "trámite normal de las leyes" cuenta con plazos que son muchas veces incompatibles con la urgencia que amerita la solución de una determinada situación.

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 260/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dicta- do del decreto 260/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 260, del 12 de marzo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 260/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 14

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 274/20 del Poder Ejecutivo. (S.-803/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

HONORABLE CONGRESO:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el Expediente N°0014-JGM-2020 referido al Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 274/2020 de fecha 16 de marzo de 2020, por el cual se dispone la PROHIBICIÓN DE INGRESO AL TERRITORIO NACIONAL por un plazo de quince días a personas extranjeras no residentes en el país.

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:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 274 de fecha 16 de marzo de 2020.

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. -

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la Comisión, 29 de abril de 2020.

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.

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 art. 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 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*

[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 H. 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.

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 consideraran 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

---

[2] Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de Necesidad y Urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

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

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

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

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

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

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.[3]

---

[3] Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.

Conforme la postura desarrollada por Germán BidartCampos, 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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

---

[4] Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01

[5] *La Ley,* 1991-C:158

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional [6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”[7], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

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

---

[6] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

[7] *La Ley* 1997-E:884.

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

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

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

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

---

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

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

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “... *la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”.* (Considerando 6°).

---

[9] “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.
[10] “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

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

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

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

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

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

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

Los reglamentos constituyen fuentes del Derecho para la Administración Pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del Derecho

Administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución defunciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 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.[12]

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.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "*circunstancias excepcionales*" que "... *hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos*". [14]

---

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

[13] 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.

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executivesorders,* 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.

II. OBJETO

Se somete a dictamen de esta Comisión el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 274 de fecha 16 de marzo de 2020, por el cual se dispone la prohibición de ingreso al territorio nacional por un plazo de quince días a personas extranjeras no residentes en el país.

La Ley Nº 26.122, en el Título III, Capítulo I referido a los Decretos de Necesidad y Urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

III. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos” ...
“los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

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

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “*La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta*” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso. [15]

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

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remito a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del **Decreto Nº 274/2020,** a fin de determinar si su emisión se corresponde con los requerimientos constitucionales expresados en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

Por medio del Decreto bajo análisis el Poder Ejecutivo nacional dispuso la prohibición de ingreso al territorio nacional por un plazo de quince días a personas extranjeras no residentes en el país. La prohibición se extiende a puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso al territorio nacional.

Asimismo, facultó al Ministerio del Interior a ampliar o abreviar el plazo de la prohibición, previa intervención de la autoridad sanitaria, de acuerdo a la evolución de la situación epidemiológica. También se faculta a la dirección Nacional de Migraciones para efectuar excepciones, a fin de atender a aquellas circunstancias de necesidad que se presenten y lo ameriten.

Por último, se establecen una serie de excepciones para extranjeros no residentes a los que no se les aplicará la prohibición, en caso de que estos no presenten síntomas de COVID 19 y se comprometan a observar todas las recomendaciones e instrucciones impartidas por la autoridad sanitaria nacional.

Para llegar a una conclusión jurídica valida, será necesario apreciar en toda su dimensión la inédita circunstancia que está viviendo la Argentina y el mundo entero debido a la pandemia de COVID-19, la cual se continúa propagando sin pronóstico cierto.

Esta apreciación deberá realizarse a fin de poder determinar con certeza, si esta situación se corresponde o no con las circunstancias excepcionales que la Constitución Nacional exige como supuesto de hecho indispensable para que el Poder Ejecutivo emita disposiciones de carácter legislativo, cláusula que se encuentra contenida en el inciso 3 del artículo 99 de la Carta Magna.

El mundo se encuentra el día de hoy en una situación nunca vista ante el avance y propagación de la epidemia de COVID-19, enfermedad viral de origen desconocido, la cual tuvo su primer brote masivo en la provincia de Hubei, en la República Popular China y fue propagándose a todo el globo con la velocidad de los actuales medios de transporte, en particular la aviación.

Si bien a lo largo de la historia, desde la antigüedad hasta el último siglo, el mundo ha sufrido varias pandemias de distinta gravedad, esta es la primera vez que la comunidad internacional reacciona en forma más o menos coordinada con el

objeto de mitigar el impacto sanitario, el cual está sobre exigiendo los sistemas de salud de los distintos países, o colapsándolos en los casos más graves.

Estas medidas de contención se manifiestan en una virtual parálisis de la actividad humana en todos los ámbitos, exceptuando a aquellas labores que tienen que ver con la generación y distribución de alimentos y productos de primera necesidad, además de aquellas vinculadas a la prestación de servicios públicos y sociales esenciales. El impacto económico es catastrófico e incalculable, lo cual, en un mundo orientado hacia la producción y el consumo cada vez a mayor escala, el hecho de haber renunciado transitoriamente a continuar la cadena de productividad puede dar una idea de lo excepcional de la situación y de su oscura perspectiva en caso de que tales medidas no se tomasen.

Esta situación fue la que motivó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a declarar el brote de COVID-19 como una “pandemia” de consecuencias imprevisibles el día 11 de marzo de este año en curso, cinco días antes de ser emitido el DNU 274/2020.

Si bien hay recomendaciones hechas por la OMS a los gobiernos y a las poblaciones en general, la realidad admitida por los expertos es que nadie está en condiciones de prever cual será el índice de contagios con determinada medida, o cual hubiera sido en caso de no tomarse. Por eso es que la situación se caracteriza por un alto nivel de incertidumbre y dinamismo, variando día a día el criterio de conveniencia en la toma de decisiones, las cuales tienen, en nuestro país, su origen en una mesa interdisciplinaria de expertos en salud y otras materias relacionadas.

En este sentido, la decisión de prohibir el ingreso al territorio nacional a extranjeros no residentes que provengan de cualquier punto del globo, contenida en el DNU 274/2020, fue tomada el día 16 de marzo de este año, fecha en que los casos confirmados de COVID-19 positivo eran 65 en total, con dos fallecidos. A ese día, no se había observado transmisión comunitaria y la totalidad de casos eran importados o por contacto estrecho. El número de nuevos contagios detectados se contaba en el orden de los diez por día.

Desde esa fecha hasta hoy, el número de casos diarios se ha ido incrementando, aunque la curva estadística no ha crecido de manera exponencial, quedando en los últimos días en el orden de los 90-110 casos nuevos diarios. Este estancamiento en los nuevos contagios solo puede atribuirse al conjunto de fuertes y contundentes medidas de contención que fueron materializadas por el poder Ejecutivo, respecto de las cuales el pueblo argentino se encuentra sobrellevando y colaborando con entereza y responsabilidad.

En un escenario de alcance global, con millones de personas en aislamiento social, donde los vuelos internacionales de pasajeros se encuentran con sus frecuencias disminuidas o cancelados y con serias restricciones sanitarias para los viajeros, y la mayoría de los países de la región con las fronteras cerradas, incluso algunos hasta para las personas nacionales de esos estados, podemos apreciar la magnitud de los esfuerzos realizados con el objeto de disminuir los contagios y la circulación del COVID-19, tratando de mantener el brote en fases de control.

Este DNU 274/2020 es una medida de carácter excepcional y transitoria que se enmarca en esos esfuerzos que está realizando el Estado argentino y su pueblo todo para evitar un daño social, sanitario y económico mucho mayor.

No queda duda alguna de que el escenario que está transitando el país se encuentra dentro de las situaciones excepcionales que el constituyente tuvo en mira al redactar el artículo 99 inc. 3 de la Constitución Nacional, situación para la cual el decreto de necesidad y urgencia es quizá, la herramienta legal más idónea que tiene el Estado para dar respuestas rápidas y concretas a la población.

En un marco donde la incertidumbre y el dinamismo de la situación hacen que las decisiones deban tomarse con premura, resultaría imposible que tales medidas siguiesen el curso ordinario de formación de las leyes en el congreso Nacional, so pena de atentar gravemente contra la salud pública, que el Estado está en obligación de proteger.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 274/2020, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley N^{O} 26.122.

En virtud de ello, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 274 de fecha 16 de marzo de 2020.-

Marcos Cleri

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CÁMARA DE DIPUTADOS
3

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número: MENSJ-2020-16-APN-JGM

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Miércoles 18 de Marzo de 2020

Referencia: Mensaje comunica Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 274/20

A LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE

DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 274 del 16 de marzo de 2020, que se acompaña.

Digitally signed by DE PEDRO Eduardo Enrique
Date: 2020.03.18 17:44:56 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Eduardo Enrique de Pedro
Ministro
Ministerio del Interior

Digitally signed by CAFIERO Santiago Andrés
Date: 2020.03.18 19:49:00 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Santiago Andrés Cafiero
Jefe de Gabinete de Ministros
Jefatura de Gabinete de Ministros

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2020.03.18 19:49:46 -03:00

CÁMARA DE DIPUTADOS
FOLIO 4
MESA DE ENTRADAS

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número: DECNU-2020-274-APN-PTE

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Lunes 16 de Marzo de 2020

Referencia: DNU - PROHIBICIÓN DE INGRESO AL TERRITORIO NACIONAL

VISTO el Expediente N° EX-2020-17155900-APN-DG#DNM, las Leyes Nros. 26.529 y 27.541, el Decreto N° 260 de fecha 12 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que por el Decreto N° 260 de fecha 12 de marzo de 2020 se amplió, por el plazo de UN (1) año, la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19.

Que atento la evolución de la pandemia, y a los efectos de reducir las posibilidades de contagio, resulta imperioso minimizar el ingreso al territorio nacional de posibles casos de contagio potencial, a través de los diversos puntos de acceso al país.

Que, en consecuencia, deviene necesario prohibir el ingreso de personas extranjeras no residentes en el país a través de cualquier aeropuerto, puerto, paso internacional o centro de frontera, por el término de QUINCE (15) días corridos.

Que a efectos de permitir el normal abastecimiento de insumos imprescindibles, corresponde exceptuar de la prohibición de ingreso a las personas afectadas a las operaciones de comercio internacional de transporte de cargas de mercaderías, así como también a vuelos y traslados con fines sanitarios, sin perjuicio de que, en todos los casos, deberá verificarse que se encuentren asintomáticas y den cumplimiento a las recomendaciones que establezca la autoridad sanitaria.

Que la evolución de la situación epidemiológica exige que se adopten medidas rápidas, eficaces y urgentes, por lo que deviene imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

Que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO

CÁMARA DE DIPUTADOS
5
MESA DE ENTRADAS

NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

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

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

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- Establécese la prohibición de ingreso al territorio nacional, por un plazo de QUINCE (15) días corridos, de personas extranjeras no residentes en el país, a través de PUERTOS, AEROPUERTOS, PASOS INTERNACIONALES, CENTROS DE FRONTERA y cualquier otro punto de acceso.

El plazo previsto en el párrafo precedente podrá ser ampliado o abreviado por el MINISTERIO DEL INTERIOR, previa intervención de la autoridad sanitaria nacional, conforme a la evolución de la situación epidemiológica.

La DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES. organismo descentralizado actuante en la órbita del MINISTERIO DEL INTERIOR, podrá establecer excepciones con el fin de atender circunstancias de necesidad.

ARTÍCULO 2°.- Exceptúase de la prohibición de ingreso al territorio nacional prevista en el artículo precedente, y de cumplir con el aislamiento obligatorio que correspondiere en virtud de lo dispuesto en el artículo 7° del Decreto N° 260/20 a:

a. las personas que estén afectadas al traslado de mercaderías por operaciones de comercio internacional de transporte de cargas de mercaderías, por medios aéreos, terrestres, marítimos, fluviales y lacustres;
b. los transportistas y tripulantes de buques y aeronaves;
c. las personas afectadas a la operación de vuelos y traslados sanitarios.

Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará siempre que las personas exceptuadas estuvieren asintomáticas, y den cumplimiento, tanto dentro como fuera del país, a las recomendaciones e instrucciones que disponga la autoridad sanitaria nacional.

ARTÍCULO 3°.- Instrúyese a los MINISTERIOS DEL INTERIOR; DE TRANSPORTE; DE SEGURIDAD; DE

CÁMARA DE DIPUTADOS
MESA DE ENTRADAS
6

RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO; DE SALUD; DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA y a la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS a adoptar las medidas que resulten necesarias con el fin de implementar lo establecido en los artículos 1° y 2 ° del presente decreto.

ARTÍCULO 4°.- La presente medida entrará en vigencia desde su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 5°.- Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 6°.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

Digitally signed by FREDERIC Sabina Andrea
Date: 2020.03.16 16:17:04 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Sabina Andrea Frederic
Ministra
Ministerio de Seguridad

Digitally signed by DE PEDRO Eduardo Enrique
Date: 2020.03.16 16:18:21 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Eduardo Enrique de Pedro
Ministro
Ministerio del Interior

Digitally signed by BASTERRA Luis Eugenio
Date: 2020.03.16 16:18:01 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Luis Eugenio Basterra
Ministro
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

Digitally signed by LOSARDO Marcela Miriam
Date: 2020.03.16 16:20:30 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Marcela Miriam LOSARDO
Ministra
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Digitally signed by KATOPODIS Gabriel Nicolás
Date: 2020.03.16 16:20:52 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Gabriel Nicolás Katopodis
Ministro
Ministerio de Obras Públicas

Digitally signed by MEONI Mario Andres
Date: 2020.03.16 16:21:23 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Mario Andrés Meoni
Ministro
Ministerio de Transporte



Digitally signed by MORONI Claudio Omar
Date: 2020.03.16 16:21:53 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Claudio Omar Moroni
Ministro
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Digitally signed by BAUER Tristan
Date: 2020.03.16 16:22:01 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tristán Bauer
Ministro
Ministerio de Cultura

Digitally signed by SALVAREZZA Roberto Carlos
Date: 2020.03.16 16:23:41 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Roberto Carlos Salvarezza
Ministro
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

Digitally signed by LAMMENS NUÑEZ Matias Daniel
Date: 2020.03.16 16:23:58 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Matías Lammens
Ministro
Ministerio de Turismo y Deportes

Digitally signed by ARROYO Daniel Fernando
Date: 2020.03.16 16:24:21 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Daniel Fernando Arroyo
Ministro
Ministerio de Desarrollo Social

Digitally signed by SOLÁ Felipe Carlos
Date: 2020.03.16 16:28:48 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Felipe Carlos Solá
Ministro
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Digitally signed by CAFIERO Santiago Andrés
Date: 2020.03.16 16:30:28 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Santiago Andrés Cafiero
Jefe de Gabinete de Ministros
Jefatura de Gabinete de Ministros

Digitally signed by GONZALEZ GARCIA Gines Mario
Date: 2020.03.16 16:31:47 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Ginés Mario González García
Ministro
Ministerio de Salud

Digitally signed by BIELSA Maria Eugenia
Date: 2020.03.16 16:33:11 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Maria Eugenia Bielsa
Ministra
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat

Digitally signed by CABANDIÉ Juan
Date: 2020.03.16 16:38:35 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Juan Cabandie
Ministro
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible



Digitally signed by GOMEZ ALCORTA Elizabeth Victoria
Date: 2020.03.16 16:39:22 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Elizabeth Gómez Alcorta
Ministra
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad

Digitally signed by Matías Sebastián Kulfas
Date: 2020.03.16 16:43:06 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Matías Sebastián Kulfas
Ministro
Ministerio de Desarrollo Productivo

Digitally signed by TROTTA Nicolas Alfredo
Date: 2020.03.16 16:46:19 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Nicolás A TROTTA
Ministro
Ministerio de Educación

Digitally signed by ROSSI Agustin Oscar
Date: 2020.03.16 16:58:27 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Agustin Oscar Rossi
Ministro
Ministerio de Defensa

Digitally signed by GUZMAN Martin Maximiliano
Date: 2020.03.16 17:01:38 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Martín Guzmán
Ministro
Ministerio de Economía

Digitally signed by FERNANDEZ Alberto Ángel
Date: 2020.03.16 17:14:32 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Alberto Ángel Fernández
Presidente
Presidencia de la Nación

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2020.03.16 17:15:45 -03:00

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 14

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 274/20 del Poder Ejecutivo. (S.-803/20).

Dictamen de Comisión

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 14-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 274 del Poder Ejecutivo Nacional, del 16 de marzo de 2020, mediante el cual se estableció la prohibición de ingreso al territorio nacional, por un plazo de quince (15) días corridos, de personas extranjeras no residentes en el país, a través de puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso.

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

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 274, del 16 de marzo de 2020.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.-

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 14-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 274 del Po-der Ejecutivo Nacional, del 16 de marzo de 2020, mediante el cual se estableció la prohibición de ingreso al territorio nacional, por un plazo de quince (15) días corridos, de personas extranjeras no residentes en el país, a través de puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso.

En los considerandos se afirma que por el decreto 260, del 12 de marzo de 2020, se amplió, por el plazo de un (1) año, la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19.

Frente a la evolución de la pandemia y a los efectos de reducir las posibilidades de contagio, resultó, entonces, imperioso minimizar el ingreso al territorio nacional de posibles casos de contagio potencial, a través de los diversos puntos de acceso al país.

En consecuencia, devino necesario prohibir el ingreso de personas extranjeras no residentes en el país a través de cualquier aeropuerto, puerto, paso internacional o centro de frontera, por el término de quince (15) días corridos.

Y a los efectos de permitir el normal abastecimiento de insumos imprescindibles, correspondió exceptuar de la prohibición de ingreso a las personas afectadas a las operaciones de comercio internacional de transporte de cargas de mercaderías, así como también a vuelos y traslados con fines sanitarios, sin perjuicio de que, en to-dos los casos, deberá verificarse que se encuentren asintomáticas y den cumplimiento a las recomendaciones que establezca la autoridad sanitaria.

La evolución de la situación epidemiológica exigió, por tanto, que se adoptaran estas medidas de manera rápida, eficaz y urgente, como el dictado del decreto bajo análisis que, corresponde aclarar, comprendió a las "personas extranjeras no residentes en el país", y no a las "personas residentes en el país y a los argentinos y las argentinas con residencia en el exterior".

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 eleva-do al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

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

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

3. Objeto del decreto 274/20

Frente a la evolución y a fin de reducir los efectos de los posibles contagios resultó primordial, de acuerdo con el criterio del titular del Poder Ejecutivo, minimizar el ingreso al territorio nacional de posibles contagiados, mediante la prohibición de ingreso de extranjeros no residentes a través de puertos, aeropuertos, pasos inter-nacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso por un plazo de quince (15) días corridos.

En tal sentido, fueron exceptuados de la prohibición de ingreso al territorio nacional, y de cumplir con el aislamiento obligatorio que correspondiere en virtud de lo dispuesto en el artículo 7° del decreto 260/20:

a) las personas que estén afectadas al traslado de mercaderías por operaciones de comercio internacional de transporte de

cargas de mercaderías, por medios aéreos, terrestres, marítimos, fluviales y lacustres;

b) los transportistas y tripulantes de buques y aeronaves;

c) las personas afectadas a la operación de vuelos y traslados sanitarios.

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

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

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

a) Requisitos formales

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

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

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo luego de superado ese primer análisis o control, corresponde con-siderar 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 274/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros

conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 16/2020.

Asimismo, está acreditado que el decreto 274/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 18 de marzo del 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan *"circunstancias excepcionales"* que requieran pronto remedio y que sea *"imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".*

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

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que *"para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordina-rio previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que *"uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos"* (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permiti-do a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 274/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

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

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del decreto 274/20, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a *"que la situación que re-quiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

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

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 274/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 274/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 274, del 16 de marzo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 274/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 15

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 287/20 del Poder Ejecutivo. (S.-804/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

HONORABLE CONGRESO:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el **Decreto del Poder Ejecutivo Nº 287/20**, Expediente N° 0012-JGM-2020, de fecha 17 de marzo de 2020 publicado en el Boletín Oficial el 18 de marzo de 2020, por medio del cual se dispuso la ampliación de la EMERGENCIA PÚBLICA EN MATERIA SANITARIA ESTABLECIDA POR LA LEY 27.541, en virtud de la PANDEMIA DECLARADA POR LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación al CORONAVIRUS COVID-19 por el plazo de un año.

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:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 287 de fecha 18 de marzo de 2020.

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. -

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la Comisión, 29 de abril de 2020.-

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.

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 art. 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 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*

[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 H. 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.

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 consideraran 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el Presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

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

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

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

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

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

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

---

[2] PÉREZ HUALDE, Alejandro, *Decretos de Necesidad y Urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995

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”.[3]

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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

---

[3] Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.

[4] Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01.

[5] *La Ley,* 1991-C:158.

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

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional [6] 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.

---

[6] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”[7], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

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

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

---

[7] *La Ley* 1997-E:884.

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

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

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

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

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 287/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “… *la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”.* (Considerando 6°).

---

[9] “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

[10] “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 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.[12]

---

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

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.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "*circunstancias excepcionales*" que "... *hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos*". [14]

II. OBJETO

Se somete a dictamen de esta Comisión el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 287 de fecha 18 de marzo de 2020, por medio del cual se dispuso la ampliación de la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación al Coronavirus COVID-19 por el plazo de un año.

La Ley Nº 26.122, en el Título III, Capítulo I referido a los Decretos de Necesidad y Urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

III. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente.

---

[13] 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.

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executives 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.

En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”...“los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

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

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “*La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta*” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.[15]

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del **Decreto Nº 287/2020.**

Por medio del decreto en análisis el Poder Ejecutivo dispuso la ampliación de la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación al Coronavirus COVID-19 por el plazo de un año.

A tal fin sustituye el Art 10 del DNU 260/20 “El Jefe de Gabinete de Ministros coordinará con las distintas jurisdicciones y organismos del Sector Público Nacional, la implementación de las acciones y políticas para el adecuado cumplimiento de las recomendaciones que disponga la autoridad sanitaria nacional, en el marco de la emergencia y de la situación epidemiológica”.

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

Dispone, asimismo, que la unidad de coordinación se pasará a llamar “Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional”.

A su vez se incorpora el Art 15 bis que suspende por el plazo que dure la emergencia el último párrafo del Art. 1° de la Ley 20.680 de Abastecimiento.

Por otra parte, se incorpora el Art. 15 Ter que establece que durante el plazo que dure la emergencia, las jurisdicciones, organismos y entidades comprendidos en el artículo 8º incisos a) y b) de la Ley Nº 24.156, estarán facultados para efectuar la contratación directa de bienes y servicios que sean necesarios para atender la emergencia, sin sujeción al régimen de contrataciones de la Administración Pública.

El Poder Ejecutivo Nacional ha dejado constancia -en el último considerando del citado Decreto- que el mismo se dicta en uso de las atribuciones emergentes del Artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional y de los Artículos 2°, 19 y 20 de la Ley Nº 26.122.

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

En primer lugar, en los considerandos del Decreto bajo análisis, se enuncia que por el Decreto N° 260 del 12 de marzo de 2020 se amplió, por el plazo de UN (1) año, la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19.

Que, atento a la evolución de la pandemia, se ha verificado la necesidad de intensificar los controles del Estado Nacional para comprobar que se dé cumplimiento a lo establecido por el artículo 42 de la Constitución Nacional.

Que dicho artículo establece que los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno, debiendo las autoridades proveer a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados y al control de los monopolios naturales y legales.

Que, asimismo, dado las medidas adoptadas desde el gobierno nacional, algunas jurisdicciones y organismos de la Administración Pública Nacional deben ejercer sus competencias atendiendo a una demanda que supera la prevista al momento de diseñar su dotación de personal; por ello resulta necesario afectar a trabajadores y trabajadoras de otros organismos o jurisdicciones, sin distinción de modalidad de contratación, a ejercer funciones donde esas personas sean requeridas a fin de lograr la efectiva aplicación del citado decreto y su normativa complementaria.

A tal fin, se dispuso la posibilidad de asignar funciones a la dotación de una jurisdicción o entidad, de manera provisoria, en el ámbito de otra, para cumplir con tareas de inspección y relevamiento de la actividad comercial, entre otras posibles, para contar con herramientas necesarias para garantizar el normal y habitual abastecimiento de aquellos bienes indispensables. Que el gobierno nacional debe garantizar el acceso sin restricciones a los bienes básicos, especialmente aquellos tendientes a la protección de la salud individual y colectiva. Que, asimismo, resulta necesario suspender por el plazo que dure la emergencia, la exclusión prevista en el tercer párrafo del artículo 1º de la Ley Nº 20.680, a fin de que la norma se aplique a todos los procesos económicos incluidas las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs).
De esta manera, el Poder Ejecutivo ha justificado el dictado de esta medida expresando que la dinámica de la pandemia y su impacto sobre la vida social de la población en su conjunto, ha demostrado la necesidad de establecer procedimientos de adquisición de bienes y servicios en la emergencia que habilite a todas las áreas comprometidas en dar respuestas integrales, a utilizar herramientas que otorguen celeridad y eficacia a la atención de las necesidades que se presenten, sin mengua de la transparencia que debe primar en todo el obrar público.
Tal como lo estableció la CSJN en el referido caso “Peralta”, en el presente caso del Decreto Nro. 287/20, observamos que se verifican todos los parámetros establecidos por este fallo para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia. La Corte allí ha caracterizado al supuesto fáctico habilitante para el dictado de un decreto de

necesidad y urgencia como “*una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas*” (Considerando 24).

Asimismo, la CSJN lo hizo en el referido caso "Verrochi" (Fallos: 322:1726), donde estableció que: “…para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...”.

Así, más allá de la dificultad que la situación de emergencia sanitaria genera para que las Cámaras del Congreso puedan reunirse, lo cierto es que la situación de emergencia por la pandemia requiere de una remediación tan urgente que supera la capacidad temporal que la solución legislativa pueda brindarle, resultando ésta incompatible con aquella.

La urgencia impuesta por la situación epidemiológica, que requiere del dictado inmediato de medidas urgentes a fin de mitigar su propagación y su impacto sanitario, resulta incompatible con el plazo que demanda el trámite normal de las leyes, por más que se los intente acotar al máximo posible, so riesgo de producirse un contagio masivo con el consecuente riesgo para toda la población de la Nación.

Tal circunstancia, responde a los estándares verificables a que aluden los precedentes jurisprudenciales de Fallos CSJN 320:2851; 322:1726 y “Consumidores Argentinos c/ ENPEN - Dto. 558/02 - SS - Ley 20.091 s/ amparo Ley 16.986”.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 287/2020, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Nº 26.122, la Comisión propone que se resuelva expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 287 de fecha 18 de marzo de 2020.

MARCOS CLERI

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CAMARA DE DIPUTADOS
FOLIADO
3
MESA DE ENTRADAS

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número: MENSJ-2020-13-APN-JGM

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Miércoles 18 de Marzo de 2020

Referencia: Mensaje comunica Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 287/20

A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 287 del 17 de marzo de 2020, que se acompaña.

Digitally signed by DE PEDRO Eduardo Enrique
Date: 2020.03.18 17:44:34 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Eduardo Enrique de Pedro
Ministro
Ministerio del Interior

Digitally signed by CAFIERO Santiago Andrés
Date: 2020.03.18 19:29:15 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Santiago Andrés Cafiero
Jefe de Gabinete de Ministros
Jefatura de Gabinete de Ministros

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2020.03.18 19:29:58 -03:00

CÁMARA DE DIPUTADOS
FOLIADO
4

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número: DECNU-2020-287-APN-PTE

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Martes 17 de Marzo de 2020

Referencia: DNU - Modificatorio Dec. 260/20

VISTO el Expediente N° EX-2020-17602773-APN-DSGA#SLYT, la Ley N° 27.541, el Decreto N° 260 del 12 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que, por el Decreto N° 260 del 12 de marzo de 2020 se amplió, por el plazo de UN (1) año, la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19.

Que, atento a la evolución de la pandemia, se ha verificado la necesidad de intensificar los controles del ESTADO NACIONAL para comprobar que se dé cumplimiento a lo establecido por el artículo 42 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que dicho artículo establece que los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno, debiendo las autoridades proveer a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados y al control de los monopolios naturales y legales.

Que, asimismo, dado las medidas adoptadas por este GOBIERNO NACIONAL, algunas jurisdicciones y organismos de la Administración Pública Nacional deben ejercer sus competencias atendiendo a una demanda que supera la prevista al momento de diseñar su dotación de personal; por ello resulta necesario afectar a trabajadores y trabajadoras de otros organismos o jurisdicciones, sin distinción de modalidad de contratación, a ejercer funciones donde esas personas sean requeridas a fin de lograr la efectiva aplicación del citado decreto y su normativa complementaria.

Que, a tal fin, se necesita disponer de la posibilidad de asignar funciones a la dotación de una jurisidicción o entidad, de manera provisoria, en el ámbito de otra, para cumplir con tareas de inspección y relevamiento de la

actividad comercial, entre otras posibles, para contar con herramientas necesarias para garantizar el normal y habitual abastecimiento de aquellos bienes indispensables.

Que el GOBIERNO NACIONAL debe garantizar el acceso sin restricciones a los bienes básicos, especialmente aquellos tendientes a la protección de la salud individual y colectiva.

Que, asimismo, resulta necesario suspender por el plazo que dure la emergencia, la exclusión prevista en el tercer párrafo del artículo 1° de la Ley N° 20.680, a fin de que la norma se aplique a todos los procesos económicos incluidas las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs).

Que la dinámica de la pandemia y su impacto sobre la vida social de la población en su conjunto, ha demostrado la necesidad de establecer procedimientos de adquisición de bienes y servicios en la emergencia que habilite a todas las áreas comprometidas en dar respuestas integrales, a utilizar herramientas que otorguen celeridad y eficacia a la atención de las necesidades que se presenten, sin mengua de la transparencia que debe primar en todo el obrar público.

Que la Ley N° 26.122, regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

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

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

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1°: Sustitúyese, el artículo 10 del Decreto N° 260/20, por el siguiente:

"El Jefe de Gabinete de Ministros coordinará con las distintas jurisdicciones y organismos del Sector Público Nacional, la implementación de las acciones y políticas para el adecuado cumplimiento de las recomendaciones que disponga la autoridad sanitaria nacional, en el marco de la emergencia y de la situación epidemiológica.
Modifícase la denominación y conformación de la Unidad de Coordinación General del Plan Integral de Pandemia

de Influenza y la Comisión Ejecutiva creada por el Decreto N° 644/07, la cual en adelante se denominará "Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional". La misma será coordinada por el Jefe de Gabinete de Ministros y estará integrada por las áreas pertinentes del MINISTERIO DE SALUD y las demás jurisdicciones y entidades que tengan competencia sobre la presente temática.
Autorízase al Jefe de Gabinete de Ministros a asignar funciones a la dotación de una jurisdicción u organismo de los comprendidos en el artículo 8° incisos a) y b) de la Ley N° 24.156, de manera provisoria, en el ámbito de otra, cuando así resulte necesario, para la efectiva atención de la emergencia sanitaria y la aplicación y control del presente decreto y su normativa complementaria.

Asimismo, los y las titulares de las jurisdicciones y organismos comprendidos en el artículo 8° incisos a) y b) de la Ley N° 24.156 podrán coordinar acciones para asignar funciones a la dotación de una jurisdicción u organismo de manera provisoria, en el ámbito de otra, y firmar convenios de colaboración con las universidades públicas nacionales, a los mismos fines establecidos en el párrafo anterior."

ARTÍCULO 2°: Incorpórase como artículo 15 bis al Decreto N° 260/20, el siguiente:

"ARTÍCULO 15 BIS: Suspéndese, por el plazo que dure la emergencia, el último párrafo del artículo 1° de la Ley N° 20.680 y sus modificaciones."

ARTÍCULO 3°: Incorpórase como artículo 15 ter al Decreto N° 260/20, el siguiente:

"ARTÍCULO 15 TER: Durante el plazo que dure la emergencia, las jurisdicciones, organismos y entidades comprendidos en el artículo 8° incisos a) y b) de la Ley N° 24.156, estarán facultados para efectuar la contratación directa de bienes y servicios que sean necesarios para atender la emergencia, sin sujeción al régimen de contrataciones de la Administración Pública Nacional o a sus regímenes de contrataciones específicos. En todos los casos deberá procederse a su publicación posterior en la página web de la Oficina Nacional de Contrataciones y en el Boletín Oficial.

El Jefe de Gabinete de Ministros establecerá los principios y pautas que regirán el procedimiento de contrataciones de bienes y servicios en el contexto de la emergencia decretada".

ARTÍCULO 4°: La presente medida entrará en vigencia el día siguiente al de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 5°: Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

ARTÍCULO 6°: Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL, y archívese.

Digitally signed by Mario Andrés Meoni
Date: 2020.03.17 19:51:50 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Mario Andrés Meoni
Ministro
Ministerio de Transporte

Digitally signed by BIELSA Maria Eugenia
Date: 2020.03.17 19:54:21 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

María Eugenia Bielsa
Ministra
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat

Digitally signed by LAMMENS NUÑEZ Matias Daniel
Date: 2020.03.17 19:58:40 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Matías Lammens
Ministro
Ministerio de Turismo y Deportes

Digitally signed by Matias Sebastián Kulfas
Date: 2020.03.17 19:58:24 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Matías Sebastián Kulfas
Ministro
Ministerio de Desarrollo Productivo

Digitally signed by SALVAREZZA Roberto Carlos
Date: 2020.03.17 19:59:39 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Roberto Carlos Salvarezza
Ministro
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

Digitally signed by CABANDIÉ Juan
Date: 2020.03.17 20:00:03 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Juan Cabandie
Ministro
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Digitally signed by BASTERRA Luis Eugenio
Date: 2020.03.17 20:02:20 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Luis Eugenio Basterra
Ministro
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

Digitally signed by LOSARDO Marcela Miriam
Date: 2020.03.17 20:02:44 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Marcela Miriam LOSARDO
Ministra
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Digitally signed by BAUER Tristan
Date: 2020.03.17 20:04:23 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tristán Bauer
Ministro
Ministerio de Cultura

Digitally signed by TROTTA Nicolas Alfredo
Date: 2020.03.17 20:05:03 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Nicolás A TROTTA
Ministro
Ministerio de Educación

Digitally signed by ROSSI Agustin Oscar
Date: 2020.03.17 20:05:29 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Agustin Oscar Rossi
Ministro
Ministerio de Defensa

Digitally signed by KATOPODIS Gabriel Nicolás
Date: 2020.03.17 20:06:44 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Gabriel Nicolás Katopodis
Ministro
Ministerio de Obras Públicas

Digitally signed by DE PEDRO Eduardo Enrique
Date: 2020.03.17 20:07:12 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Eduardo Enrique de Pedro
Ministro
Ministerio del Interior

Digitally signed by SOLÁ Felipe Carlos
Date: 2020.03.17 20:07:50 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Felipe Carlos Solá
Ministro
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Digitally signed by GONZALEZ GARCIA Gines Mario
Date: 2020.03.17 20:10:17 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Ginés Mario González García
Ministro
Ministerio de Salud

Digitally signed by MORONI Claudio Omar
Date: 2020.03.17 20:21:15 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Claudio Omar Moroni
Ministro
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Digitally signed by ARROYO Daniel Fernando
Date: 2020.03.17 20:22:53 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Daniel Fernando Arroyo
Ministro
Ministerio de Desarrollo Social

Digitally signed by GOMEZ ALCORTA Elizabeth Victoria
Date: 2020.03.17 20:35:11 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Elizabeth Gómez Alcorta
Ministra
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad

Digitally signed by GUZMAN Martin Maximiliano
Date: 2020.03.17 20:44:36 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Martín Guzmán
Ministro
Ministerio de Economía

Digitally signed by FREDERIC Sabina Andrea
Date: 2020.03.17 21:24:02 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Sabina Andrea Frederic
Ministra
Ministerio de Seguridad

Digitally signed by CAFIERO Santiago Andrés
Date: 2020.03.17 21:27:53 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Santiago Andrés Cafiero
Jefe de Gabinete de Ministros
Jefatura de Gabinete de Ministros

Digitally signed by FERNANDEZ Alberto Ángel
Date: 2020.03.17 21:39:48 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Alberto Ángel Fernández
Presidente
Presidencia de la Nación

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2020.03.17 21:40:44 -03:00

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 15

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 287/20 del Poder Ejecutivo. (S.-804/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 12-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y ur-gencia 287, del Poder Ejecutivo Nacional, del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se realizaron modificaciones al decreto 260/20 (ampliación de la emergencia pública en materia sanitaria) para atenuar los impactos económicos y sociales de la pandemia en curso.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y los que opor-tunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguien-te proyecto de resolución:

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN

Artículo 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 287, del 17 de marzo de 2020.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.
De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen es remitido directamente al Orden del Día.

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.-

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 12-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 287, del Po-der Ejecutivo Nacional, del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se realizaron modificaciones al decreto 260/20 (ampliación de la emergencia pública en materia sanitaria) para atenuar los impactos económicos y sociales de la pandemia en curso.

En los considerandos se afirma que por el decreto 260/2020 se amplió, por el plazo de un (1) año, la emergencia pública en materia sanitaria establecida por ley 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19.

Luego, atento a la evolución de la pandemia, se verificó la necesidad de intensificar los controles del Estado Nacional para comprobar que se dé cumplimiento a lo establecido por el artículo 42 de la Constitución Nacional.

En ese artículo, como es sabido, se establece que los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno, debiendo las autoridades proveer a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados y al control de los monopolios naturales y legales.

Asimismo, dadas las medidas adoptadas por el gobierno nacional, algunas jurisdicciones y organismos de la Administración Pública Nacional debieron ejercer sus competencias atendiendo a una demanda que supera la prevista al momento de diseñar su dotación de personal; por ello resultó necesario afectar a trabajadores y trabajadoras de otros organismos o jurisdicciones, sin distinción de modalidad de contratación, a ejercer funciones donde esas personas sean requeridas a fin de lograr la efectiva aplicación del citado decreto y su normativa complementaria.

A tal fin, entonces, se dispuso la posibilidad de asignar funciones a la dotación de una jurisidicción o entidad, de manera provisoria, en el ámbito de otra, para cumplir con tareas de inspección y relevamiento de la actividad comercial, entre otras posibles, para contar con herramientas necesarias para garantizar el normal y habitual abastecimiento de aquellos bienes indispensables.

El gobierno nacional, se consigna, debe garantizar el acceso sin restricciones a los bienes básicos, especialmente aquellos tendientes a la protección de la salud individual y colectiva.

Asimismo, resultó necesario —según expresa la motivación— suspender por el plazo que dure la emergencia, la exclusión prevista en el tercer párrafo del artículo 1° de la —controvertida— ley de abastecimiento 20.680, a fin de que esa norma se aplique a

todos los procesos económicos incluidas las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs).

La dinámica de la pandemia y su impacto sobre la vida social de la población en su conjunto, ha demostrado la necesidad de establecer procedimientos de adquisición de bienes y servicios en la emergencia que habilite a todas las áreas comprometidas en dar respuestas integrales, a utilizar herramientas que otorguen celeridad y eficacia a la atención de las necesidades que se presenten, sin mengua de la transparencia que debe primar en todo el obrar público.

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 eleva-do al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

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

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

3. Objeto del decreto 287/20

El decreto realizó tres (3) modificaciones al decreto 260/20. En primer lugar, sustituyó el artículo 10 para que el jefe de Gabinete de Ministros pueda coordinar con las distintas jurisdicciones y organismos del sector público nacional, la implementación de las acciones y políticas para el adecuado cumplimiento de las recomendaciones que disponga la autoridad sanitaria nacional, en el marco de la emergencia y de la situación epidemiológica.

Asimismo, modificó la denominación y conformación de la Unidad de Coordinación General del Plan Integral de Pandemia de Influenza y la Comisión Ejecutiva creada por el decreto 644/07, la cual en adelante se denominará "Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional". La misma será coordinada por el jefe de Gabinete de Ministros y estará integrada por las áreas pertinentes del Ministerio de Salud y las de-más jurisdicciones y entidades que tengan competencia sobre la presente temática.

Finalmente, autorizó al jefe de Gabinete de Ministros a asignar funciones a la dotación de una jurisdicción u organismo de los comprendidos en el artículo 8°, incisos a) y b), de la ley 24.156, de manera provisoria, en el ámbito de otra, cuando así re-sulte necesario, para la efectiva atención de la emergencia sanitaria y la aplicación y control del presente decreto y su normativa complementaria.

En segundo término, incorporó como artículo 15 bis el siguiente: "*Suspéndese, por el plazo que dure la emergencia, el último párrafo del artículo 1° de la ley 20.680 y sus modificaciones*".

Este artículo de la cuestionada ley de abastecimiento, que ahora queda suspendido, establece que *"quedan exceptuados del régimen establecido en la presente ley, los agentes económicos considerados micro, pequeñas o medianas empresas (MIPyMEs), de conformidad con lo previsto en la ley 25.300, siempre que no detenten posición dominante en los términos de los artículos 4° y 5° de la ley 25.156"*.

En tercer y último lugar, incorporó como artículo 15 ter la siguiente previsión:

"*Durante el plazo que dure la emergencia, las jurisdicciones, organismos y entidades comprendidos en el artículo 8° incisos a) y b) de la ley 24.156, estarán facultados para efectuar la contratación directa de bienes y servicios que sean necesarios para atender la emergencia, sin sujeción al régimen de contrataciones de la Administración Pública Nacional o a sus regímenes de contrataciones específicos. En todos los casos deberá procederse a su publicación posterior en la página web de la Oficina Nacional de Contrataciones y en el Boletín Oficial.*

El jefe de Gabinete de Ministros establecerá los principios y pautas que regirán el procedimiento de contrataciones de bienes y servicios en el contexto de la emergencia decretada".

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

Es necesario destacar que el Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo de los considerandos del decreto

que la medida se dictó en virtud de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

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

a) Requisitos formales

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

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

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo 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 287/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 13/2020.

Asimismo, está acreditado que el decreto 287/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 18 de marzo del 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del

decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan *"circunstancias excepcionales"* que requieran pronto remedio y que sea *"imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".*

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

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que *"para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordina-rio previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que

"uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos" (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 287/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

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

parlamentarios hubiese significado, a *contrario sensu*, un detrimento para los segmentos involucrados.

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del decreto 287/20, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a *"que la situación que re-quiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

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

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la

resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 287/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dicta-do del decreto 287/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía

imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 287, del 17 de marzo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 287/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 16

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 297/20 del Poder Ejecutivo. (S.-805/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

HONORABLE CONGRESO:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el Expediente 0021-JGM-2020 referido al Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 297/20 de fecha 20 de marzo de 2020, mediante el cual, en forma temporaria, se dispone la medida de “aislamiento social preventivo y obligatorio”, la que tendrá lugar desde el día 20 de marzo de 2020 hasta el 31 de marzo del corriente año, pudiéndose prorrogar éste plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la situación epidemiológica.

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:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 297 de fecha 20 de marzo de 2020.

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. -

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la Comisión, 29 de abril de 2020.

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.

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 art. 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 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*

[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 H. 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.

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 consideraran 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el Presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

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

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

---

[2] PÉREZ HUALDE, Alejandro, *Decretos de Necesidad y Urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

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

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

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

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”. [3]

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.[4]

---

[3] Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.

[4] Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

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

---

[5] *La Ley,* 1991-C:158

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

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

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional [6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”[7], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

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

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

---

[6] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.
[7] *La Ley* 1997-E:884.

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

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

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

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

---

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “... *la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”.* (Considerando 6°).

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

---

[9] “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

[10] “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 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.[12]

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.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "*circunstancias excepcionales*" que "... *hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos*".[14]

---

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

[13] 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.

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executives 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.

II. OBJETO

En el marco del dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 260/20, sobre ampliación de la Emergencia Publica en Materia Sanitaria, se somete al tratamiento de esta Comisión el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 297 de fecha 20 de marzo de 2020, mediante el cual, en forma temporaria, se dispone la medida de ¨aislamiento social preventivo y obligatorio¨.

La medida rige desde el día 20 de marzo de 2020 hasta el 31 de marzo del mismo mes, pudiéndose prorrogar este plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la situación epidemiológica.

Durante la vigencia del “aislamiento social preventivo y obligatorio”, las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en la que se encuentren al momento de inicio de la medida dispuesta. Sólo podrán realizar desplazamientos mínimos e indispensables, para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos, y alimentos.

En tal sentido, las personas deberán abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo, no podrán desplazarse por rutas, vías, y espacios públicos, todo ello con el fin de prevenir la circulación y el contagio del virus COVID-19 y la consiguiente afectación a la salud pública y los demás derechos subjetivos derivados, tales como la vida y la integridad física de las personas.

Asimismo, se establecen las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia, bajo dicho contexto quedarán exceptuadas de la prohibición de circular aquellas personas afectadas al cumplimiento de tales tareas.

La Ley Nº 26.122, en el Título III, Capítulo I referido a los Decretos de Necesidad y Urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

III. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”...“los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

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

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “*La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta*” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.[15]

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del Decreto Nº 297/20.

El Poder Ejecutivo Nacional ha dejado constancia -en el último considerando del citado Decreto- que el mismo se dicta en uso de las atribuciones emergentes del Artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional y de los Artículos 2°, 19 y 20 de la Ley Nº 26.122.

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

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

Como cuestión preliminar, es preciso señalar, que la urgencia del dictado del Decreto bajo análisis, radica en virtud de la declaración de pandemia efectuada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), en relación al brote del nuevo Coronavirus COVID-19, que ha provocado más de un millón de personas infectadas y miles de fallecidas a nivel global. Al respecto, nuestro país amplió la

Emergencia Pública Sanitaria, establecida en la Ley 27.541, por el plazo de un año (DNU N° 260/20 y su modificatorio).

Ahora bien, la velocidad de propagación del virus a nivel mundial y el saldo de infectados y fallecidos como consecuencia directa del mismo, impone al Estado, la toma de medidas extraordinarias, por resultar imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de leyes previstos en nuestra Carta Magna, con el fin de preservar, ante todo, la vida y la salud de la población como bien jurídico protegido.

No podemos perder de vista que una pandemia se produce con la aparición de un virus nuevo que no haya circulado previamente y, en consecuencia, no exista población inmune a él.

Particularmente el COVID-19 se propaga de manera exponencial y posee la alta capacidad de transmitirse de persona a persona de forma eficaz, habiéndose comprobado una tasa de mortandad suficiente para requerir la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a esta emergencia.

Nos encontramos ante una crisis sanitaria y social de carácter universal sin precedentes, ya que según informara la propia OMS, nunca antes se vio una pandemia generada por un Coronavirus, como así tampoco nunca antes había existido tamaña velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica, resultando urgente la toma de medidas preventivas por parte de las autoridades nacionales.

Así, el Decreto Nº 297/20, establece en su primer artículo, la medida de ¨aislamiento social preventivo y obligatorio¨ para todas las personas que habitan en el país o se encuentran en él en forma temporaria, con el fin de proteger la salud pública, lo que constituye una obligación inalienable del Estado Nacional.

A su vez, refiere que la mentada disposición tendrá vigencia del 20 al 31 de marzo del corriente año, la que será prorrogable, acorde a la evolución de la situación epidemiológica del COVID-19.

Durante el mencionado plazo las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en las residencias en que se encuentren al inicio de la medida dispuesta.

En tales extremos las personas no podrán concurrir a sus lugares de trabajo ni desplazarse por rutas, vías y espacios públicos con el objeto de prevenir la circulación y el contagio del virus COVID-19 y la consiguiente afectación a la salud pública y los demás derechos subjetivos derivados, tales como la vida y la integridad física de las personas.

Vale decir, que, a fin de resguardar los derechos salariales de los trabajadores del sector privado, el Decreto, en su octavo artículo, garantiza el derecho al goce integro de sus ingresos habituales, durante el plazo que dure el ¨aislamiento social preventivo y obligatorio¨, en los términos que establecerá la reglamentación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Asimismo, la disposición únicamente permite el desplazamiento de aquellas personas que deban aprovisionarse de elementos de limpieza, medicamentos y alimentos.

De más está decir, que el propósito del Decreto resulta acertado, siendo que el aislamiento social, limita el movimiento de personas haciendo mucho más difícil el contagio y circulación del virus entre la población, el cual se transmite de persona a persona e incluso puede permanecer en ciertos objetos que pudieran haber sido

manipulados por sujetos infectados, a sabiendas que se ha comprobado la existencia de portadores asintomáticos del COVID-19.

Por su parte, la obligatoriedad de la medida para toda la sociedad se fundamenta en la necesidad del total acatamiento de los habitantes de la Nación. Siendo ésta una pandemia de alcance inusitado, es indispensable aletargar la expansión del virus.

Lo cierto es que, el ¨aislamiento social preventivo y obligatorio¨, se establece debido a la celeridad con que se propagó el COVID-19, extremo que generó una situación de excepción ante la cual es necesario poner por encima de todo, el bienestar general, la salud y la vida de las personas.

Sin lugar a dudas, el dictado del DNU Nº 297/20, ejemplifica, como pocas veces, lo estipulado en el artículo 99 inciso 3 de nuestra Constitución Nacional, ya que existe una clara situación de emergencia con riesgo inminente para la salud de la población, y no están dadas las circunstancias para que se pueda llevar a cabo el trámite normal para la sanción de una ley, debido a la imposibilidad de que sesione el Honorable Congreso de la Nación, que inevitablemente ha tenido que suspender sus actividades ante el riesgo de contagio por la situación epidemiológica.

En el mismo lineamiento el Decreto Nº 297/20, en su artículo sexto, determina que quedarán exceptuadas del cumplimiento del ¨aislamiento social preventivo y obligatorio¨ las personas afectadas a las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia, cuyos desplazamientos deberán limitarse al estricto cumplimiento de esas actividades y servicios.

Por otro lado, para garantizar el abastecimiento de los insumos necesarios y la continuidad de actividades y servicios esenciales, se han previsto distintos supuestos que permiten la circulación de personas que deban cumplir tareas esenciales, clasificándose como tales, aquellas vinculadas a brindar asistencia a otras personas o cubrir necesidades alimentarias, de limpieza y médicas en lugares cercanos.

Con ello, el Estado garantiza el cumplimiento del propósito perseguido por el DNU, sin descuidar el acceso a los servicios básicos que la sociedad requiere para cubrir sus necesidades esenciales, tales como, alimentación, servicios públicos, salud, seguridad, transporte, etc.

Es dable destacar al respecto que las personas mencionadas, deberán contar con el “Certificado Único Habilitante para Circulación – Emergencia COVID-19”.

Es así que la imperiosa necesidad, surge de la situación de emergencia sanitaria, que es el real fundamento que legitima la norma en estudio, en la medida en que se busca a través del aislamiento social, preservar la salud pública.

La experiencia ha demostrado que son tanto la comunidad internacional, como la comunidad científica-médica, las que recomiendan este tipo de acciones para evitar o minimizar los riesgos de propagación de la enfermedad.

Sumado a ello, la medida se sustenta con que no se cuenta con un tratamiento antiviral efectivo, ni con vacunas que prevengan el virus, por lo que se entendió que las medidas de aislamiento y distanciamiento social revisten un rol de vital importancia.

Respecto a su proporcionalidad, cae de bruces que la misma ha sido emanada en concordancia a las recomendaciones de los organismos internacionales, la autoridad sanitaria local y la consulta con científicos y profesionales de la salud.

Claramente, el Poder Ejecutivo Nacional ha dictado esta medida tomando en consideración la velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica, en razón del alto nivel y facilidad de contagio del COVID-19 y, con ello, la posibilidad cierta de colapso en el sistema sanitario nacional (tanto público como privado).

En otro orden, el Decreto Nº 297/20, delega en el Ministerio de Seguridad las facultades de contralor, para garantizar el cumplimiento de la medida dispuesta en el DNU citado, con la potestad de llevar a cabo todas las acciones pertinentes a hacer cesar la conducta infractora en aquellos casos en los que se haya comprobado el incumplimiento del ¨aislamiento social preventivo y obligatorio¨, dando lugar a la actuación de las autoridades competentes en el marco de los artículos 205, 239 y concordantes del código penal.

Como colofón de lo expuesto, es dable resaltar que lo dispuesto en el Decreto 297/20, ¨aislamiento social preventivo y obligatorio¨, resultaría en este caso la única medida efectiva que permita restringir la mayor circulación de ciudadanos, con el fin de cuidar la vida y la salud de la población.

En tal sentido, la medida dispuesta refuerza su respaldo legal en pilares fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, tales como, ¨El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¨ y en la ¨Convención Americana sobre Derechos Humanos¨, fuentes de derecho que avalan la restricción a la libre circulación en circunstancias en las que sea necesario proteger la Salud Pública

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 297/20, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Nº 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 297 de fecha 20 de marzo de 2020.

MARCOS CLERI

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número:

Referencia: Mensaje comunica Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 297/20

A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 297 del 19 de marzo de 2020, que se acompaña.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número:

Referencia: DNU - aislamiento social preventivo y obligatorio

---

VISTO el Expediente N° EX-2020-18181895-APN-DSGA#SLYT, la Ley Nº 27.541, el Decreto Nº 260 del 12 de marzo de 2020 y su modificatorio N° 287 del 17 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que con fecha 11 de marzo de 2020, la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS), declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, luego de que el número de personas infectadas por COVID-19 a nivel global llegara a 118.554, y el número de muertes a 4.281, afectando hasta ese momento a 110 países.

Que por el Decreto N° 260 del 12 de marzo de 2020 se amplió en nuestro país la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541, por el plazo de UN (1) año en virtud de la pandemia declarada.

Que, según informara la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) con fecha 19 de marzo de 2020, se ha constatado la propagación de casos del coronavirus COVID-19 a nivel global llegando a un total de 213.254 personas infectadas, 8.843 fallecidas y afectando a más de 158 países de diferentes continentes, habiendo llegando a nuestra región y a nuestro país hace pocos días.

Que la velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a esta emergencia.

Que, a pesar de las medidas oportunas y firmes que viene desplegando el Gobierno Nacional y los distintos gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde el primer caso confirmado en la Argentina, el día 3 de marzo de 2020, se han contabilizado NOVENTA Y SIETE (97) casos de personas infectadas en ONCE (11) jurisdicciones, habiendo fallecido TRES (3) de ellas, según datos oficiales del MINISTERIO DE SALUD brindados con fecha 18 de marzo de 2020.

Que nos encontramos ante una potencial crisis sanitaria y social sin precedentes, y para ello es necesario tomar medidas oportunas, transparentes, consensuadas y basadas en las evidencias disponibles, a fin de mitigar su

propagación y su impacto en el sistema sanitario.

Que, toda vez que no se cuenta con un tratamiento antiviral efectivo, ni con vacunas que prevengan el virus, las medidas de aislamiento y distanciamiento social obligatorio revisten un rol de vital importancia para hacer frente a la situación epidemiológica y mitigar el impacto sanitario del COVID-19.

Que, teniendo en consideración la experiencia de los países de Asia y Europa que han transitado la circulación del virus pandémico SARS-CoV2 con antelación, se puede concluir que el éxito de las medidas depende de las siguientes variables: la oportunidad, la intensidad (drásticas o escalonadas), y el efectivo cumplimiento de las mismas.

Que, con el objetivo de proteger la salud pública como una obligación inalienable del Estado nacional, se establece para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él, la medida de "aislamiento social, preventivo y obligatorio", por un plazo determinado, durante el cual todas las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en el lugar en que se encuentren y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo.

Que, asimismo se establece la prohibición de desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, a fin de prevenir la circulación y el contagio del virus COVID-19.

Que el artículo 14 de la Constitución Nacional establece que "todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino….".

Que, si bien resulta ser uno de los pilares fundamentales garantizado en nuestro ordenamiento jurídico, el mismo está sujeto a limitaciones por razones de orden público, seguridad y salud pública. En efecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) recoge en su Artículo 12 Inc. 1 el derecho a "…circular libremente…", y el artículo 12.3 establece que el ejercicio de los derechos por él consagrados "no podrá ser objeto de restricciones a no ser que éstas se encuentren previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto".

Que, en igual sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 22 inciso 3 que el ejercicio de los derechos a circular y residir en un Estado consagrados en el artículo 22.1 "…no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás".

Que, en ese sentido se ha dicho que, "… el campo de acción de la policía de salubridad es muy amplio, siendo su atinencia a todo lo que pueda llegar a afectar la vida y la salud de las personas, en especial la lucha contra las enfermedades de todo tipo, a cuyo efecto se imponen mayormente deberes preventivos, para impedir la aparición y difusión de las enfermedades –por ejemplo… aislamiento o cuarentena…- "El poder de policía y policía de salubridad. Alcance de la responsabilidad estatal", en "Cuestiones de Intervención Estatal – Servicios Públicos. Poder de Policía y Fomento", Ed. RAP, Bs. As., 2011, pág. 100.

Que las medidas que se establecen en el presente decreto resultan las imprescindibles, razonables y proporcionadas con relación a la amenaza y al riesgo sanitario que enfrentamos.

Que la dinámica de la pandemia y su impacto sobre la salud pública hacen imposible seguir el trámite para la sanción de las leyes.

Que la Ley N° 26.122, regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

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

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

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1º.- A fin de proteger la salud pública, lo que constituye una obligación inalienable del Estado nacional, se establece para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria, la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” en los términos indicados en el presente decreto. La misma regirá desde el 20 hasta el 31 de marzo inclusive del corriente año, pudiéndose prorrogar este plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la situación epidemiológica.

Esta disposición se adopta en el marco de la declaración de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Emergencia Sanitaria ampliada por el Decreto N° 260/20 y su modificatorio, y en atención a la evolución de la situación epidemiológica, con relación al CORONAVIRUS- COVID 19.

ARTÍCULO 2º.- Durante la vigencia del “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en la residencia en que se encuentren a las 00:00 horas del día 20 de marzo de 2020, momento de inicio de la medida dispuesta. Deberán abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo y no podrán desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, todo ello con el fin de prevenir la circulación y el contagio del virus COVID-19 y la consiguiente afectación a la salud pública y los demás derechos subjetivos derivados, tales como la vida y la integridad física de las personas.

Quienes se encuentren cumpliendo el aislamiento dispuesto en el artículo 1°, solo podrán realizar desplazamientos mínimos e indispensables para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos y alimentos.

ARTÍCULO 3º.- El MINISTERIO DE SEGURIDAD dispondrá controles permanentes en rutas, vías y espacios públicos, accesos y demás lugares estratégicos que determine, en coordinación y en forma concurrente con sus pares de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para garantizar el cumplimiento del "aislamiento social, preventivo y obligatorio", de las normas vigentes dispuestas en el marco de la emergencia sanitaria y de sus normas complementarias.

Las autoridades de las demás jurisdicciones y organismos del sector público nacional, en el ámbito de sus competencias, y en coordinación y en forma concurrente con sus pares de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dispondrán procedimientos de fiscalización con la misma finalidad.

ARTÍCULO 4º.- Cuando se constate la existencia de infracción al cumplimiento del "aislamiento social, preventivo y obligatorio" o a otras normas dispuestas para la protección de la salud pública en el marco de la emergencia sanitaria, se procederá de inmediato a hacer cesar la conducta infractora y se dará actuación a la autoridad competente, en el marco de los artículos 205, 239 y concordantes del Código Penal.

El MINISTERIO DE SEGURIDAD deberá disponer la inmediata detención de los vehículos que circulen en infracción a lo dispuesto en el presente decreto y procederá a su retención preventiva por el tiempo que resulte necesario, a fin de evitar el desplazamiento de los mismos, para salvaguarda de la salud pública y para evitar la propagación del virus.

ARTÍCULO 5º.- Durante la vigencia del "aislamiento social, preventivo y obligatorio" no podrán realizarse eventos culturales, recreativos, deportivos, religiosos, ni de ninguna otra índole que impliquen la concurrencia de personas.

Se suspende la apertura de locales, centros comerciales, establecimientos mayoristas y minoristas, y cualquier otro lugar que requiera la presencia de personas.

ARTÍCULO 6º.- Quedan exceptuadas del cumplimiento del "aislamiento social, preventivo y obligatorio" y de la prohibición de circular, las personas afectadas a las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia, según se detalla a continuación, y sus desplazamientos deberán limitarse al estricto cumplimiento de esas actividades y servicios:

1. Personal de Salud, Fuerzas de seguridad, Fuerzas Armadas, actividad migratoria, servicio meteorológico nacional, bomberos y control de tráfico aéreo.
2. Autoridades superiores de los gobiernos nacional, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Trabajadores y trabajadoras del sector público nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, convocados para garantizar actividades esenciales requeridas por las respectivas autoridades.
3. Personal de los servicios de justicia de turno, conforme establezcan las autoridades competentes.
4. Personal diplomático y consular extranjero acreditado ante el gobierno argentino, en el marco de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares y al personal de los organismos internacionales acreditados ante el gobierno argentino, de la Cruz Roja y Cascos Blancos.
5. Personas que deban asistir a otras con discapacidad; familiares que necesiten asistencia; a personas mayores; a niños, a niñas y a adolescentes.
6. Personas que deban atender una situación de fuerza mayor.
7. Personas afectadas a la realización de servicios funerarios, entierros y cremaciones. En tal marco, no se autorizan actividades que signifiquen reunión de personas.

8. Personas afectadas a la atención de comedores escolares, comunitarios y merenderos.
9. Personal que se desempeña en los servicios de comunicación audiovisuales, radiales y gráficos.
10. Personal afectado a obra pública.
11. Supermercados mayoristas y minoristas y comercios minoristas de proximidad. Farmacias. Ferreterías. Veterinarias. Provisión de garrafas.
12. Industrias de alimentación, su cadena productiva e insumos; de higiene personal y limpieza; de equipamiento médico, medicamentos, vacunas y otros insumos sanitarios.
13. Actividades vinculadas con la producción, distribución y comercialización agropecuaria y de pesca.
14. Actividades de telecomunicaciones, internet fija y móvil y servicios digitales.
15. Actividades impostergables vinculadas con el comercio exterior.
16. Recolección, transporte y tratamiento de residuos sólidos urbanos, peligrosos y patogénicos.
17. Mantenimiento de los servicios básicos (agua, electricidad, gas, comunicaciones, etc.) y atención de emergencias.
18. Transporte público de pasajeros, transporte de mercaderías, petróleo, combustibles y GLP.
19. Reparto a domicilio de alimentos, medicamentos, productos de higiene, de limpieza y otros insumos de necesidad.
20. Servicios de lavandería.
21. Servicios postales y de distribución de paquetería.
22. Servicios esenciales de vigilancia, limpieza y guardia.
23. Guardias mínimas que aseguren la operación y mantenimiento de Yacimientos de Petróleo y Gas, plantas de tratamiento y/o refinación de Petróleo y gas, transporte y distribución de energía eléctrica, combustibles líquidos, petróleo y gas, estaciones expendedoras de combustibles y generadores de energía eléctrica.
24. S.E. Casa de Moneda, servicios de cajeros automáticos, transporte de caudales y todas aquellas actividades que el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA disponga imprescindibles para garantizar el funcionamiento del sistema de pagos.

El Jefe de Gabinete de Ministros, en su carácter de coordinador de la “Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional” y con recomendación de la autoridad sanitaria podrá ampliar o reducir las excepciones dispuestas, en función de la dinámica de la situación epidemiológica y de la eficacia que se observe en el cumplimiento de la presente medida.

En todos estos casos, los empleadores y empleadoras deberán garantizar las condiciones de higiene y seguridad establecidas por el MINISTERIO DE SALUD para preservar la salud de las trabajadoras y de los trabajadores.

ARTÍCULO 7º.- Establécese que, por única vez, el feriado del 2 de abril previsto por la Ley N° 27.399 en conmemoración al Día del Veterano y de los Caídos en la Guerra de Malvinas, será trasladado al día martes 31 de marzo de 2020.

ARTÍCULO 8º.- Durante la vigencia del “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, los trabajadores y trabajadoras del sector privado tendrán derecho al goce íntegro de sus ingresos habituales, en los términos que establecerá la reglamentación del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

ARTÍCULO 9º.- A fin de permitir el cumplimiento del “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, se otorga asueto al personal de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL los días 20, 25, 26, 27 y 30 de marzo de 2020, y se instruye a los distintos organismos a implementar las medidas necesarias a fin de mantener la continuidad de las actividades pertinentes mencionadas en el artículo 6º.

ARTÍCULO 10.- Las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios dictarán las medidas necesarias para implementar lo dispuesto en el presente decreto, como delegados del gobierno federal, conforme lo establece el artículo 128 de la Constitución Nacional, sin perjuicio de otras medidas que deban adoptar tanto las provincias, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como los Municipios, en ejercicio de sus competencias propias.

Invítase al PODER LEGISLATIVO NACIONAL y al PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN, en el ámbito de sus competencias, a adherir al presente decreto.

ARTÍCULO 11.- Los titulares de las jurisdicciones y organismos comprendidos en el artículo 8, incisos a), b) y c) de la Ley N° 24.156, en el ejercicio de sus respectivas competencias, dictarán las normas reglamentarias que estimen necesarias para hacer cumplir el presente decreto.

ARTÍCULO 12.- La presente medida entrará en vigencia a partir de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 13.- Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

ARTÍCULO 14.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 16

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 297/20 del Poder Ejecutivo. (S.-805/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 21-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 297, del Poder Ejecutivo Nacional, del 19 de marzo de 2020, mediante el cual se dispuso, entre otras medidas complementarias, el "aislamiento social, preventivo y obligatorio", para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria, desde el 20 hasta el 31 de marzo inclusive del corriente año, pudiéndose prorrogar este plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la situación epidemiológica.

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

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN

Artículo 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 297, del 19 de marzo 2020.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.

INFORME

1. **Introducción**

Por medio del expediente 12-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 297, del Po-der Ejecutivo Nacional, del 19 de marzo de 2020, mediante el cual se dispuso, entre otras medidas complementarias, el "aislamiento social, preventivo y obligatorio", para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria, desde

el 20 hasta el 31 de marzo inclusive del corriente año, pudiéndose prorrogar este plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la situación epidemiológica.

En los considerandos de la medida se afirma que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, luego de que el número de personas infectadas por COVID-19 a nivel global llegara a 118.554, y el número de muertes a 4.281, afectando hasta ese momento a 110 países.

Luego, por el decreto 260, del 12 de marzo de 2020, se amplió en nuestro país la emergencia pública en materia sanitaria establecida por ley 27.541, por el plazo de un (1) año en virtud de la pandemia declarada.

Más adelante, de acuerdo con la información proporcionada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 19 de marzo de 2020, se ha constatado la propagación de casos del coronavirus COVID-19 a nivel global llegando a un total de 213.254 personas infectadas, 8.843 fallecidas y afectando a más de 158 países de diferentes continentes, habiendo llegando a nuestra región y a nuestro país hace pocos días.

Esto equivale a decir que la velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a esta emergencia.

En ese sentido, se expresa que a pesar de las medidas oportunas y firmes que viene desplegando el Gobierno Nacional y los distintos gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde el primer caso confirmado en la Argentina, el 3 de marzo de 2020, se han contabilizado noventa y siete (97) casos de personas infectadas en once (11) jurisdicciones, habiendo fallecido tres (3) de

ellas, según datos oficiales del Ministerio de Salud brindados el 18 de marzo de 2020.

Asimismo, se menciona que nos encontramos ante una potencial crisis sanitaria y social sin precedentes, y para ello es necesario tomar medidas oportunas, transparentes, consensuadas y basadas en las evidencias disponibles, a fin de mitigar su propagación y su impacto en el sistema sanitario. Toda vez que no se cuenta con un tratamiento antiviral efectivo, ni con vacunas que prevengan el virus, las medidas de aislamiento y distanciamiento social obligatorio revisten un rol de vital importancia para hacer frente a la situación epidemiológica y mitigar el impacto sanitario del COVID-19.

Así, y teniendo en consideración la experiencia de los países de Asia y Europa que han transitado la circulación del virus pandémico SARS-CoV2 con antelación, se puede concluir que el éxito de las medidas depende de las siguientes variables: la oportunidad, la intensidad (drásticas o escalonadas), y el efectivo cumplimiento de las mismas.

Por tanto, con el objetivo de proteger la salud pública como una obligación inalienable del Estado nacional, fue que el presidente de la Nación estableció para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él, la medida de "aislamiento social, preventivo y obligatorio", por un plazo determinado, durante el cual to-das las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en el lugar en que se encuentren y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo. Del mismo modo, el titular del Poder Ejecutivo determinó la prohibición de desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, a fin de prevenir la circulación y el contagio del virus COVID-19.

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 eleva-do al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

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

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

3. Objeto del decreto 297/20

Tras la declaración del "aislamiento social, preventivo y obligatorio", se dispuso, en lo que importa, que las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en la residencia en que se encuentren a las 00.00 horas del 20 de marzo de 2020, momento de inicio de la medida dispuesta. Deberán abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo y no podrán desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, todo ello con el fin de prevenir la circulación y el

contagio del virus COVID-19 y la consiguiente afectación a la salud pública y los demás derechos subjetivos derivados, tales como la vida y la integridad física de las personas.

A la vez, cuando se constate la existencia de infracción al cumplimiento del "aislamiento social, preventivo y obligatorio" o a otras normas dispuestas para la protección de la salud pública en el marco de la emergencia sanitaria, se procederá de inmediato a hacer cesar la conducta infractora y se dará actuación a la autoridad competente, en el marco de los artículos 205, 239 y concordantes del Código Penal.

Además, se determina que durante la vigencia del "aislamiento social, preventivo y obligatorio" no podrán realizarse eventos culturales, recreativos, deportivos, religiosos, ni de ninguna otra índole que impliquen la concurrencia de personas. Del mismo modo, se suspende la apertura de locales, centros comerciales, establecimientos mayoristas y minoristas, y cualquier otro lugar que requiera la presencia de personas.

Por otro lado, quedan exceptuadas del cumplimiento del “aislamiento social, preventivo y obligatorio” y de la prohibición de circular, las personas afectadas a las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia, según se detalla a continuación, y sus desplazamientos deberán limitarse al estricto cumplimiento de esas actividades y servicios:

1. Personal de Salud, Fuerzas de seguridad, Fuerzas Armadas, actividad migratoria, servicio meteorológico nacional, bomberos y control de tráfico aéreo.
2. Autoridades superiores de los gobiernos nacional, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Trabajadores del sector público nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

convocados para garantizar actividades esenciales requeridas por las respectivas autoridades.

3. Personal de los servicios de justicia de turno, conforme establezcan las autoridades competentes.
4. Personal diplomático y consular extranjero acreditado ante el gobierno argentino, en el marco de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares y al personal de los organismos internacionales acreditados ante el gobierno argentino, de la Cruz Roja y Cascos Blancos.
5. Personas que deban asistir a otras con discapacidad; familiares que necesiten asistencia; a personas mayores; a niños, a niñas y a adolescentes.
6. Personas que deban atender una situación de fuerza mayor.
7. Personas afectadas a la realización de servicios funerarios, entierros y cremaciones. En tal marco, no se autorizan actividades que signifiquen reunión de personas.
8. Personas afectadas a la atención de comedores escolares, comunitarios y merenderos.
9. Personal que se desempeña en los servicios de comunicación audiovisuales, radiales y gráficos.
10. Personal afectado a obra pública.
11. Supermercados mayoristas y minoristas y comercios minoristas de proximidad. Farmacias, ferreterías, veterinarias y provisión de garrafas.
12. Industrias de alimentación, su cadena productiva e insumos; de higiene personal y limpieza; de equipamiento médico, medicamentos, vacunas y otros insumos sanitarios.
13. Actividades vinculadas con la producción, distribución y comercialización agropecuaria y de pesca.

14. Actividades de telecomunicaciones, internet fija y móvil y servicios digitales.

15. Actividades impostergables vinculadas con el comercio exterior.

16. Recolección, transporte y tratamiento de residuos sólidos urbanos, peligrosos y patogénicos.

17. Mantenimiento de los servicios básicos (agua, electricidad, gas, comunicaciones, etc.) y atención de emergencias.

18. Transporte público de pasajeros, transporte de mercaderías, petróleo, combustibles y GLP.

19. Reparto a domicilio de alimentos, medicamentos, productos de higiene, de limpieza y otros insumos de necesidad.

20. Servicios de lavandería.

21. Servicios postales y de distribución de paquetería.

22. Servicios esenciales de vigilancia, limpieza y guardia.

23. Guardias mínimas que aseguren la operación y mantenimiento de yacimientos de petróleo y gas, plantas de tratamiento o refinación de petróleo y gas, transporte y distribución de energía eléctrica, combustibles líquidos, petróleo y gas, estaciones expendedoras de combustibles y generadores de energía eléctrica.

24. SE Casa de Moneda, servicios de cajeros automáticos, transporte de caudales y todas aquellas actividades que el Banco Central disponga imprescindibles para garantizar el funcionamiento del sistema de pagos.

En otro orden, se dispuso que las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios dictarán las medidas necesarias para implementar lo dispuesto en el presente decreto, como

delegados del gobierno federal, conforme lo establece el artículo 128 de la Constitución Nacional, sin perjuicio de otras medidas que deban adoptar tanto las provincias, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como los municipios, en ejercicio de sus competencias propias.

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

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

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

a) Requisitos formales

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

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

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo 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 297/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 20/2020.

Asimismo, está acreditado que el decreto 297/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 6 de abril de 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan *"circunstancias excepcionales"* que requieran pronto remedio y que sea *"imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".*

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

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que *"para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordina-rio previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas*

o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que *"uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos"* (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 297/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos

perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

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

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del presente decreto, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a *"que la situación que re-quiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

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

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 297/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 297/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 297, del 19 de marzo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 297/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 17

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 311/20 del Poder Ejecutivo. (S.-806/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

HONORABLE CONGRESO:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el Expediente 0023-JGM-2020 referido al Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 311/20 de fecha 25 de marzo de 2020**,** por medio del cual se establece que las empresas prestadoras de los servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e internet y TV por cable, por vinculo radioeléctrico o satelital, no podrán disponer la suspensión o el corte de los respectivos servicios a los usuarios y las usuarias indicados en el artículo 3°, en caso de mora o falta de pago de hasta tres (3) facturas consecutivas o alternas, con vencimientos desde el 1° de marzo de 2020.

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:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 311 de fecha 25 de marzo de 2020.
ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la Comisión, 29 de abril de 2020.

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.

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 art. 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 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*

[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 H. 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.

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 consideraran 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el Presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

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

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

---

[2] PÉREZ HUALDE, Alejandro, *Decretos de Necesidad y Urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

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

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

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

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.[3]

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.[4]

---

[3] Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.

[4] Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

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

---

[5] *La Ley,* 1991-C:158

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

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

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional [6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”[7], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

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

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

---

[6] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.
[7] *La Ley* 1997-E:884.

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

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

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

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

---

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...*la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”.* (Considerando 6°).

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

---

[9] “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

[10] “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 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.[12]

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.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "*circunstancias excepcionales*" que "... *hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de*

normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos". [14]

[11]Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

[12]Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

[13] 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.

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executives 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.

II. OBJETO

Se somete a dictamen de esta Comisión el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 311 de fecha 25 de marzo de 2020, por medio del cual se establece que las empresas prestadoras de los servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e internet y TV por cable, por vinculo radioeléctrico o satelital, no podrán disponer la suspensión o el corte de los respectivos servicios a los usuarios y las usuarias indicados en el artículo 3°, en caso de mora o falta de pago de hasta tres (3) facturas consecutivas o alternas, con vencimientos desde el 1° de marzo de 2020.

La Ley Nº 26.122, en el Título III, Capítulo I referido a los Decretos de Necesidad y Urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

III. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”...“los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

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

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “*La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta*” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.[15]

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

---

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

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del **Decreto Nº 311/20.**

El Decreto bajo análisis tiene como finalidad que las empresas prestadoras de servicios de energía, gas por redes, agua corriente, telefonía fija, internet y TV por cable o satelital se abstengan de realizar la suspensión o corte del servicio prestado en caso de mora o falta de pago de tres (3) boletas consecutivas o alternas por parte de los usuarios residenciales y no residenciales por el plazo de ciento ochenta (180) días. El mismo decreto establece que las empresas prestadoras de servicio eléctrico prepago tendrán la obligación de brindar el servicio de manera normal por el plazo establecido para las demás empresas de servicios y a su vez dispone para las empresas de telefonía e internet prepaga otorgar un servicio reducido hasta el 30 de abril de 2020. Los usuarios beneficiarios de estas medidas se encuentran establecidos en el Artículo 3° del Decreto.

Las empresas prestadoras de los servicios anteriormente nombrados deberán otorgar facilidades de pagos a los usuarios para que puedan cancelar las deudas que generen durante el plazo de la presente medida.

Asimismo, en el Art. 6º del Decreto establece que el precio máximo de referencia para la comercialización de gas licuado de petróleo (GLP) en garrafas, cilindros y/o granel con destino a consumo del mercado interno continuarán con los valores vigentes a la fecha de publicación de la presente medida, durante ciento ochenta (180) días.

El Decreto analizado forma parte de un conjunto de decisiones adoptadas por el gobierno nacional como respuesta al avance y propagación en nuestro país del virus Covid-19 (o Coronavirus) que alcanzó el nivel de Pandemia Mundial formalmente declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el pasado 11 de marzo.

Cabe mencionar que, en nuestro país, ya se encontraba vigente la declaración de emergencia establecida por la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva promulgada el día 23 de diciembre de 2019. Por medio de esta ley se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social. Por lo tanto, ya existía previo a la pandemia, un contexto de emergencia sanitaria formalmente reconocida por el Congreso de la Nación.

Posteriormente, y en este marco, el Presidente de la Nación emitió el Decreto N° 260/20 por el cual confirmó la declaración de emergencia sanitaria y la extendió por el plazo de un año. Allí se toman medidas similares a las que han adoptado en países de la región como Uruguay, Paraguay, Colombia; y la Unión Europea siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en esta materia. Entre otras recomendaciones, la OMS destacó que los países deberán encontrar un delicado equilibrio entre la protección de la salud, la minimización de los trastornos sociales y económicos, y el respeto de los derechos humanos.

En los días siguientes, y en la misma estrategia, el Poder Ejecutivo estableció la prohibición de ingreso al territorio nacional para personas extranjeras no residentes en el país por un plazo de quince (15) días corridos (Decreto N° 274/20) y, a los fines de evitar la rápida propagación del virus, dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (Decreto N° 297/20).

En todo este contexto, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N° 311/20 que hoy analizamos con la finalidad de mitigar el impacto local de la emergencia sanitaria internacional y el aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto por el Decreto N° 297/20. El decreto dispone la suspensión temporaria del corte de suministro de servicios que resultan centrales para el desarrollo de la vida diaria tales como: el suministro de energía eléctrica, agua corriente, gas por redes, telefonía fija y móvil e Internet y televisión por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, entre otros. Esta medida tiene como objetivo garantizar los derechos contemplados en el artículo 42 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL respecto de los consumidores y usuarios de bienes y servicios en la relación de consumo.

Consideramos que el Decreto N° 311/20 cumple íntegramente con los requisitos de necesidad y urgencia establecidos en nuestra Carta Magna y va de la mano con la interpretación que ha hecho nuestra Corte Suprema en la materia. La coyuntura actual evidencia la existencia de hechos de fuerza mayor que impiden que el Congreso pueda reunirse y deliberar de forma ordinaria. Existen dificultades de índole técnica y logística sin precedentes que impiden el desarrollo de la tarea legislativa de modo presencial en un marco de normalidad; todo ello sin perjuicio de las recomendaciones sanitarias que promueven medidas de distanciamiento social, al tiempo que desaconsejan la realización de todo tipo de eventos masivos que pudieran representar una aglomeración de personas.

Por otro lado, la rápida propagación del Covid-19 requiere que se tomen medidas de carácter urgente no compatibles con los plazos legislativos. La situación de emergencia antes explicada coincide con la interpretación realizada por la CSJN en el Fallo Verrochi para la procedencia los Decretos de Necesidad y Urgencia.

De esta manera verificamos que existe una coyuntura política de emergencia reconocida por el mismo Congreso de la Nación en la que se enmarca la emisión

del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 311/20. Las consideraciones expuestas dan cuenta de la necesidad de adoptar medidas urgentes para paliar la dramática crisis económica y social que enfrenta nuestro país.

La imperiosa necesidad de resolver la situación descripta configura una problemática que torna imposible el cumplimiento de los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional, para la sanción de las Leyes.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 311/20, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley N 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 311 de fecha 25 de marzo de 2020.-

MARCOS CLERI

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número:

Referencia: Mensaje comunica Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 311/20

A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 311 del 24 de marzo de 2020, que se acompaña.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número:

Referencia: DNU – Abstención de corte de Servicios en caso de mora o falta de pago

---

VISTO el Expediente N° EX-2020-18610263-APN-DGDOMEN#MHA, la Ley Nº 27.541, los Decretos Nros. 260 del 12 de marzo de 2020 y su modificatorio, 287 del 17 de marzo 2020 y 297 del 19 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que por el Decreto N° 260 del 12 de marzo de 2020 se amplió, por el plazo de UN (1) año, la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el coronavirus (SARS-CoV-2) y la enfermedad que provoca el COVID-19.

Que dada la evolución de la pandemia, se han intensificado los controles del ESTADO NACIONAL para garantizar los derechos contemplados en el artículo 42 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL respecto de los consumidores y usuarios de bienes y servicios en la relación de consumo.

Que es mandato constitucional que las autoridades provean a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados y al control de los monopolios naturales y legales.

Que con base en esos lineamientos, mediante el Decreto Nº 287 del 17 de marzo de 2020 se establecieron medidas acordes con la dinámica de la pandemia para mitigar su impacto sobre la vida social de la población en su conjunto.

Que a través del Decreto N° 297 del 19 de marzo de 2020 y con el fin de proteger la salud pública, obligación inalienable del ESTADO NACIONAL, se estableció para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria, la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” en los términos allí indicados desde el 20 hasta el 31 de marzo inclusive del corriente año, pudiéndose prorrogar este plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la situación epidemiológica.

Que en esta instancia y con la misma finalidad de mitigar el impacto local de la emergencia sanitaria internacional, procede disponer la suspensión temporaria del corte de suministro de servicios que resultan centrales para el desarrollo de la vida diaria, y aún más en el actual estado de aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto por el Decreto N° 297/20, tales como el suministro de energía eléctrica, agua corriente, gas por redes, telefonía fija y móvil e Internet y televisión por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, entre otros.

Que la iniciativa busca así garantizar –en el marco de esta emergencia– el acceso a esos servicios, los que constituyen medios instrumentales para el ejercicio de derechos fundamentales (tales como a la salud, a la educación o la alimentación) para nuestros ciudadanos y ciudadanas.

Que la CONSTITUCIÓN NACIONAL lo incorpora a través del artículo 14 bis tercer párrafo: “El Estado otorgará los beneficios de (…) el acceso a una vivienda digna”.

Que a partir de la recepción constitucional de los tratados de derechos humanos, el derecho a la vivienda adquiere mayor contenido y extensión (cfr. artículo 75 inciso 22 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL). En ese sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con rango constitucional es el que define con mayor extensión y claridad el derecho a la vivienda a través del artículo 11 primer párrafo: “Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (…)”.

Que en idéntico sentido se pronuncian, entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (artículo XI) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26).

Que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), ha entendido que el derecho a una vivienda adecuada contiene la disponibilidad de servicios: “Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición” (cfr. párrafo 8 punto b de la Observación General N° 4 de dicho Comité).

Que, en tal sentido, nuestro más alto tribunal también ha señalado, in re “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/Amparo Colectivo”, que “el Estado debe velar por la continuidad, universalidad y accesibilidad de los servicios públicos, ponderando la realidad económico-social concreta de los afectados por la decisión tarifaria con especial atención a los sectores más vulnerables y evitando, de esta forma, el perjuicio social provocado por la exclusión de numerosos usuarios de dichos servicios esenciales como consecuencia de una tarifa que, por su elevada cuantía, pudiera calificarse de confiscatoria, en tanto detraiga de manera irrazonable una proporción excesiva de los ingresos del grupo familiar a considerar.”

Que, asimismo, y con el fin de evitar la acumulación de deudas que se transformen en impagables para familias y pequeños comerciantes e industriales, corresponde disponer un plan de pagos que facilite afrontar las deudas que se pudieran generar durante la vigencia y en relación con la presente medida.

Que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el

dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

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

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

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1º.- Las empresas prestadoras de los servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e Internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, no podrán disponer la suspensión o el corte de los respectivos servicios a los usuarios y las usuarias indicados en el artículo 3°, en caso de mora o falta de pago de hasta TRES (3) facturas consecutivas o alternas, con vencimientos desde el 1° de marzo de 2020. Quedan comprendidos los usuarios con aviso de corte en curso.

Si se tratare de servicios de telefonía fija o móvil, Internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, las empresas prestatarias quedarán obligadas a mantener un servicio reducido, conforme se establezca en la reglamentación.

Estas obligaciones se mantendrán por el plazo de CIENTO OCHENTA (180) días corridos a contar desde la vigencia de la presente medida.

En ningún caso la prohibición alcanzará a aquellos cortes o suspensiones dispuestos por las prestadoras por razones de seguridad, conforme sus respectivas habilitaciones y normas que regulan la actividad.

ARTÍCULO 2°.- Si los usuarios y las usuarias que cuentan con sistema de servicio prepago de energía eléctrica no abonaren la correspondiente recarga para acceder al consumo, las empresas prestadoras deberán brindar el servicio de manera normal y habitual durante el plazo previsto en el artículo 1° del presente.

Si los usuarios o las usuarias que cuentan con sistema de servicio prepago de telefonía móvil o Internet no abonaren la correspondiente recarga para acceder al consumo, las empresas prestadoras deberán brindar un servicio reducido que garantice la conectividad, según lo establezca la reglamentación. Esta obligación regirá hasta el día 30 de abril del año en curso.

ARTÍCULO 3°.-

1. Las medidas dispuestas en los artículos 1° y 2° serán de aplicación respecto de los siguientes usuarios y

usuarias residenciales:

a. Beneficiarios y beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación por Embarazo.
b. Beneficiarios y beneficiarias de Pensiones no Contributivas que perciban ingresos mensuales brutos no superiores a DOS (2) veces el Salario Mínimo Vital y Móvil.
c. Usuarios inscriptos y usuarias inscriptas en el Régimen de Monotributo Social.
d. Jubilados y jubiladas; pensionadas y pensionados; y trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia que perciban una remuneración bruta menor o igual a DOS (2) Salarios Mínimos Vitales y Móviles.
e. Trabajadores monotributistas inscriptos y trabajadoras monotributistas inscriptas en una categoría cuyo ingreso anual mensualizado no supere en DOS (2) veces el Salario Mínimo Vital y Móvil.
f. Usuarios y usuarias que perciben seguro de desempleo.
g. Electrodependientes, beneficiarios de la Ley N° 27.351.
h. Usuarios incorporados y usuarias incorporadas en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados de Casas Particulares (Ley N° 26.844).
i. Exentos en el pago de ABL o tributos locales de igual naturaleza.

2. Las medidas dispuestas en los artículos 1° y 2° serán de aplicación respecto de los siguientes usuarios y usuarias no residenciales:

a. las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMES), conforme lo dispuesto por la Ley N° 25.300 afectadas en la emergencia, según lo establezca la reglamentación;
b. las Cooperativas de Trabajo o Empresas Recuperadas inscriptas en el INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL (INAES) afectadas en la emergencia, según lo establezca la reglamentación;
c. las instituciones de salud, públicas y privadas afectadas en la emergencia, según lo establezca la reglamentación;
d. las Entidades de Bien Público que contribuyan a la elaboración y distribución de alimentos en el marco de la emergencia alimentaria.

ARTÍCULO 4°.- La autoridad de aplicación podrá incorporar otros beneficiarios y otras beneficiarias de las medidas dispuestas en los artículos 1° y 2°, siempre que su capacidad de pago resulte sensiblemente afectada por la situación de emergencia sanitaria y las consecuencias que de ella se deriven. La merma en la capacidad de pago deberá ser definida y acreditada de acuerdo con lo que establezca la reglamentación.

ARTÍCULO 5°.- En todos los casos, las empresas prestadoras de los servicios detallados en los artículos 1° y 2° deberán otorgar a los usuarios y a las usuarias, planes de facilidades de pago para cancelar las deudas que se generen durante el plazo de vigencia de las medidas aquí dispuestas, conforme las pautas que establezcan los entes reguladores o las autoridades de aplicación de los marcos jurídicos relativos a los servicios involucrados, con la conformidad de la Autoridad de Aplicación.

ARTÍCULO 6º.- Los precios máximos de referencia para la comercialización de gas licuado de petróleo (GLP) en las garrafas, cilindros y/o granel con destino a consumo del mercado interno continuarán con los valores vigentes a la fecha de publicación de la presente medida, durante CIENTO OCHENTA (180) días. La Autoridad de Aplicación deberá definir los mecanismos necesarios con el fin de garantizar el adecuado abastecimiento de la demanda residencial.

ARTÍCULO 7°.- Las prestadoras deberán dar adecuada publicidad a lo dispuesto en el presente decreto respecto de

los servicios a su cargo.

ARTÍCULO 8º.- Desígnase como Autoridad de Aplicación del presente decreto al MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO, con participación y consulta de demás áreas competentes, el que deberá dictar las normas reglamentarias y complementarias necesarias para el cumplimiento del presente decreto.

ARTÍCULO 9°.- Invítase a las Provincias y a la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES a adherir al presente decreto.

ARTÍCULO 10.- La presente medida entrará en vigencia el día de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 11.- Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 12.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 17

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 311/20 del Poder Ejecutivo. (S.-806/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 23-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 311, del 24 de marzo de 2020, mediante el cual se dispusieron diversas medidas para garantizar —en el marco de la emergencia— el acceso a los servicios que resultan centrales para el desarrollo de la vida diaria, y que constituyen además medios instrumentales para el ejercicio de derechos fundamentales (tales como a la salud, a la educación o la alimentación) para nuestros ciudadanos y ciudadanas.

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

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN

Artículo 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 311, del 24 de marzo 2020.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 23-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 311, del 24 de marzo de 2020, mediante el cual se dispusieron diversas medidas para garantizar el acceso a los servicios que resultan centrales para el desarrollo de la vida diaria, y que constituyen además medios instrumentales para el ejercicio de derechos fundamentales (tales

como a la salud, a la educación o la alimentación) para nuestros ciudadanos y ciudadanas.

En los considerandos del decreto se afirma que dada la evolución de la pandemia, se han intensificado los controles del Estado Nacional para garantizar los derechos contemplados en el artículo 42 de la Constitución Nacional respecto de los consumidores y usuarios de bienes y servicios en la relación de consumo. Resulta, pues, que es mandato constitucional que las autoridades provean a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados y al control de los monopolios naturales y legales.

En base a esos lineamientos, mediante el decreto 287/20 se establecieron medidas acordes con la dinámica de la pandemia para mitigar su impacto sobre la vida social de la población en su conjunto. Del mismo modo, a través del decreto 297/20 y con el fin de proteger la salud pública, obligación inalienable del Estado Nacional, se estableció para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria, la medida de "aislamiento social, preventivo y obligatorio" en los términos allí indicados desde el 20 hasta el 31 de marzo inclusive del corriente año, pudiéndose prorrogar este plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la situación epidemiológica.

En esta instancia —se afirma— y con la misma finalidad de mitigar el impacto local de la emergencia sanitaria internacional, es que se dispuso la suspensión temporaria del corte de suministro de servicios que resultan centrales para el desarrollo de la vida diaria, y aún más en el actual estado de aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto por el decreto 297/20, tales como el suministro de energía eléctrica, agua corriente, gas por redes, telefonía fija y móvil e Internet y televisión por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, entre otros.

La iniciativa, por tanto, busca garantizar el acceso a esos servicios, los que constituyen medios instrumentales para el ejercicio de derechos fundamentales (tales como a la salud, a la educación o la alimentación) para nuestros ciudadanos y ciudadanas.

Asimismo, y con el fin de evitar la acumulación de deudas que se transformen en impagables para familias y pequeños comerciantes e industriales, fue necesario disponer un plan de pagos que facilite afrontar las deudas que se pudieran generar durante la vigencia y en relación con la presente medida.

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 eleva-do al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

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

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

3. Objeto del decreto 311/20

En primer lugar, en el artículo 1°, se estableció que las empresas prestadoras de los servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e Internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, no podrán disponer la suspensión o el corte de los respectivos servicios a los usuarios y las usuarias indicados en el artículo 3°, en caso de mora o falta de pago de hasta tres (3) facturas consecutivas o alternas, con vencimientos desde el 1° de marzo de 2020. Que-dan comprendidos los usuarios con aviso de corte en curso.

Si se tratare de servicios de telefonía fija o móvil, internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, las empresas prestatarias quedarán obligadas a mantener un servicio reducido, conforme se establezca en la reglamentación.

Estas obligaciones se mantendrán por el plazo de ciento ochenta (180) días corridos a contar desde la vigencia de la presente medida.

En segundo término, en el artículo 2º, se dispuso que si los usuarios que cuentan con sistema de servicio prepago de energía eléctrica no abonaren la correspondiente recarga para acceder al consumo, las empresas prestadoras deberán brin-dar el servicio de manera normal y habitual durante el plazo mencionado.

Estas dos medidas serán de aplicación respecto de los siguientes usuarios y usuarias residenciales:

a) Beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación por Embarazo.

b) Beneficiarios de pensiones no contributivas que perciban ingresos mensuales brutos no superiores a dos (2) veces el salario mínimo, vital y móvil.

c) Usuarios inscriptos en el régimen de Monotributo Social.

d) Jubilados y pensionados; y trabajadores en relación de dependencia que perciban una remuneración bruta menor o igual a dos (2) salarios mínimos, vitales y móviles.

e) Trabajadores monotributistas inscriptos en una categoría cuyo ingreso anual mensualizado no supere en dos (2) veces el salario mínimo, vital y móvil.

f) Usuarios que perciben seguro de desempleo.

g) Electrodependientes, beneficiarios de la ley 27.351.

h) Usuarios incorporados en el régimen especial de Seguridad Social para Empleados de Casas Particulares.

i) Exentos en el pago de ABL o tributos locales de igual naturaleza.

Las medidas dispuestas por los dos artículos referenciados serán de aplicación respecto de los siguientes usuarios y usuarias no residenciales:

a) las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES), conforme lo dispuesto por la ley 25.300 afectadas en la emergencia, según lo establezca la reglamentación;

b) las cooperativas de trabajo o empresas recuperadas inscriptas en el INAES afectadas en la emergencia, según lo establezca la reglamentación;

c) las instituciones de salud, públicas y privadas afectadas en la emergencia, según lo establezca la reglamentación;

d) las entidades de bien público que contribuyan a la elaboración y distribución de alimentos en el marco de la emergencia alimentaria.

Por otro lado, se determinó que la autoridad de aplicación podrá incorporar otros beneficiarios de las medidas dispuestas en los artículos 1° y 2°, siempre que su capacidad de pago resulte sensiblemente afectada por la situación de emergencia sanitaria y las consecuencias que de ella se deriven. La merma en la capacidad de pago deberá ser definida y acreditada de acuerdo con lo que establezca la reglamentación.

En todos los casos, las empresas prestadoras de los servicios detallados en los artículos 1° y 2° deberán otorgar a los usuarios y a las usuarias, planes de facilidades de pago para cancelar las deudas que se generen durante el plazo de vigencia de las medidas aquí dispuestas, conforme las pautas que establezcan los entes regula-dores o las autoridades de aplicación de los marcos jurídicos relativos a los servicios involucrados, con la conformidad de la autoridad de aplicación.

Finalmente, y entre otras medidas complementarias, se invitó a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al decreto bajo análisis.

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

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

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

a) Requisitos formales

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

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

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo 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 311/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 22/2020.

Asimismo, está acreditado que el decreto 311/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 6 de abril del 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente

ejercida es necesario que existan *"circunstancias excepcionales"* que requieran pronto remedio y que sea *"imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".*

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

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que *"para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordina-rio previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que *"uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la*

sociedad y no de determinados individuos" (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 311/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

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

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del presente decreto, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a *"que la situación que re-quiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

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

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir

de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 311/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dicta-do del decreto 311/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la

comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 311, del 24 de marzo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 311/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 18

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 312/20 del Poder Ejecutivo. (S.-807/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

HONORABLE CONGRESO:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el Expte. N° 0032-JGM-2020 referido al Decreto de Necesidad y Urgencia N° 312/2020 del Poder Ejecutivo Nacional, publicado en el Boletín Oficial el 25 de Marzo del corriente, por el cual se declaró la suspensión hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, de la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer la inhabilitación establecida en el artículo 1° de la Ley N° 25.730 y de las multas previstas en dicha norma; como así también la suspensión hasta la misma fecha de la obligación establecida en el artículo 12 de la ley N° 14.499, respecto de que las instituciones requieran a los empleadores, en forma previa al otorgamiento de crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y/o contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma.

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,…

RESUELVEN:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto N° 312/2020 del Poder Ejecutivo Nacional, publicado en el Boletín Oficial el 25 de marzo de 2020.

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. -

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la comisión, 29 de abril de 2020.-

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.-

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 art. 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 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:

……..

.....

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 consideraran 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

---

[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 H. Congreso de la Nación. “Manual de la Constitución Argentina”, 1890.
En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

en 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el Presidente de cada Cámara.

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

En este orden de ideas, es criterio de esta Comisión plantear un razonamiento amplio al analizar las circunstancias de carácter excepcional que operan como supuesto fáctico-jurídico-

político que autoriza el empleo del instituto del decreto de necesidad y urgencia.

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

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

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

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

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

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

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

---

[2] PÉREZ HUALDE, Alejandro, *Decretos de Necesidad y Urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

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”.[3]

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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

En el caso precitado, los actores iniciaron una acción de amparo ante el dictado del decreto N° 36/1990 que convertía los contratos bancarios a plazo fijo en bonos de deuda pública (Plan Bonex).

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

---

[3]Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.
[4]Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01
[5]*La Ley,* 1991-C:158

Asimismo, sostuvo que “*no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el decreto N° 36/1990 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen”.*

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto N° 36/1990, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (Considerando 24).

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional[6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este

[6] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”[7], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

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

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

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

---

[7] *La Ley* 1997-E:884.

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

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

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

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

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

---

[9] “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

[10] “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...*la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”.* (Considerando 6°).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 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.[12]

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.[13]

---

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

[13] 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.

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "*circunstancias excepcionales*" que "...*hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos*". [14]

II. OBJETO

Se somete a dictamen de esta Comisión el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 312/2020 del Poder Ejecutivo Nacional, publicado en el Boletín Oficial el 25 de Marzo del corriente, por el cual se declaró la suspensión hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, de la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer la inhabilitación establecida en el artículo 1° de la Ley N° 25.730 y de las multas previstas en dicha norma; como así también la suspensión hasta la misma fecha de la obligación establecida en el artículo 12 de la ley N° 14.499, respecto de que las instituciones requieran a los empleadores, en forma previa al otorgamiento de crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y/o contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma.

La Ley Nº 26.122, en el Título III, Capítulo I referido a los Decretos de Necesidad y Urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

III. ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente.

En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que *“...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos” ... “Los*

---

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executives 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.

que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

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

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “*La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta*” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.[15]

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez que permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

Cabe destacar, en este sentido, que, si bien no se observan en el Decreto Nº 312/20 los refrendos de los Ministros de Salud, Ginés M. González García y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Dr. Claudio O. Moroni, las pertinentes justificaciones, obran como Notas anexas del Mensaje 29/2020, por el que se comunica el dictado del Decreto en análisis.

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 312/2020.

El Poder Ejecutivo Nacional ha dejado constancia -en los considerandos del decreto en cuestión- que el mismo se dicta en uso de las atribuciones emergentes del Artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional y de la Ley Nº 26.122.

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen, en el cual se señala que *“existe una marcada diferencia entre el dictado, por parte del Poder Ejecutivo, de una disposición de carácter legislativo, cuando la misma ha sido dictada en virtud de la circunstancia excepcional que prevé el tercer párrafo del inciso 3 del artículo 99 y cuando la misma es el*

---

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

resultado del ejercicio de una delegación legislativa. *En el primer caso no existe una actuación previa del Congreso, mientras que, en el segundo, éste ya ha puesto de manifiesto su voluntad de transferir su potestad al Poder Ejecutivo, respecto a una materia determinada, con plazo para su ejercicio y de conformidad con ciertas bases. Esta circunstancia justifica que el control de la Comisión Bicameral Permanente, sea mayor en el caso de los decretos de necesidad y urgencia (en los que el Poder Ejecutivo ha dictado la disposición de motu propio) 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”.*

Por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 312/2020 el PEN suspende hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer la inhabilitación establecida en el artículo 1° de la Ley N° 25.730, como así también la aplicación de las multas previstas en dicha norma (art. 1º).

Asimismo, en su artículo 2º, suspende hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación establecida en el artículo 12 de la Ley N° 14.499, respecto de que las instituciones crediticias requieran a los empleadores, en forma previa al otorgamiento de crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y/o contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma.

En estos términos, mediante el artículo 3º se faculta al Poder Ejecutivo Nacional a prorrogar las suspensiones dispuestas en los artículos 1° y 2º, mientras subsista la situación de emergencia.

En los considerandos del Decreto 312/2020 el Poder Ejecutivo de la Nación expone las razones por las cuales utiliza la herramienta del Decreto de Necesidad y Urgencia para legislar en esta materia. Asimismo, destaca que esta medida se toma en el contexto de la emergencia formalmente declarada por la Ley Nº 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública promulgada el día 23/12/2019. Allí se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social.

Posteriormente, como consecuencia de la propagación del coronavirus COVID-19, la Organización Mundial de la Salud declaró la existencia de una pandemia, y debieron adoptarse en todos los Estados medidas para mitigar su extensión e impacto sanitario. De este modo, se dictaron los Decretos Nº 260/20 y 297/20, por los que se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541 y se dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio”.

De esta manera puede verificarse que existe una coyuntura política de emergencia reconocida por el mismo Congreso de la Nación en la que se enmarca la emisión del Decreto de Necesidad y

Urgencia N° 312/2020. Las consideraciones expuestas dan cuenta de la necesidad de adoptar medidas urgentes para paliar la dramática crisis económica y social que enfrenta nuestro país.

En los fundamentos del Decreto, el Poder Ejecutivo afirma que como consecuencia del agravamiento de la situación de emergencia en materia económica se prevé que *“…el rechazo de cheques por falta de fondos, habrá de incrementarse por efecto de esa situación y no necesariamente por un inadecuado uso del instrumento por parte de los libradores…”.* Consecuentemente, la aplicación de multas no cumpliría su función y, por el contrario, se agravaría la situación de quienes se ven afectados por la coyuntura económica, a los que se los privaría –mediante el cierre de sus cuentas e inhabilitación- de un elemento esencial para el desarrollo de sus actividades. Tal escenario empeoraría aún más la situación económica general.

En el mismo sentido el decreto dispone la suspensión del artículo 12 de la Ley Nº 14.499 por la que se establece que las instituciones de crédito deben requerir de los empleadores, previo al otorgamiento de crédito, constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y/o contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma, salvo que el préstamo sea solicitado para abonar aportes y/o contribuciones adeudados. El Poder Ejecutivo Nacional fundamenta tal decisión en la necesidad de impulsar el otorgamiento de crédito en el contexto de la emergencia económica existente.

Gregorio Badeni[16] señala que *“…Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democráticos constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno...”.*

En este orden de ideas, el citado constitucionalista destaca que *“…La expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corruptela constitucional por cuanto ella puede ser convalidada mediante una interpretación dinámica y razonable de la Ley Fundamental…”.*[17]

“En el ámbito de la vida social, política o económica de una Nación-agrega Badeni- *pueden presentarse situaciones graves de emergencia generadoras de un estado de necesidad cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a su mínima expresión posible.*

---

[16] BADENI, Gregorio, Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente, LA LEY, 2006-D, 1229.
[17] BADENI, Gregorio, Ob. Cit.

Cuando esas medidas, constitucionalmente, deben revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia temporal, y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congresual...”.[18]

En ese análisis, resulta sobreabundante señalar que –en el marco de la pandemia declarada por la OMS- las consecuentes medidas adoptas por el Poder Ejecutivo Nacional constituyen circunstancias excepcionales. Por lo tanto, la imperiosa necesidad de resolver la situación descripta configura una problemática que torna imposible el cumplimiento de los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional, para la sanción de las leyes.

De este modo, lo expresó la Corte Suprema de Justicia en el caso “Peralta”[19]. *“…El fundamento de las leyes de emergencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto (Fallos: 136:161) …”.* (Considerando 39)

“…El ejercicio del poder público sobre personas y bienes tiende en nuestro país a la protección no sólo de la seguridad, la moralidad y la salubridad, sino que se extiende al ámbito económico y social en procura del bienestar general…”. (Considerando 45)

“…En momentos de perturbación social y económica y en otras situaciones semejantes de emergencia y ante la urgencia en atender a la solución de los problemas que crean, es posible el ejercicio del poder del Estado en forma más enérgica que la admisible en períodos de sosiego y normalidad (Fallos:200:450) …”. (Considerando 46)

Es preciso destacar que, para paliar los perjuicios de la grave crisis, resulta imperioso que el Estado Nacional asuma su responsabilidad e impulse herramientas concretas de política pública destinadas a mitigar el impacto sanitario, y proteger a la economía nacional.

Las medidas plasmadas por el Poder Ejecutivo en el Decreto Nº 312/20 fueron adoptadas en virtud de la imperiosa necesidad de dar adecuada y oportuna respuesta por parte del Estado Nacional a las necesidades de los agentes económicos afectados por las consecuencias de la pandemia.

Tal circunstancia, por otra parte, responde a los estándares verificables a que aluden los precedentes jurisprudenciales de Fallos CSJN 320:2851; 322:1726 y “Consumidores Argentinos c/ ENPEN - Dto. 558/02 - SS - Ley 20.091 s/ amparo Ley 16.986”.

---

[18]BADENI, Gregorio, Ob. Cit.
[19]La Ley, 1991-C:158.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 312/2020, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Nº 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 312 publicado el 25 de Marzo de 2020.-

DECRETO N° 312/2020.

Marcos Cleri.-

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número:

Referencia: Mensaje comunica Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 312/20

A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 312 del 24 de marzo de 2020, que se acompaña.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número:

Referencia: DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA - BCRA - Suspende cierre de cuentas bancarias

---

VISTO el Expediente N° EX-2020-00057821-GDEBCRA-GPEYAN#BCRA, la Ley de Cheques Nº 24.452 y sus modificatorias, las Leyes Nros. 14.499 y sus modificatorias, 25.413 y sus modificatorias, 25.730 y 27.541 y los Decretos Nros. 1277 de fecha 23 de mayo de 2003, 1085 de fecha 19 de noviembre de 2003, 260 de fecha 12 de marzo de 2020 y 297 de fecha 19 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley de Cheques N° 24.452 establece en su artículo 66 que el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, en carácter de autoridad de aplicación de la citada ley se encuentra facultado para, entre otras cuestiones, reglamentar las condiciones y requisitos de funcionamiento de las cuentas corrientes sobre las que se pueden librar cheques comunes y de pago diferido.

Que mediante el artículo 8° de la Ley N° 25.413 se sustituyó el inciso 1 del artículo 66 de la referida Ley de Cheques, disponiéndose que las condiciones de apertura y las causales para el cierre de cuentas corrientes serán establecidas por cada entidad en los contratos respectivos.

Que por el artículo 10 de la Ley N° 25.413 se dispuso que, a partir de la entrada en vigencia de esa ley, el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA no podrá establecer sanción alguna a los cuentacorrentistas, en particular la de inhabilitación, por el libramiento de cheques comunes o de pago diferido sin fondos, así como por la falta de registración de cheques de pago diferido.

Que en la Ley N° 25.730 se establece que el librador de un cheque rechazado por falta de fondos o sin autorización para girar en descubierto o por defectos formales, será sancionado con una multa, conforme allí se detalla, cuyo producido debe ser aplicado a los programas y proyectos que administra el Comité Coordinador de Programas para Personas con Discapacidad; y que en caso de no ser satisfecha dicha multa dentro de los TREINTA (30) días del rechazo, corresponderá el cierre de la cuenta corriente e inhabilitación.

Que por el artículo 22 del Decreto N° 1277 de fecha 23 de mayo de 2003, sustituido por el artículo 5° del

Decreto N° 1085 de fecha 19 de noviembre de 2003, se faculta al BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA a dictar las disposiciones complementarias para: a) proceder al cierre de cuentas por la falta de pago de las multas establecidas en la Ley N° 25.730; b) implementar el procedimiento de su cálculo, percepción y transferencia a los que deberán ajustarse las entidades financieras; c) administrar la base de datos de las personas inhabilitadas y d) dictar las normas reglamentarias que resulten necesarias para la aplicación del régimen establecido en la Ley N° 25.730.

Que la Ley N° 27.541 declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social.

Que la propagación de casos del coronavirus COVID-19 ha llevado a que la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) declarase la existencia de una pandemia, y a que se adoptaran en la REPÚBLICA ARGENTINA y en otros estados, medidas para mitigar su extensión e impacto sanitario.

Que en este marco se dictaron los Decretos Nros. 260/20 y 297/20, mediante los que se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541 y se dispuso la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” en los términos indicados en esas normas, respectivamente.

Que, consecuentemente, se ha agravado la situación de emergencia en materia económica declarada por la Ley N° 27.541.

Que las multas administrativas, más allá de cual sea el destino de su producido, no persiguen fines recaudatorios sino incentivar a que no se produzca la conducta reprochada.

Que la situación económica descripta hace prever que el rechazo de cheques por falta de fondos, habrá de incrementarse por efecto de esa situación y no necesariamente por un inadecuado uso del instrumento por parte de los libradores.

Que, en tales circunstancias, la aplicación de las multas previstas para el caso de rechazo de cheques no solo no cumpliría su finalidad, sino que agravaría la situación de sujetos ya afectados por la coyuntura económica descripta, y el cierre de la cuenta e inhabilitación que impone el artículo 1° de la Ley N° 25.730 privaría a los agentes económicos afectados por estas de un elemento esencial para poder desarrollar sus actividades, perjudicando la posibilidad de realizar y recibir pagos, con el consecuente daño al conjunto de la economía.

Que lo expuesto hace necesario suspender en forma urgente la obligación de proceder al cierre de cuentas e inhabilitación que determina el citado artículo 1° de la Ley N° 25.730 y la aplicación de las multas allí contempladas, al menos hasta el 30 de abril del corriente año 2020.

Que por el artículo 12 de la Ley N° 14.499 se establece que las instituciones de crédito deben requerir de los empleadores, previo al otorgamiento de crédito, constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y/o contribuciones, o que habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma, salvo que el préstamo sea solicitado para abonar aportes y/o contribuciones adeudados.

Que en la necesidad de impulsar el otorgamiento de crédito en el marco de la emergencia económica existente, resulta necesario y urgente suspender transitoriamente la exigencia de ese requisito, al menos hasta el 30 de abril del corriente año 2020.

Que es preciso facultar al PODER EJECUTIVO NACIONAL para prorrogar los plazos antes detallados mientras

subsista la situación de emergencia expuesta.

Que las medidas propuestas no pueden aguardar el trámite ordinario de las leyes, debido a la situación de emergencia descripta.

Que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que los servicios jurídicos pertinentes han tomado la intervención de su competencia.

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

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- Suspéndese hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer la inhabilitación establecidas en el artículo 1° de la Ley N° 25.730, como así también la aplicación de las multas previstas en dicha norma.

ARTÍCULO 2°.- Suspéndese hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación establecida en el artículo 12 de la Ley N° 14.499, respecto de que las instituciones crediticias requieran a los empleadores, en forma previa al otorgamiento de crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y/o contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma.

ARTÍCULO 3°.- Facúltase al PODER EJECUTIVO NACIONAL a prorrogar las suspensiones dispuestas en los artículos 1° y 2° de este decreto, mientras subsista la situación de emergencia descripta en los considerandos de esta medida.

ARTÍCULO 4°.- La presente medida comenzará a regir a partir del día de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 5°.- Dése cuenta a la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 6°.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Nota

Número:

Referencia: Justificacion

A: Gonzalo Roberto Ruanova (SST#SLYT),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Señor

Presidente de la Nación

Dr. D. Alberto Fernandez

Me dirijo a usted, con relación al Decreto de Necesidad y Urgencia N° 312 del día 24 de marzo de 2020, mediante el cual, entre otros extremos, se dispuso la suspensión del cierre de cuentas bancarias.

En tal sentido, pongo en su conocimiento que el Decreto mencionado en el párrafo anterior no contó con mi refrendo, debido a un inconveniente de naturaleza estrictamente personal, por el cual me resultó imposible dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 99, inciso 3 de nuestra Carta Magna.

Sin otro particular saluda atte.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Nota

Número:

Referencia: S/ Decreto de Necesidad y Urgencia N° 312/2020.

A: Alberto Ángel Fernández (PTE),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Me dirijo a Ud. con relación al Decreto de Necesidad y Urgencia N° 312 de fecha 24 de marzo de 2020, mediante el cual, entre otros extremos, se declaró la suspensión hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer la inhabilitación establecida en el artículo 1° de la Ley N° 25.730 y de las multas previstas en dicha norma, como así también la suspensión hasta la misma fecha de la obligación establecida en el artículo 12 de la ley N° 14.499, respecto de que las instituciones requieran a los empleadores, en forma previa al otorgamiento de crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y/o contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma.

En tal sentido, pongo en su conocimiento que el decreto mencionado en el párrafo anterior no contó con mi refrendo debido a un inconveniente de naturaleza estrictamente personal, por el cual me resultó imposible dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 99, inciso 3 de nuestra Carta Magna.

Sin otro particular saluda atte.

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 18

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 312/20 del Poder Ejecutivo. (S.-807/20).

DICTAMEN DE COMISION

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 32-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 312, del 24 de marzo de 2020, mediante el cual se dispuso, en primer lugar, suspender hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer la inhabilitación establecida en el artículo 1° de la ley 25.730, como así también la aplicación de las multas previstas en dicha norma; y, en segundo término, suspender hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación establecida en el artículo 12 de la ley 14.499, respecto de que las instituciones crediticias requieran a los empleadores, en forma previa al otorgamiento de crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes o contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma.

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

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El Senado y la Cámara de Diputados,…

RESUELVEN:

ARTÍCULO 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 312, del 24 de marzo 2020.

ARTÍCULO 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.-

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 32-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 3120, del 24 de marzo de 2020, mediante el cual se suspendió hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer la inhabilitación establecida en el artículo 1° de la ley 25.730, como así también la aplicación de las multas previstas en dicha norma; y, del mismo modo, se suspendió hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación establecida en el artículo 12 de la ley 14.499, respecto de que las instituciones crediticias requieran a los empleadores, en forma previa al otorgamiento de crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes o contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma.

En los considerandos de la medida se afirma que la ley de cheques establece en su artículo 66 que el Banco Central, en carácter de autoridad de aplicación de la citada ley se encuentra facultado para, entre otras cuestiones, reglamentar las condiciones y requisitos de funcionamiento de las cuentas co-

rrientes sobre las que se pue-den librar cheques comunes y de pago diferido.

A la vez, se deja constancia que mediante el artículo 8° de la ley 25.413 se sustituyó el inciso 1° del artículo 66 de la referida ley de cheques, disponiéndose que las condiciones de apertura y las causales para el cierre de cuentas corrientes serán establecidas por cada entidad en los contratos respectivos.

Al mismo tiempo, por el artículo 10 de la ley 25.413 se dispuso que, a partir de la entrada en vigencia de esa ley, el Banco Central no podrá establecer sanción alguna a los cuentacorrentistas, en particular la de inhabilitación, por el libramiento de cheques comunes o de pago diferido sin fondos, así como por la falta de registración de cheques de pago diferido.

Luego, se afirma en el decreto que la ley 25.730 establece que el librador de un cheque rechazado por falta de fondos o sin autorización para girar en descubierto o por defectos formales, será sancionado con una multa, conforme allí se detalla, cuyo producido debe ser aplicado a los programas y proyectos que administra el Comité Coordinador de Programas para Personas con Discapacidad; y que en caso de no ser satisfecha dicha multa dentro de los treinta (30) días del rechazo, corresponderá el cierre de la cuenta corriente e inhabilitación.

Y que por el artículo 22 del decreto 1277, del 23 de mayo de 2003, sustituido por el artículo 5° del decreto 1085, del 19 de noviembre de 2003, se faculta al Banco Cen-tral a dictar las disposiciones complementarias para: a) proceder al cierre de cuen-tas por la falta de pago de las multas establecidas en la ley 25.730; b) implementar el procedimiento de su cálculo, percepción y transferencia a los que deberán ajus-tarse las entidades financieras; c) administrar la base de datos de las personas in-habilitadas y d) dictar las normas reglamentarias que resulten necesarias para la aplicación del régimen establecido en la ley 25.730.

En este escenario, y en el marco normativo referido a la pandemia, las multas ad-ministrativas, más allá de cual sea el destino de su producido, no persiguen fines recaudatorios sino incentivar a que no se produzca la conducta reprochada. La

situación económica descripta hace prever que el rechazo de cheques por falta de fondos, habrá de incrementarse por efecto de esa situación y no necesariamente por un inadecuado uso del instrumento por parte de los libradores.

En tales circunstancias, la aplicación de las multas previstas para el caso de recha-zo de cheques no solo no cumpliría su finalidad, sino que agravaría la situación de sujetos ya afectados por la coyuntura económica descripta, y el cierre de la cuenta e inhabilitación que impone el artículo 1° de la ley 25.730 privaría a los agentes económicos afectados por estas de un elemento esencial para poder desarrollar sus actividades, perjudicando la posibilidad de realizar y recibir pagos, con el consecuente daño al conjunto de la economía.

Por lo tanto, se explica en los fundamentos del decreto, resultó necesario suspender en forma urgente la obligación de proceder al cierre de cuentas e inhabilitación que determina el citado artículo 1° de la ley 25.730 y la aplicación de las multas allí contempladas, al menos hasta el 30 de abril del corriente año 2020.

En este orden, por el artículo 12 de la ley 14.499 se establece que las instituciones de crédito deben requerir de los empleadores, previo al otorgamiento de crédito, constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes o contribuciones, o que habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma, salvo que el préstamo sea solicitado para abonar aportes o contribuciones adeudados.

Y frente a ello, en la necesidad de impulsar el otorgamiento de crédito en el marco de la emergencia económica existente, además resultó urgente suspender transitoriamente la exigencia de ese requisito, al menos hasta el 30 de abril del corriente año 2020.

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 eleva-do al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

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

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

3. Objeto del decreto 312/20

Con los fundamentos dados, el decreto dispuso suspender hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación de proceder al cierre de cuentas bancarias y a disponer la inhabilitación establecidas en el artículo 1° de la ley 25.730, como así también la aplicación de las multas previstas en dicha norma.

Y, de la misma manera, suspender hasta el 30 de abril de 2020, inclusive, la obligación establecida en el artículo 12 de la ley 14.499, respecto de que las instituciones crediticias requieran a los empleadores, en forma previa al otorgamiento de crédito, una constancia o declaración jurada de que no adeudan suma alguna en concepto de aportes y contribuciones, o que, habiéndose acogido a moratoria, se encuentran al día en el cumplimiento de la misma.

Por último, contempló la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pueda prorrogar las suspensiones dispuestas mientras subsis-

ta la situación de emergencia descripta en los considerandos de esta medida.

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

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

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

a) Requisitos formales

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

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

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo 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 312/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 29/2020.

Asimismo, está acreditado que el decreto 312/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión

Bicameral de Trámite Legislativo el 7 de abril de 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan "circunstancias excepcionales" que requieran pronto remedio y que sea "imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".

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

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que "para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordina-rio previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que "uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger

los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos" (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 312/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sus-tentaron la emisión del decreto, estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimento 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 dis-puesta por el presidente de la Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a contrario sensu, un detrimento para los segmentos involucrados.

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del presente decreto, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente

para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a "que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

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

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desven-

tajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 312/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dicta-do del decreto 312/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 312, del 24 de marzo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 312/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 19

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 313/20 del Poder Ejecutivo. (S.-808/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

HONORABLE CONGRESO:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el Expediente N°0026-JGM-2020 referido al Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 313/2020 de fecha 27 de marzo de 2020, por el cual se dispone la ampliación de la prohibición de ingreso al territorio nacional a personas extranjeras no residentes en el país, medida contenida en el Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 274 del 16 de marzo de 2020, extendiéndose tal prohibición a aquellas personas residentes en el país y a los argentinos y argentinas con residencia en el exterior. El termino de vigencia de la medida es hasta el 31 de marzo de 2020.

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,…

RESUELVEN:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 313 de fecha 27 de marzo de 2020.

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. -

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la Comisión, 29 de abril de 2020.-

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.-

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 art. 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 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:

……

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 consideraran 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:

……

[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 H. 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.

“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 Nº 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 (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

---

[2] PÉREZ HUALDE, Alejandro, *Decretos de Necesidad y Urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

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

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

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

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

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

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.[3]

---

[3] Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.

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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

---

4 Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/

5 *La Ley,* 1991-C:158

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional [6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”[7], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

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

---

[6] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.
[7] *La Ley* 1997-E:884.

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

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

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

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

En el Considerando 11°, la CSJN sostuvo que la carencia

8 “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

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

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron

la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...

la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades

---

9 “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

10 “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”. (Considerando 6°).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución defunciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 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. [12]

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.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "*circunstancias excepcionales*" que "... *hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos*". [14]

II. OBJETO

Se somete a dictamen de esta Comisión el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 313 de fecha 27 de marzo de 2020, por el cual se dispone la prórroga de la prohibición de ingreso al territorio nacional a personas extranjeras no residentes, contenida en el DNU N°

---

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

[13] 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.

14 Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executives 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.

274/2020. También se amplía la prohibición a personas residentes en el país y a los argentinos y argentinas con residencia en el exterior. El término de vigencia es hasta el 31 de marzo de 2020.

La Ley Nº 26.122, en el Título III, Capítulo I referido a los Decretos de Necesidad y Urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

III. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos” ... “los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

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

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “*La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta*” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso. [15]

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remito a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

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

2. ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del Decreto Nº 313/2020, a fin de determinar si su emisión se corresponde con los requerimientos constitucionales expresados en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

Por medio del decreto bajo análisis el Poder Ejecutivo nacional dispuso la ampliación de los alcances de la prohibición de ingreso al territorio nacional a personas extranjeras no residentes en el país, medida contenida en el Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 274 del 16 de marzo de 2020. En aquel decreto, la prohibición se extendía a puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso al territorio nacional.

Por medio de este DNU Nº 313/2020, tal prohibición se extiende también a aquellas personas residentes en el país y a los argentinos y argentinas con residencia en el exterior, ostentando esta medida vigencia hasta el 31 de marzo de 2020.

Asimismo, se faculta al Ministerio del Interior a ampliar o abreviar el plazo de la prohibición, previa intervención de la autoridad sanitaria, de acuerdo a la evolución de la situación epidemiológica. También se faculta a la Dirección Nacional de Migraciones y al Ministerio de Transporte para efectuar excepciones, a fin de atender a aquellas circunstancias de necesidad que se presenten y lo ameriten.

Además, se establecen como excepciones a la prohibición establecida en este decreto a aquellos casos de personas que ya estuviesen exceptuados por el art. 2 del DNU 274/2020, siempre de que estos no presenten síntomas de COVID 19 y se comprometan a observar todas las recomendaciones e instrucciones impartidas por la autoridad sanitaria nacional.

También quedan exceptuadas aquellas personas que, al momento de entrada en vigor de este decreto, se encuentren en tránsito aéreo hacia la República Argentina, con fecha de ingreso comprobada dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

Para llegar a una conclusión jurídica válida, será necesario apreciar en toda su dimensión la inédita circunstancia que está viviendo la Argentina y el mundo entero debido a la pandemia de COVID-19, la cual se continúa propagando sin pronóstico cierto.

Esta apreciación deberá realizarse a fin de poder determinar con certeza, si esta situación se corresponde o no con las circunstancias excepcionales que la Constitución Nacional exige como supuesto de hecho indispensable para que el Poder Ejecutivo emita disposiciones de carácter legislativo, cláusula que se encuentra contenida en el inciso 3 del artículo 99 de la Carta Magna.

El mundo se encuentra el día de hoy en una situación nunca vista ante el avance y propagación de la epidemia de COVID-19, enfermedad viral de origen desconocido, la cual tuvo su primer brote masivo en la provincia de Hubei, en la República Popular China y fue propagándose a todo el globo con la velocidad de los actuales medios de transporte, en particular la aviación.

Si bien a lo largo de la historia, desde la antigüedad hasta el último siglo, el mundo ha sufrido varias pandemias de distinta gravedad, esta es la primera vez que la comunidad internacional reacciona en forma más o menos coordinada con el objeto de mitigar el impacto sanitario, el cual está sobre exigiendo los sistemas de salud de los distintos países, o colapsándolos en los casos más graves.

Estas medidas de contención se manifiestan en una virtual parálisis de la actividad humana en todos los ámbitos, exceptuando a aquellas labores que tienen que ver con la generación y distribución de alimentos y productos de primera necesidad, además de aquellas vinculadas a la prestación de servicios públicos y sociales esenciales. El impacto económico es catastrófico e incalculable, lo cual, en un mundo orientado hacia la producción y el consumo cada vez a mayor escala, el hecho de haber renunciado transitoriamente a continuar la cadena de productividad puede dar una idea de lo excepcional de la situación y de su oscura perspectiva en caso de que tales medidas no se tomasen.

Esta situación fue la que motivó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a declarar el brote de COVID-19 como una “pandemia” de consecuencias imprevisibles el día 11 de marzo de este año en curso, cinco días antes de ser emitido el DNU N° 274/2020.

Si bien hay recomendaciones hechas por la OMS a los gobiernos y a las poblaciones en general, la realidad admitida por los expertos es que nadie está en condiciones de prever cual será el índice de contagios con determinada medida, o cual hubiera sido en caso de no tomarse. Por este motivo es que la situación se caracteriza por un alto nivel de incertidumbre y dinamismo, variando día a día el criterio de conveniencia en la toma de decisiones, las cuales tienen, en nuestro país, su origen en una mesa interdisciplinaria de expertos en salud y otras materias relacionadas, que brinda asesoramiento constante al Presidente de la Nación y su gabinete de ministros.

En este sentido, la decisión de prohibir el ingreso al territorio nacional a extranjeros no residentes que provengan de cualquier punto del globo, contenida en el DNU 274/2020, cuyos efectos se amplían mediante este decreto, fue tomada el día 16 de marzo de este año, fecha en que los casos confirmados de COVID-19 positivo eran 65 en total, con dos fallecidos. A ese día, no se había observado transmisión comunitaria y la totalidad de casos eran importados o por contacto estrecho. El número de nue-

vos contagios detectados se contaba en el orden de los diez por día.

Desde esa fecha hasta hoy, el número de casos diarios se ha ido incrementando considerablemente, aunque la curva estadística no ha crecido de manera exponencial, quedando en los últimos días en el orden de los 90-110 casos nuevos diarios. Este estancamiento en los nuevos contagios solo puede atribuirse al conjunto de fuertes y contundentes medidas de contención que fueron materializadas por el poder Ejecutivo, respecto de las cuales el pueblo argentino se encuentra sobrellevando y colaborando con entereza y responsabilidad.

En un escenario de alcance global, con millones de personas en aislamiento social, donde los vuelos internacionales de pasajeros se encuentran con sus frecuencias disminuidas o cancelados y con serias restricciones sanitarias para los viajeros, y la mayoría de los países de la región con las fronteras cerradas, incluso algunos hasta para las personas nacionales de esos estados, podemos apreciar la magnitud de los esfuerzos realizados con el objeto de disminuir los contagios y la circulación del COVID-19, tratando de mantener el brote en fases de control.

Este DNU N° 313/2020 es una medida de carácter excepcional y transitoria que se enmarca en esos esfuerzos que está realizando el Estado argentino y su pueblo todo para evitar un daño social, sanitario y económico mucho mayor, en concordancia con otras medidas que tienen por objeto la reducción a niveles esenciales de la circulación de personas y el contacto social, por representar este la principal causa de propagación del COVID-19, como es el caso del DNU 297/2020 que establece el aislamiento social preventivo y obligatorio.

La ampliación de la prohibición de ingreso al territorio nacional dispuesta en el presente decreto, extendiéndose ahora a las personas con residencia en el país y a los argentinos y argentinas con residencia en el exterior; tiene origen en la observación y seguimiento científico de los efectos que tiene en el desarrollo de la pandemia el flujo de personas provenientes de “zonas de riesgo”.

La conclusión de estas apreciaciones es que resulta necesario y urgente establecer la prohibición de ingreso al territorio nacional por cualquier punto de acceso al grupo etario especificado en el art. 1 del DNU 313/2020, a fin de disminuir todo lo posible los vectores de transmisión del COVID-19 en nuestro país.

Si bien la Convención Americana de Derechos Humanos establece en su art. 5 que nadie puede ser expulsado del territorio del que es nacional, ni ser privado del derecho de ingresar al mismo; el inciso 1 del art. 27 de la misma prescribe que en caso de guerra, peligro publico u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, este podrá suspender las obligaciones emergentes de la Convención, en la medida y tiempo

estrictamente necesarios en virtud de las exigencias fácticas de la situación.

Esta suspensión temporal no podrá ser aplicada en caso de que implique discriminación fundada en motivos de raza, religión, color, sexo, idioma o condición social, lo cual no es el caso de las disposiciones del DNU 313/2020. Por otra parte, el inciso 2 del art.27 da la citada Convención, prevé cuales son los derechos que en ningún caso podrán suspenderse, no encontrándose entre ellos los derechos de circulación y de residencia, por lo cual es lícita la prerrogativa de restringir su ejercicio de manera proporcionada y razonable, limitada en el tiempo, en virtud de la emergencia pública que el país está atravesando en el marco de la pandemia de COVID-19

En virtud de lo expuesto, y atento a la situación de público conocimiento que día a día demanda los más grandes esfuerzos, no queda duda alguna de que el escenario que está transitando el país se encuentra dentro de las situaciones excepcionales que el constituyente tuvo en mira al redactar el articulo 99 inc. 3 de la Constitución Nacional, situación para la cual el decreto de necesidad de urgencia es quizá, la herramienta legal más idónea que tiene el Estado para dar respuestas rápidas y concretas a la población.

En un marco donde la incertidumbre y el dinamismo de la situación hacen que las decisiones deban tomarse con premura, resultaría imposible que tales medidas siguiesen el curso ordinario de formación de las leyes en el Congreso Nacional, so pena de atentar gravemente contra la salud pública, que el Estado está en obligación de proteger.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 313/2020, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Nº 26.122. En virtud de ello, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 313 de fecha 27 de marzo de 2020.-

DECRETO N° 313/2020

Marcos Cleri.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número:

Referencia: DNU - Amplía los alcances de la prohibición de ingreso al territorio nacional

---

VISTO el Expediente N° EX-2020-19012636- -APN-DG#DNM, la Ley N° 25.871 y sus modificatorias, los Decretos Nros. 260 del 12 de marzo de 2020 y su modificatorio, 274 del 16 de marzo de 2020 y su modificatorio, 297 del 19 de marzo de 2020 y sus normas complementarias, la Resolución N° 567 del 14 de marzo de 2020 del MINISTERIO DE SALUD, y

CONSIDERANDO:

Que por el Decreto N° 260/20 se amplió, por el plazo de UN (1) año, la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19.

Que por la Resolución N° 567/20 del MINISTERIO DE SALUD se estableció la prohibición de ingreso al país, por un plazo de TREINTA (30) días, de las personas extranjeras no residentes que hubieren transitado por “zonas afectadas” en los CATORCE (14) días previos a su llegada.

Que, asimismo, por el Decreto N° 274/20 se estableció la prohibición del ingreso de extranjeros no residentes al territorio nacional a través de PUERTOS, AEROPUERTOS, PASOS INTERNACIONALES, CENTROS DE FRONTERA y cualquier otro punto de acceso.

Que a su vez, a través del Decreto N° 297/20 y con el fin de proteger la salud pública, obligación inalienable del ESTADO NACIONAL, se estableció para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria, la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” en los términos allí indicados desde el 20 hasta el 31 de marzo inclusive del corriente año, pudiéndose prorrogar este plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la situación epidemiológica.

Que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el inciso 5 del artículo 22 que nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.

Que sin perjuicio de ello, cabe señalar que la referida Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el inciso 1 del artículo 27 que en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, este podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esa Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

Que, asimismo, el inciso 2 del artículo 27 de la Convención citada prevé los derechos que no podrán ser suspendidos, no estando contemplados entre ellos los derechos de circulación y de residencia y, en consecuencia, su ejercicio puede restringirse, en forma proporcionada y razonable, y por el menor tiempo posible, ante la emergencia pública en materia sanitaria que la REPÚBLICA ARGENTINA se encuentra atravesando.

Que los Estados tienen la prerrogativa de regular de manera temporal el control de los movimientos migratorios a lo largo de cada una de sus fronteras, lo que comprende la facultad de restringir el ingreso al territorio nacional cuando se determine fundadamente que ello representa una amenaza o riesgo relevante para la salud pública o la seguridad.

Que el coronavirus COVID-19 produce enfermedades respiratorias, conociéndose que la principal vía de contagio es la relación persona a persona y con facilidad, por lo que resulta fundamental el refuerzo de medidas tendientes a restringir las posibilidades de circulación del virus.

Que, asimismo, la transmisión sostenida del coronavirus COVID-19 y su propagación a nivel global pone en jaque a los países y, en este orden, la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) aconsejó a los Estados participar, comprometerse y activar medidas de protección, contención y prevención para contener la propagación de la ya declarada pandemia.

Que, en este sentido, en el marco de lo expresado por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS), se ha procedido a analizar con particular atención el flujo migratorio de ingreso al territorio nacional desde enero de 2020 al presente.

Que, del resultado del análisis referido, se puede evidenciar que un alto número de nacionales y residentes argentinos provienen de países considerados “zonas afectadas” por la pandemia del coronavirus COVID-19 en tránsito desde otros países hacia el territorio de la REPÚBLICA ARGENTINA, representando posibles casos de transmisión del coronavirus COVID-19.

Que la pandemia del coronavirus COVID-19 continúa su escalada y actualmente existe transmisión comunitaria del mismo, por lo cual, ponderando el flujo de ingreso de nacionales y residentes argentinos precedentemente analizado así como también la forma de transmisión del virus, se considera necesario arbitrar medidas, adicionales a las ya adoptadas, razonables, temporarias y proporcionadas a la situación de riesgo que se contempla, para contribuir a resguardar la salud de las personas y de sus grupos familiares, tanto de los nacionales y residentes que quieren ingresar como de quienes actualmente se hallan en el país, minimizando el ingreso al territorio nacional de posibles casos de contagio potencial, a través de los diversos puntos de acceso al mismo, por el período de tiempo más breve posible, con el fin de adecuar las medidas de seguridad suficientes para su reingreso.

Que, en consecuencia, deviene necesario ampliar los efectos de la prohibición de ingreso al territorio nacional a través de PUERTOS, AEROPUERTOS, PASOS INTERNACIONALES, CENTROS DE FRONTERA y cualquier otro punto de acceso dispuesta por el Decreto N° 274/20 a las personas residentes en el país que se encontraren en el

exterior y a los argentinos y argentinas residentes en el exterior, a partir de la entrada en vigencia de la presente medida, hasta el 31 de marzo, inclusive, del corriente año.

Que las medidas que se establecen en el presente decreto resultan las imprescindibles, razonables y proporcionadas con relación a la amenaza y el riesgo sanitario que enfrenta el país.

Que, asimismo, constituye una decisión de carácter transitorio, que obedece a la necesidad imperiosa de resguardar, tanto a quienes se encuentran en el territorio nacional de la propagación del coronavirus COVID-19, como así también, de generar las condiciones necesarias en cada PUERTO, AEROPUERTO, PASO INTERNACIONAL, CENTRO DE FRONTERA y cualquier otro punto de acceso al país, en términos de infraestructura y atención sanitaria, para recibir a quienes aún se encuentran en el exterior y que deban efectuar el tránsito hacia su domicilio o efectuar el aislamiento en el lugar a donde arriben, bajo las pautas establecidas por la autoridad sanitaria nacional.

Que la evolución de la situación epidemiológica exige que se adopten medidas rápidas, eficaces y urgentes, por lo que deviene imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

Que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 99 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que han tomado intervención los servicios jurídicos pertinentes.

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

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1º.- Amplíanse los alcances de la prohibición de ingreso al territorio nacional a través de PUERTOS, AEROPUERTOS, PASOS INTERNACIONALES, CENTROS DE FRONTERA y cualquier otro punto de acceso dispuesta por el Decreto N° 274 del 16 de marzo de 2020, a partir de la entrada en vigencia del presente, a las personas residentes en el país y a los argentinos y las argentinas con residencia en el exterior. Esta ampliación estará vigente hasta el 31 de marzo, inclusive, del corriente año.

El plazo previsto en el párrafo precedente podrá ser ampliado o abreviado por el MINISTERIO DEL INTERIOR, previa intervención de la autoridad sanitaria nacional, conforme a la evolución de la situación epidemiológica.

ARTÍCULO 2°.- Exceptúanse de lo previsto en el artículo 1° de la presente medida:

a. A las personas que se encuentren comprendidas en las excepciones dispuestas por el artículo 2° del Decreto N° 274 del 16 de marzo de 2020; y
b. A las personas que, al momento de la entrada en vigencia del presente decreto, se encuentren en tránsito aéreo hacia la REPÚBLICA ARGENTINA con fecha de ingreso comprobada dentro de las CUARENTA Y OCHO (48) horas siguientes.

ARTÍCULO 3°.- La DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, organismo descentralizado actuante en la órbita de la SECRETARÍA DE INTERIOR del MINISTERIO DEL INTERIOR y el MINISTERIO DE TRANSPORTE, cada uno en el marco de su respectiva competencia y previa intervención de la autoridad sanitaria nacional, podrán establecer excepciones con el fin de atender circunstancias de necesidad.

Sin perjuicio de lo expuesto, el eventual ingreso efectivo al país de cada persona o medio de transporte autorizado, estará supeditado al estricto cumplimiento de las recomendaciones y directivas de la autoridad sanitaria nacional.

ARTÍCULO 4°.- El MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO adoptará, a través de las representaciones argentinas en el exterior, las medidas pertinentes a efectos de facilitar la atención de las necesidades básicas de los nacionales argentinos o residentes en el país que no pudieran ingresar al territorio nacional en virtud de lo previsto por el artículo 1° del presente, en el marco de sus posibilidades y cooperando con el Estado en el que se encuentren, hasta tanto puedan retornar a la REPÚBLICA ARGENTINA.

ARTÍCULO 5°.- Instrúyese al MINISTERIO DE SEGURIDAD a adoptar las medidas que resulten necesarias con el fin de implementar lo establecido en el artículo 1° del presente decreto.

ARTÍCULO 6°.- La presente medida entrará en vigencia desde su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 7°.- Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 8º.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 19

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 313/20 del Poder Ejecutivo. (S.-808/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

HONORABLE CONGRESO:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 26-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 313 del Poder Ejecutivo Nacional, del 26 de marzo de 2020, mediante el cual se ampliaron los alcances de la prohibición de ingreso al territorio nacional a través de puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso dispuesta por el decreto 274, del 16 de marzo de 2020, a partir de la entrada en vigencia del propio decreto, a las personas residentes en el país y a los argentinos con residencia en el exterior. Esta ampliación estaría vigente hasta el 31 de marzo, inclusive, del corriente año.

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

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El Senado y la Cámara de Diputados,…

RESUELVEN:

ARTÍCULO 1°: Declárase la invalidez del decreto de necesidad y urgencia 313, del 26 de marzo de 2020.

ARTÍCULO 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de la comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.-

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 26-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remiti-do a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Consti-tución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 313 del Po-der Ejecutivo Nacional, del 26 de marzo de 2020, mediante el cual se ampliaron los alcances de la prohibición de ingreso al territorio nacional a través de puertos, ae-ropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso dispuesta por el decreto 274, del 16 de marzo de 2020, a partir de

la entra-da en vigencia del presente, a las personas residentes en el país y a los argentinos con residencia en el exterior. Esta ampliación estaría vigente, de acuerdo con el mismo decreto, hasta el 31 de marzo, inclusive, del corriente año.

Entre los fundamentos del decreto se expone que "a través del decreto 297/20 y con el fin de proteger la salud pública, obligación inalienable del Estado Nacional, se estableció para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria, la medida de aislamiento social, preventivo y obligatorio en los términos allí indicados desde el 20 hasta el 31 de marzo inclusive del corriente año, pudiéndose prorrogar este plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la situación epidemiológica".

Asimismo, se afirma que "la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el inciso 5 del artículo 22 que nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo".

Pero que, sin perjuicio de ello, "cabe señalar que la referida Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el inciso 1 del artículo 27 que en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, este podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esa Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social".

Del mismo modo, se expresa que "el inciso 2 del artículo 27 de la Convención citada prevé los derechos que no podrán ser suspendidos, no estando contemplados entre ellos los derechos de circulación y de residencia y, en consecuencia, su ejercicio puede restringirse, en forma proporcionada y razonable, y por el menor tiempo posible, ante la emergencia pública en materia sanitaria que la República Argentina se encuentra atravesando".

Así, "los Estados tienen la prerrogativa de regular de manera temporal el control de los movimientos migratorios a lo largo de cada una de sus fronteras, lo que comprende la facultad de restringir el ingreso al territorio nacional cuando se determine fundadamente que ello representa una amenaza o riesgo relevante para la salud pública o la seguridad".

La transmisión sostenida del coronavirus COVID-19 y su propagación a nivel global pone en jaque a los países y, en este orden, la Organización Mundial de la Salud (OMS) aconsejó a los Estados participar, comprometerse y activar medidas de protección, contención y prevención para contener la propagación de la ya declarada pandemia.

En ese sentido, en el marco de lo expresado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se ha procedido a analizar con particular atención el flujo migratorio de ingreso al territorio nacional desde enero de 2020 al presente.

Del resultado del análisis referido, según se expresa en los fundamentos del decreto, se puede evidenciar que un alto número de nacionales y residentes argentinos provienen de países considerados "zonas afectadas" por la pandemia del coronavirus COVID-19 en tránsito desde otros países hacia el territorio de la República Argentina, representando posibles casos de transmisión del coronavirus COVID-19.

En consecuencia, devino necesario, para el Poder Ejecutivo, ampliar los efectos de la prohibición de ingreso al territorio nacional a través de puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso dispuesta por el decreto 274/20 a las personas residentes en el país que se encontraren en el exterior y a los argentinos residentes en el exterior, a partir de la entrada en vigencia del decreto y hasta el 31 de marzo, inclusive, del corriente año.

Estas medidas, según se afirma, resultaron las imprescindibles, razonables y proporcionadas con relación a la amenaza y el riesgo sanitario que enfrenta el país.

Asimismo, constituye una decisión de carácter transitorio, que obedece a la necesidad imperiosa de resguardar, tanto a quienes se encuentran en el territorio nacional de la propagación del

coronavirus COVID-19, como así también, de generar las condiciones necesarias en cada puerto, aeropuerto, paso internacional, centro de frontera y cualquier otro punto de acceso al país, en términos de infraestructura y atención sanitaria, para recibir a quienes aún se encuentran en el exterior y que deban efectuar el tránsito hacia su domicilio o efectuar el aislamiento en el lugar a donde arriben, bajo las pautas establecidas por la autoridad sanitaria nacional.

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 titula r 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 eleva-do 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 de necesidad y urgencia que demanden una inmediata solución legislativa que no implique de forma alguna retardo o postergación −como pueden ser los plazos previstos por la Constitución para la formación y 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. Objeto del decreto 313/20

Tras los fundamentos expuestos, el decreto 34/19 amplió los alcances de la prohibición de ingreso al territorio nacional a través de puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso dispuesta por el decreto 274, del 16 de marzo de 2020, a partir de la entrada en vigencia del presente, a las personas residentes en el país y a los argentinos con residencia en el exterior. Esta ampliación estuvo vigente hasta el 31 de marzo, inclusive, del corriente año.

Al mismo tiempo, se exceptuaron de lo anterior a las personas que se encontraban comprendidas en las excepciones dispuestas por el artículo 2° del decreto 274, del 16 de marzo de 2020; y a las personas que, al momento de la entrada en vigencia del decreto, se encontraban en tránsito aéreo hacia la República Argentina con fecha de ingreso comprobada dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

Por otro lado, se consignó que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto adoptaría, a través de las representaciones argentinas en el exterior, las medidas pertinentes a efectos de facilitar la atención de las necesidades básicas de los nacionales argentinos o residentes en el país que no pudieran ingresar al territorio nacional en virtud de lo previsto por el artículo 1° del presente, en el marco de sus posibilidades y cooperando con el Estado en el que se encuentren, hasta tanto puedan retornar a la República Argentina.

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

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

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

a) Requisitos formales

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

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

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo 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 313/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 19/2020.

Asimismo, está acreditado que el decreto 313/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 6 de abril de 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan "circunstancias excepcionales" que requieran pronto remedio y que sea "imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".

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

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que "para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordina-rio 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).

Asimismo, en "Cooperativa de Trabajo Fast Limitada", la Corte requirió expresa-mente, para justificar la imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes, "que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan" (1/11/2003, Fallos 326-3180).

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

Es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contra-rio, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo

primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

5. Análisis del decreto 313/20

De acuerdo con lo expuesto, a nuestro juicio la medida dispuesta por el decreto 313/20 no se ajusta al principio de razonabilidad, por cuanto existían medios más adecuados (v. gr.: visa sanitaria obtenida en origen, cuarentena obligatoria al llegar, entre otros) que no hubiesen cercenado completamente el derecho fundamental de circulación y residencia para alcanzar el mismo fin propuesto en la norma, que es la preservación de la salud pública. En otras palabras, había instancias jurídicas más razonables y proporcionales para restringir —es decir, no suspender—, por el menor tiempo posible, los derechos fundamentales de los argentinos que se encontraban en el exterior.

La suspensión de los derechos y libertades, según el artículo 27 de la Convención Americana, debe darse y fundamentarse frente a situaciones excepcionales, es decir, ante casos de guerras, peligro público o emergencias que amenacen la independencia o seguridad del Estado, todo ello en la medida y por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación, y todo ello además como la última solución válida para remediar las situaciones. Es decir, la suspensión de los derechos fundamentales de las personas debe ser la última ratio dentro de todas las opciones disponibles.

El presidente de la Nación, mediante la emisión del decreto 313/20, en lugar de adoptar la medida menos lesiva para los derechos de los argentinos, prefirió ir por la más extrema: suspender, sin más, la posibilidad de circulación y residencia.

Por otro lado, mediante el decreto 313/20 el titular del Poder Ejecutivo pretendió, solapadamente, ejercer competencias propias del Congreso, como es la declaración del estado de sitio durante el período de sesiones ordinarias. Porque el presidente no "reglamentó" el derecho (sujetándolo a condiciones más o menos estrictas) sino que directamente lo “suspendió”, imposibilitando cualquier modo de ejercicio. En particular, se trata del ejercicio de un derecho fundamental como lo es el de ingresar al país por parte de un nacional (art. 14 CN, y 22 inc. 5 CADH "5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo").

Esta "suspensión" sólo podría ser válida —eventualmente— si el Congreso declarara el estado de sitio, cosa que no puede hacer el presidente mediante un decreto de necesidad y urgencia (pues sólo puede dictar "disposiciones de carácter legislativo"). Más allá del nomen iuris, lo que el Poder Ejecutivo decidió mediante el decreto 313/20 es una medida propia del estado de sitio, para la que no tiene competencia.

En otro orden, el decreto 313/20 fue en contra del derecho a la igualdad puesto que posicionó a los ciudadanos varados en el exterior en diferentes situaciones jurídicas en relación con aquellos argentinos que residían, en ese momento, en el país.

Finalmente, cabe señalar que el artículo 3° del decreto dispuso que la Dirección Nacional de Migraciones, previa intervención de la autoridad sanitaria nacional, podría establecer excepciones con el fin de atender circunstancias de necesidad.

La cláusula además de establecer una delegación, que parecería cuestionable en decretos de necesidad y urgencia, otorga la posibilidad de que un organismo administrativo (o sea, un organismo con nula representatividad democrática), pueda disponer sobre las excepciones consignadas en el decreto. Esto equivale a decir que pueda reglamentar los derechos fundamentales de referencia.

En consecuencia, y por las razones expresadas, el medio adoptado a través del decreto 313/20 no acredita ni logra cumplir con las razones sustanciales requeridas para emitir este tipo de decretos de necesidad y urgencia.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales pero no los sustanciales, la comisión propone que se resuelva declarar expresa-mente la invalidez del decreto de necesidad y urgencia 313, del 26 de marzo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 313/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 20

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 316/20 del Poder Ejecutivo. (S.-809/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

HONORABLE CONGRESO:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el expediente N° 0031-JGM- 2020 referido al Decreto de Necesidad y Urgencia N° 316/2020 del Poder Ejecutivo Nacional, publicado en el Boletín Oficial el 28 de marzo del corriente, por el cual se prorroga plazo de acogimiento al Régimen de Regularización de Deudas establecido en el último párrafo del artículo 8º de la Ley N° 27.541.

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,…

RESUELVEN:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto N° 316/2020 del Poder Ejecutivo Nacional, publicado en el Boletín Oficial el 28 de marzo de 2020.

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. -

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la comisión, 29 de abril de 2020.-

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.-

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 art. 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 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.

---

[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 H. 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.

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 consideraran 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el Presidente de sus respectivas Cámaras.

En este sentido, a propuesta de los respectivos bloques de las Cámaras, los Presidentes de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han emitido los

instrumentos legales correspondientes, designando a los señores Senadores y Diputados miembros, integrando formalmente la Comisión.

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

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

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

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

En conclusión, al supuesto fáctico lo precede un supuesto institucional complejo que se compone de la existencia de un sistema con división de poderes o de funciones de distintos órganos y con un procedimiento de elaboración de leyes.

---

2 PÉREZ HUALDE, Alejandro, Decretos de Necesidad y Urgencia, Buenos Aires, Depalma, 1995.

Si no existen estos antecedentes, no se dará la posibilidad de existencia del decreto de necesidad y urgencia.

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

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.[3]

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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

---

[3]Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.
[4]Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01

a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

En el caso precitado, los actores iniciaron una acción de amparo ante el dictado del decreto N° 36/1990 que convertía los contratos bancarios a plazo fijo en bonos de deuda pública (Plan Bonex).

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

Asimismo, sostuvo que “no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el decreto N° 36/1990 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen”.

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto N° 36/1990, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (Considerando 24).

[5]La Ley, 1991-C:158

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional [6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”[7], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

---

[6] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

[7]La Ley 1997-E:884.

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

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

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

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

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

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

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

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

---

[9] “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”. (Considerando 6°).

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

[10] “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

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

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

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

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

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

Los reglamentos constituyen fuentes del Derecho para la Administración Pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que

integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del Derecho Administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 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.[12]

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.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "circunstancias excepcionales" que "... hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución

---

[II.] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

[JJ.] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

[13] 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.

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". [14]

11 OBJETO

Se somete a dictamen de esta Comisión el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 316/2020 del Poder Ejecutivo Nacional, publicado en el Boletín Oficial el 28 de marzo del corriente, por el cual se prorroga el plazo de acogimiento al Régimen de Regularización de Deudas establecido en el último párrafo del artículo 8º de la Ley N° 27.541.

La Ley Nº 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”.

15 ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros; y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente.

En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos” ... “Los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

[III.] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de executivesorders, 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.

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

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.[15]

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 316/2020.

El Poder Ejecutivo Nacional ha dejado constancia -en los considerandos del decreto en cuestión- que el mismo se dicta en uso de las atribuciones emergentes del Artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional y de la Ley Nº 26.122.

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen, en el cual se señala que “existe una marcada diferencia entre el dictado, por parte del Poder Ejecutivo, de una disposición de carácter legislativo, cuando la misma ha sido dictada en virtud de la circunstancia excepcional que prevé el tercer párrafo del inciso 3 del artículo 99 y cuando la misma es el resultado del ejercicio de una delegación legislativa.

---

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

En el primer caso no existe una actuación previa del Congreso, mientras que en el segundo, éste ya ha puesto de manifiesto su voluntad de transferir su potestad al Poder Ejecutivo, respecto a una materia determinada, con plazo para su ejercicio y de conformidad con ciertas bases. Esta circunstancia justifica que el control de la Comisión Bicameral Permanente, sea mayor en el caso de los decretos de necesidad y urgencia (en los que el Poder Ejecutivo ha dictado la disposición de motu propio) 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 presente Decreto de Necesidad y Urgencia forma parte de un conjunto de decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo nacional en el contexto de la emergencia pública en materia sanitaria declarada por este Congreso a través de la sanción de la Ley 27.451 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, y luego de que la Organización Mundial de la Salud (OMS), el día 11 de marzo del corriente, hubiera declarado el brote del nuevo Coronavirus COVID-19 como una Pandemia, tras haberse verificado su propagación en la mayoría de los países de mundo, entre ellos la República Argentina.

En ese sentido, la situación epidemiológica ha demandado la adopción de respuestas integrales que permitan atender las necesidades de los argentinos y argentinas en su conjunto, tanto en materia sanitaria a través de medidas de protección de la salud individual y colectiva, como así también en materia económica y social con la finalidad de contrarrestar el inevitable impacto negativo que la pandemia del Coronavirus COVID-19 ha tenido en los diferentes ámbitos.

En este contexto de riesgo sanitario, la autoridad sanitaria nacional, en concordancia con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, ha adoptado medidas para mitigar la propagación del virus y su impacto en el sistema de salud, a pesar de que en muchos casos esas medidas han representado limitaciones en el ejercicio de los derechos individuales por motivos de orden público, seguridad y salud pública.

Es de destacar que en el marco de estas disposiciones que alcanzan a la población en general, ambas Cámaras del Congreso se ven en una particular situación en virtud de la cual, a pesar de encontrase transitando el periodo ordinario de sesiones, encuentran dificultades manifiestas de índole técnica y logística sin precedentes que impiden el desarrollo de la tarea legislativa de modo presencial en un marco de normalidad. Todo ello sin perjuicio de las recomendaciones sanitarias nacionales e internacionales que promueven medidas de distanciamiento social, al tiempo que desaconsejan la realización de todo tipo de eventos masivos que pudieran representar una aglomeración de personas.

Asimismo, es preciso señalar que el riesgo epidemiológico y la velocidad de propagación que caracterizan al Coronavirus COVID-19, exigen la mayor celeridad en la toma de decisiones. En ese sentido, cualquier dilación podría tener su correlato inmediato en un agravamiento de las condiciones sanitarias y un colapso de los servicios de salud, situación que no sólo agravaría las condiciones de salud de gran parte de la población, sino que también tendría una importante afectación de la actividad económica y social.

Consecuentemente, se advierte que en la situación de emergencia provocada por la Pandemia del Coronavirus COVID-19 resulta imposible adoptar a través de los trámites parlamentarios ordinarios decisiones oportunas que signifiquen verdaderas herramientas para combatir la crisis, resultando válido el ejercicio excepcional de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo, toda vez que se ha verificado la existencia del supuesto fáctico habilitante para el dictado de Decretos de Necesidad y Urgencia, de conformidad con los lineamientos establecidos por el inciso 3° del artículo 99 de la Constitución Nacional y con las interpretaciones realizadas por el Máximo Tribunal anteriormente reseñadas.

En particular, por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia 316/2020 se prorroga hasta el 30 de junio de 2020 el plazo establecido en el último párrafo del artículo 8° de la Ley 27.541 de “Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública”, con el objetivo de posibilitar que los contribuyentes puedan acogerse al Regularización de Obligaciones Tributarias, de la Seguridad Social y Aduaneras para MiPyMEs allí previsto.

Es preciso recordar que a través de dicha Ley sancionada por este Congreso el 21 de diciembre de 2019 se estableció, entre otras cosas, un régimen de regularización de obligaciones tributarias y de la seguridad social destinado a los contribuyentes inscriptos como Micro, Pequeñas o Medianas Empresas, por las obligaciones vencidas al 30 de noviembre de ese año. Asimismo, la norma dispuso como límite temporal para el acogimiento al régimen el día 30 de abril de 2020, inclusive.

Por ello, teniendo en cuenta la situación de emergencia pública anteriormente señalada, y siendo que muchas MiPyMEs han visto afectadas y restringidas sus actividades como consecuencia de la emergencia pública y de las medidas adoptadas para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19, el Poder Ejecutivo nacional ha dispuesto a través de este Decreto de Necesidad y Urgencia la prórroga hasta el día 30 de junio de 2020 de aquel plazo con la finalidad de que el límite temporal previsto originariamente por el Legislador no represente un impedimento para el acogimiento al régimen por parte de los contribuyentes, e instruyendo para ello a la Administración Federal de Ingresos Públicos a los efectos de que dicte la normativa necesaria para su instrumentación.

Así, la inminencia del plazo previsto en la Ley 27.541 y la importancia de los instrumentos de regularización como herramienta fundamental para mitigar los impactos económicos negativos en el marco de la emergencia pública, constituyen circunstancias excepcionales que evidencian la necesidad de otorgar una solución normativa inmediata y urgente ante la imposibilidad de obtener una solución oportuna mediante el cumplimiento a los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de la Leyes.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 316/2020, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Nº 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ

del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 316 publicado el 28 de marzo de 2020.-

DECRETO N° 316/2020.

Marcos Cleri

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número:

Referencia: Mensaje comunica Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 316/20

A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 316 del 28 de marzo de 2020, que se acompaña.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número:

Referencia: DNU - Prorroga plazo de acogimiento al Régimen de Regularización de Deudas

---

VISTO el Expediente N° EX-2020-00201461-AFIP-SGDADVCOAD#SDGCTI, la Ley N° 27.541, los Decretos Nros. 260 de fecha 12 de marzo de 2020 y su modificatorio y 297 de fecha 19 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que por la Ley N° 27.541 se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social.

Que en el Capítulo I del Título IV de la aludida Ley se estableció un régimen de regularización de deudas tributarias, de los recursos de la seguridad social y aduaneras y de condonación de intereses, multas y demás sanciones para los contribuyentes y responsables de aquellas, cuando su aplicación, percepción y fiscalización se encuentren a cargo de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS, entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMÍA, en la medida que encuadren y se encuentren inscriptos como Micro, Pequeñas o Medianas Empresas, en los términos del artículo 2° de la Ley N° 24.467 y sus modificatorias y demás normas complementarias o se trate de entidades civiles sin fines de lucro, por obligaciones vencidas al 30 de noviembre de 2019, inclusive, o infracciones relacionadas con estas.

Que en el último párrafo del artículo 8º de la Ley N° 27.541 se dispuso que el acogimiento al aludido régimen podría formularse entre el primer mes calendario posterior al de la publicación de su reglamentación en el BOLETÍN OFICIAL hasta el 30 de abril de 2020, inclusive.

Que en otro orden, el 11 de marzo de 2020 la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, luego de que el número de personas infectadas por COVID-19 a nivel global llegara a CIENTO DIECIOCHO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO (118.554) y el número de muertes, a CUATRO MIL DOSCIENTAS OCHENTA Y UNO (4.281), afectando hasta ese momento a CIENTO DIEZ (110) países.

Que por el Decreto N° 260/20 se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N°

27.541 en la REPÚBLICA ARGENTINA por el plazo de UN (1) año en virtud de la pandemia declarada.

Que la velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional requirió la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a esa emergencia.

Que con el objetivo de proteger la salud pública como una obligación inalienable del ESTADO NACIONAL, mediante el Decreto Nº 297/20 se estableció para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria la medida de "aislamiento social, preventivo y obligatorio", por un plazo determinado, durante el cual deben permanecer en sus residencias habituales o en el lugar en que se encontraban al momento de inicio de la medida dispuesta, y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo, salvo las excepciones expresamente contempladas.

Que las medidas adoptadas desde la aparición de la pandemia han repercutido no solo en la vida social de los habitantes sino también en la economía, dado que muchas de las actividades que realizan los sujetos alcanzados por el Régimen de Regularización de la Ley N° 27.541, referido en el segundo considerando de este decreto, se han visto restringidas.

Que con el propósito de asegurar que la adhesión al régimen no se vea afectada por la pandemia y torne eficaz la recuperación de la economía perseguida por dicha ley, resulta necesario prorrogar hasta el 30 de junio de 2020, inclusive, el plazo establecido en el último párrafo del artículo 8º de la Ley N° 27.541 para que los contribuyentes puedan acogerse al Régimen de Regularización establecido en el Título IV de esa ley.

Que con el fin de instrumentar la citada prórroga, corresponde autorizar a la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS para que emita las normas complementarias que considere necesarias.

Que la dinámica de la pandemia y su impacto sobre la salud pública tornan materialmente imposible seguir el trámite ordinario para la sanción de las leyes.

Que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en los términos de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen pertinente al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que los servicios jurídicos pertinentes han tomado la intervención de su competencia.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las atribuciones contempladas por el artículo 99 incisos 1 y 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- Prorrógase hasta el 30 de junio de 2020, inclusive, el plazo establecido en el último párrafo del artículo 8º de la Ley N° 27.541 para que los contribuyentes puedan acogerse al Régimen de Regularización establecido en el Título IV de esa ley.

ARTÍCULO 2º- La ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS, entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMÍA, dictará la normativa complementaria y aclaratoria necesaria para instrumentar lo dispuesto en el artículo 1º del presente decreto.

ARTÍCULO 3°.- La presente medida entrará en vigencia el día siguiente al de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 4º.- Dése cuenta a la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 5°.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 20

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 316/20 del Poder Ejecutivo. (S-809/20).

DICTAMEN DE COMISION

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 31-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 316, del 28 de marzo del 2020, mediante el cual se prorrogó hasta el 30 de junio de 2020, inclusive, el plazo establecido en el último párrafo del artículo 8° de la ley 27.541 para que los contribuyentes puedan acogerse al régimen de regularización establecido en el título IV de esa ley.

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

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El Senado y la Cámara de Diputados,…

RESUELVEN:

ARTÍCULO 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 316, del 28 de marzo de 2020.

ARTÍCULO 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de la comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.-

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 31-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 316, del 28 de marzo del 2020, mediante el cual se prorrogó hasta el 30 de junio de 2020, inclusive, el plazo establecido en el último párrafo del artículo 8° de la ley 27.541 para que los contribuyentes puedan acogerse al régimen de regularización establecido en el título IV de esa ley.

El párrafo aludido, y ahora prorrogado, expresa que *"el acogimiento previsto en el presente artículo podrá formularse entre el primer mes calendario posterior al de la publicación de la reglamentación del régimen en el Boletín Oficial hasta el 30 de abril de 2020, inclusive"*.

En los considerandos de la medida, por su parte, se consigna que en el capítulo I del título IV de la aludida ley se estableció un régimen de regularización de deudas tributarias, de los recursos de la seguridad social y aduaneras y de condonación de intereses, multas y demás sanciones para los contribuyentes y responsables de aquellas, cuan-

do su aplicación, percepción y fiscalización se encuentren a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos , entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, en la medida que encuadren y se encuentren inscriptos como micro, pequeñas o medianas empresas, en los términos del artículo 2° de la ley 24.467 y sus modificatorias y demás normas complementarias o se trate de entidades civiles sin fines de lucro, por obligaciones vencidas al 30 de noviembre de 2019, inclusive, o infracciones relacionadas con estas.

Asimismo, se afirma que en el último párrafo del artículo 8° de la ley 27.541 se dispuso que el acogimiento al aludido régimen podría formularse entre el primer mes calendario posterior al de la publicación de su reglamentación en el Boletín Oficial hasta el 30 de abril de 2020, inclusive.

En otro orden, cabe señalar que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, luego de que el número de personas infectadas por COVID-19 a nivel global llegara 118.554 millones y el número de muertes, a 4.281, afectando hasta ese momento a ciento diez (110) países.

Frente a ello, por decreto 260/20 se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley 27.541 en la Argentina por el plazo de un (1) año en virtud de la pandemia declarada.

Con el objetivo de proteger la salud pública como una obligación inalienable, mediante el decreto 297/20, se estableció para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria la medida de "aislamiento social, preventivo y obligatorio", por un plazo determinado, durante el cual deben permanecer en sus residencias habituales o en el lugar en que se encontraban al momento de inicio de la medida dispuesta, y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo, salvo las excepciones expresamente contempladas.

Las medidas adoptadas desde la aparición de la pandemia han repercutido no solo en la vida social de los habitantes sino también en la economía, dado que muchas de las actividades que realizan los su-

jetos alcanzados por el Régimen de Regularización de la ley 27.541, referido en el segundo considerando de este decreto, se han visto restringidas.

Por tanto, con el propósito de asegurar que la adhesión al régimen no se vea afectada por la pandemia y torne eficaz la recuperación de la economía perseguida por dicha ley, resultó necesario prorrogar hasta el 30 de junio de 2020, inclusive, el plazo establecido en el último párrafo del artículo 8° de la ley 27.541 para que los contribuyentes puedan acogerse al régimen de regularización establecido en el título IV de esa ley.

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 esta Constitución para la sanción de las leyes.

Bajo tal inteligencia, como quedó dicho, el decreto de necesidad y urgencia debe ser sometido al control posterior de validez y legalidad

del Poder Legislativo, en su condición de órgano constitucional representativo de la voluntad popular y cuya función propia y exclusiva es la sanción de leyes.

3. Objeto del decreto 316/20

Con los fundamentos dados, el decreto dispuso prorrogar hasta el 30 de junio de 2020, inclusive, el plazo establecido en el último párrafo del artículo 8° de la ley 27.541, transcrito más arriba, para que los contribuyentes puedan acogerse al régimen de regularización establecido en el título IV de esa ley.

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

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

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

a) Requisitos formales

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

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

segundo recaudo formal.

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo 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 316/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 26/2020.

Asimismo, está acreditado que el decreto 316/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 8 de abril de 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan *"circunstancias excepcionales"* que requieran pronto remedio y que sea *"imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".*

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

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que *"para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordina-rio 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 accio-*

nes bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que *"uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos"* (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 316/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sus-tentaron la emisión del decreto, estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimento 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 parla-

mentarios hubiese significado, a *contrario sensu*, un detrimento para los segmentos involucrados.

a) Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del presente decreto, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a *"que la situación que re-quiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inme-diatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

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

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución

dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 316/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dicta-do del decreto 316/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 316, del 28 de marzo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 316/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 21

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 319/20 del Poder Ejecutivo. (S.-810/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

HONORABLE CONGRESO:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el Expediente 0022-JGM-2020 referido al Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 319/20 de fecha 29 de marzo de 2020, por medio del cual se establece la suspensión de las ejecuciones hipotecarias y el congelamiento, hasta el día 30 de septiembre del corriente año, del valor de las cuotas mensuales de los créditos hipotecarios que recaigan sobre inmuebles destinados a vivienda única y que se encuentren ocupados con el referido destino.

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,…

RESUELVEN:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 319 de fecha 29 de marzo de 2020.

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. -

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la comisión, 29 de abril de 2020.-

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.-

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 art. 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 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, 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 consideraran 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

---

[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 H. Congreso de la Nación. “Manual de la Constitución Argentina”, 1890.
En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

en 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el Presidente de sus respectivas Cámaras.

En este sentido, a propuesta de los respectivos bloques de las Cámaras, los Presidentes de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han emitido los instrumentos legales correspondientes, designando a los señores

Senadores y Diputados miembros, integrando formalmente la Comisión.

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

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

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

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

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

---

[2] PÉREZ HUALDE, Alejandro, Decretos de Necesidad y Urgencia, Buenos Aires, Depalma, 1995.

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

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.[3]

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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

---

[3] Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.
[4] Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01
[5] La Ley, 1991-C:158

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional[6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”[7], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo.

---

[5] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

[7] La Ley 1997-E:884.

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

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

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

---

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

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

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

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

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

---

9 “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

10 “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “... la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”. (Considerando 6°).

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

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de Fallos: 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (Considerando 25).

Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (art. 82 de la Constitución Nacional). No

obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional deje inerme a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (Considerando N° 7).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 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.[12]

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 dela Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "circunstancias excepcionales" que "... hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos". [14]

III. OBJETO

Se somete a dictamen de esta Comisión el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 319 de fecha 29 de marzo de 2020, por medio del cual se establece la suspensión de las ejecuciones hipotecarias y el congelamiento, hasta el día 30 de septiembre del corriente año, del valor de las cuotas mensuales de los créditos hipotecarios que recaigan sobre inmuebles destinados a vivienda única y que se encuentren ocupados con el referido destino.

---

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

[13] 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.

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de executives 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.

KK

La Ley Nº 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”.

15 ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos” ...
“los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

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

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.[15]

---

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

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del Decreto Nº 319/20.

El decreto bajo análisis en su Art 2° dispone el congelamiento del valor de las cuotas de los créditos hipotecarios sobre bienes inmuebles destinados a vivienda única que se encuentren ocupados por la parte deudora y los créditos prendarios actualizados por Unidad de Valor Adquisitivo (UVA) hasta el 30 de septiembre de 2020. El valor de la cuota no podrá superar el importe abonado correspondiente al mes de marzo de 2020.

También se suspenden las ejecuciones hipotecarias, judiciales o extrajudiciales que recaigan sobre los inmuebles indicados en el Art 2°, bienes establecidos por el Art 2.207 del CCyC en la medida que la parte deudora integre el condominio, y los créditos prendarios actualizados por UVA. La medida alcanzará a los lanzamientos ordenados que no se hubieran realizado al 29 de marzo de 2020.

Por el mismo periodo quedan suspendidos los plazos de prescripción y de caducidad de instancia en los procesos de ejecución hipotecaria y de créditos prendarios actualizados por UVA, y se prorroga el plazo de las inscripciones registrales de las garantías.

La diferencia por el congelamiento de las cuotas deberá abonarse en tres pagos mensuales, iguales, consecutivos y sin intereses. El primer vencimiento a pagar con la cuota del crédito al mes de octubre de 2020. En ningún caso se aplicarán intereses moratorios, compensatorios, ni punitorios ni otras penalidades establecida en el contrato y las partes podrán pactar una forma de pago distinta que no podrá ser más gravosa que la establecida por el presente Decreto.

Las deudas generadas por falta de pagos, pagos realizados fuera de los plazos contractuales pactados y pagos parciales podrán pagarse de igual forma que lo establecido para el congelamiento de las cuotas y solo se les podrá aplicar intereses compensatorios, éstos no podrán exceder la tasa de interés para plazos fijos en pesos a treinta días establecidos por el Banco de la Nación Argentina. No será de aplicación el Art 1.529 CCyC.

El Decreto analizado forma parte de un conjunto de decisiones adoptadas por el gobierno nacional para mitigar los efectos económicos y sociales negativos provocados por el avance y propagación en nuestro país del virus Covid-19 (o Coronavirus) que alcanzó el nivel de Pandemia Mundial formalmente declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el pasado 11 de marzo.

Cabe mencionar que, en nuestro país, ya se encontraba vigente la declaración de emergencia establecida por la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva promulgada el día 23 de diciembre de 2019. Por medio de esta ley se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social. Por lo tanto, ya existía previo a la pandemia, un contexto de emergencia sanitaria formalmente reconocida por el Congreso de la Nación.

Posteriormente, y en este marco, el Presidente de la Nación emitió el Decreto N° 260/20 por el cual confirmó la declaración de emergencia sanitaria y la extendió por el plazo de un año. Allí se tomaron medidas similares a las que se han adoptado en países de la región como Uruguay, Paraguay, Colombia; y la Unión Europea siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en esta materia. Entre otras recomendaciones, la OMS destacó que los países deberán encontrar un delicado equilibrio entre la protección de la salud, la minimización de los trastornos sociales y económicos, y el respeto de los derechos humanos.

En los días siguientes, y en la misma estrategia, el Poder Ejecutivo estableció la prohibición de ingreso al territorio nacional para personas extranjeras no residentes en el país por un plazo de quince (15) días corridos (Decreto N° 274/20) y, a los fines de evitar la rápida propagación del virus, dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (Decreto N° 297/20).

En todo este contexto, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N° 319/20 que hoy analizamos con la finalidad de mitigar el impacto local de la emergencia sanitaria internacional y el aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto por el Decreto N° 297/20. El Decreto dispone el congelamiento del valor de las cuotas hasta el 30 de septiembre de 2020 de todos los créditos hipotecarios sobre vivienda única, los créditos prendarios actualizados por UVA y suspende las ejecuciones hipotecarias de los créditos mencionados. Estas disposiciones tienen como objetivo paliar los efectos de las medidas restrictivas vigentes, que generan una disminución en los ingresos de las economías familiares, con la finalidad de proteger los derechos elementales como lo es el derecho a la vivienda amparado por nuestra Constitución Nacional es su Art. 14 Bis párrafo tercero que enuncia: “El estado otorgará los beneficios de la seguridad social que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: […]la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.”

Consideramos que el Decreto N° 319/20 cumple íntegramente con los requisitos de necesidad y urgencia establecidos en nuestra Carta Magna y va de la mano con la interpretación que ha hecho nuestra Corte Suprema en la materia. La coyuntura actual evidencia la existencia de hechos de fuerza mayor que impiden que el Congreso pueda reunirse y deliberar de forma ordinaria. Existen dificultades de índole técnica y logística sin precedentes que impiden el desarrollo de la tarea legislativa de modo presencial en un marco de normalidad; todo ello sin perjuicio de las recomendaciones sanitarias que promueven medidas de distanciamiento social, al tiempo que desaconsejan la realización de todo tipo de eventos masivos que pudieran representar una aglomeración de personas.

Por otro lado, la rápida propagación del Covid-19 requiere que se tomen medidas de carácter urgente no compatibles con los plazos legislativos. La situación de emergencia antes explicada coincide con la interpretación realizada por la CSJN en el Fallo Verrochi para la procedencia los Decretos de Necesidad y Urgencia.

De esta manera verificamos que existe una coyuntura política de emergencia reconocida por el mismo Congreso de la Nación en la que se enmarca la emisión del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 319/20. Las consideraciones expuestas dan cuenta de la

necesidad de adoptar medidas urgentes para paliar la dramática crisis económica y social que enfrenta nuestro país.

La imperiosa necesidad de resolver la situación descripta configura una problemática que torna imposible el cumplimiento de los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional, para la sanción de las Leyes.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 319/20, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Nº 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 319 de fecha 29 de marzo de 2020.-

DECRETO N° 319/2020.

Marcos Cleri

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número:

Referencia: Mensaje comunica Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 319/20

A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 319 del 29 de marzo de 2020, que se acompaña.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número:

Referencia: DNU - HIPOTECAS

VISTO el Expediente N° EX-2020-19378439-APN-DSGA#SLYT, los Decretos Nros. 260 del 12 de marzo de 2020 y su modificatorio, 297 del 19 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que el presente decreto se dicta en el marco de la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social establecida por la Ley N° 27.541, la ampliación de la emergencia sanitaria dispuesta por el Decreto N° 260/20 y su modificatorio, y el Decreto N° 297/20, por el que se estableció la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” en atención a la pandemia COVID-19, originada por el nuevo coronavirus.

Que asimismo, el presente forma parte de las medidas que es necesario adoptar para atemperar los efectos de la crisis económica que, si bien ya afectaba a nuestro país al momento de asumir el gobierno, se ha visto seria y profundamente agravada por el brote de la enfermedad originada por el nuevo coronavirus COVID-19 y el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” dispuesto. Estas medidas de aislamiento obligatorio, con alto impacto negativo en la actividad económica y productiva en el país, resultan imprescindibles para contener y mitigar la expansión del virus.

Que nos encontramos ante una emergencia sanitaria que nos obliga a adoptar decisiones con el objetivo de proteger la salud pública, pero también a paliar los efectos de las medidas restrictivas vigentes, que significarán una merma en la situación económica general y de las economías familiares, para que los y las habitantes de nuestro país puedan desarrollar sus vidas sin verse privados de derechos elementales, tales como el derecho a la vivienda o a herramientas de trabajo.

Que el resguardo jurídico a la vivienda está amparado por las normas jurídicas internacionales, aplicables y aceptadas universalmente, en materia de derechos humanos y receptadas en nuestra Constitución Nacional a través del artículo 75 inciso 22.

Que, en este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es la norma que otorga la más amplia y clara protección al derecho a la vivienda al señalar en su artículo 11 párrafo primero que: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”. De aquí deviene no solamente el reconocimiento del derecho a la vivienda, sino también la obligación estadual de tomar medidas apropiadas para asegurar el derecho mencionado.

Que, este derecho es recogido y amparado también por la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25, párrafo primero) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 11).

Que, además, nuestra carta magna estipula en su artículo 14 bis párrafo tercero que: “El estado otorgará los beneficios de la seguridad social que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: “…la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.

Que, de la interpretación conjunta de los considerandos precedentes, se desprende la obligación del Estado de adecuar y orientar su normativa en lo relativo a la vivienda, priorizando a aquellos sectores de la sociedad que menos posibilidades tienen, o que, debido a la actual coyuntura, se han visto desprovistos de sus ingresos normales y habituales y no encuentran el modo de enfrentar sus obligaciones y costear el desarrollo de sus vidas y las de sus familias.

Que, en este marco, el presente decreto contempla medidas temporarias, proporcionadas respecto de la situación de emergencia que se enfrenta, y razonables, que resultarán de ayuda para un importante sector de la población que lo necesita. De este modo, llevarán alivio y tranquilidad a las familias que habitan el territorio nacional en un contexto de gran incertidumbre como el generado por la pandemia declarada.

Que, en el contexto de la emergencia, resulta indispensable atender la situación planteada en torno a las ejecuciones hipotecarias de viviendas únicas y por créditos prendarios actualizados por Unidad de Valor Adquisitivo (UVA).

Que, en este orden de ideas, resulta necesario disponer que hasta el 30 de septiembre del corriente año, la cuota mensual de todos los créditos hipotecarios sobre viviendas únicas y los prendarios actualizados por UVA, no podrá superar el monto correspondiente a la cuota del mes de marzo del corriente año.

Que la medida mencionada es de carácter temporario, previéndose facilidades para el pago de la diferencia entre el monto que hubiere debido abonarse según las prescripciones contractuales y el que efectivamente deberá pagarse por aplicación del congelamiento de las cuotas que se dispone.

Que debe considerarse que el presente decreto se condice con los antecedentes de la jurisprudencia y la doctrina, mostrándose asimismo en consonancia con las medidas adoptadas por otros países en el marco de la pandemia de COVID-19, la cual ha impedido que un número creciente de personas pudiera desarrollar normalmente sus actividades económicas, originando una drástica reducción en los ingresos familiares, con la consecuente caída de la capacidad de afrontar sus obligaciones.

Que la doctrina imperante en nuestro país ha reconocido la necesidad de revisión legal y judicial del contenido de los mutuos hipotecarios, estableciendo criterios de equidad para establecer el equilibrio en las contraprestaciones.

(arg. María Angélica Gelli “Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada, Tomo I” LA LEY, Provincia de Buenos Aires, 2018, página 151 y 152.)

Que, en similar sentido, la jurisprudencia emitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reflejado que: "Por vía del ejercicio del poder de policía, en tanto las medidas adoptadas sean razonables y justas en relación a las circunstancias que han hecho necesarias las leyes se puede, salvando la sustancia, restringir y regular los derechos del propietario en lo que sea indispensable para salvaguardar el orden público o bienestar general. La legislación sobre suspensión de desalojos y prórrogas de locaciones no debe dilatar excesivamente el goce de los derechos individuales. La imposibilidad de invocar y aplicar la ley de fondo, que autoriza a los locadores a solicitar la desocupación del inmueble que arrienda, si bien no puede prolongarse desmedidamente, no permite concluir que la suspensión impuesta por la ley impugnada y sus prórrogas importe un ejercicio inconstitucional de las facultades legislativas en circunstancias de emergencia” ("Nadur", CSJN, Fallos 243:449).

Que, atento los alcances mundiales de la pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD con fecha 11 de marzo de 2020 y visto que nuestra región ha sido de las últimas alcanzadas por los efectos de esta, resulta razonable analizar las medidas que han adoptado otros países frente a la afectación de la actividad económica que han sufrido.

Que, en igual sentido, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA dispuso, con fecha 24 de marzo de 2020, la suspensión de todos los desalojos y las ejecuciones hipotecarias durante SEIS (6) semanas, con el objetivo de traer alivio inmediato a los inquilinos y propietarios.

Que, por su parte, el REINO DE ESPAÑA -uno de los países más afectados por el nuevo coronavirus- aprobó en marzo de 2020 mediante Real Decreto Ley N° 6/20, un paquete de medidas urgentes en el ámbito económico que amplía la "protección a las personas, que encontrándose en situación de vulnerabilidad, no pueden hacer frente al pago de la hipoteca" y se encuentran en "riesgo de desahucio hipotecario", por el que se establece una moratoria de CUATRO (4) años de duración.

Que países como ITALIA y FRANCIA han procedido a la suspensión en el pago de las cuotas de hipoteca mientras que, en CANADÁ, los SEIS (6) bancos más grandes del país anunciaron que ofrecerán aplazamientos en el plazo para el pago de deudas hipotecarias y créditos bancarios a sus clientes.

Que, en virtud de todo lo expuesto, vista la grave situación económica que atraviesa el país y la directa afectación de los derechos de los ciudadanos, es que la presente medida posibilita disponer de herramientas proporcionadas, razonables y temporarias, para la contención y protección de quienes han obtenido créditos hipotecarios o prendarios actualizados por UVA, y al día de hoy se les imposibilita el cumplimiento de las obligaciones de estos derivadas.

Que la evolución de la situación epidemiológica y sus consecuencias, exigen que se adopten medidas rápidas, eficaces y urgentes, por lo que deviene imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

Que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención de HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que ha tomado intervención el servicio jurídico pertinente.

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

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- MARCO DE EMERGENCIA: El presente decreto se dicta en el marco de la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social establecida por la Ley N° 27.541, la ampliación de la emergencia sanitaria dispuesta por el Decreto N° 260/20 y su modificatorio, y el Decreto N° 297/20 que estableció la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, y sus normas complementarias.

ARTÍCULO 2°.- CONGELAMIENTO DEL VALOR DE LAS CUOTAS: Establécese que, hasta el día 30 de septiembre del año en curso, la cuota mensual de los créditos hipotecarios que recaigan sobre inmuebles destinados a vivienda única y que se encuentren ocupados con el referido destino por la parte deudora o quienes la sucedan a título singular o universal, no podrá superar el importe de la cuota correspondiente, por el mismo concepto, al mes de marzo del corriente año.

La misma medida de congelamiento y por el mismo plazo fijado en el párrafo anterior, se aplicará a las cuotas mensuales de los créditos prendarios actualizados por Unidad de Valor Adquisitivo (UVA).

ARTÍCULO 3°.- SUSPENSIÓN DE EJECUCIONES: Suspéndense, en todo el territorio nacional y hasta el 30 de septiembre del año en curso, las ejecuciones hipotecarias, judiciales o extrajudiciales, en las que el derecho real de garantía recaiga sobre los inmuebles indicados en el artículo 2° y con los requisitos allí establecidos. Esta suspensión también alcanza al supuesto establecido en el artículo 2207 del Código Civil y Comercial de la Nación, en la medida que la parte deudora que integre el condominio, o quienes la sucedan a título singular o universal, sean ocupantes de la vivienda. Esta medida alcanzará a los lanzamientos ya ordenados que no se hubieran realizado a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto.

Igual medida y por el mismo plazo se aplicará a las ejecuciones correspondientes a créditos prendarios actualizados por Unidad de Valor Adquisitivo (UVA).

ARTÍCULO 4°.- PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD: Hasta el 30 de septiembre del año en curso, quedan suspendidos los plazos de prescripción y de caducidad de instancia en los procesos de ejecución hipotecaria y de créditos prendarios actualizados por Unidad de Valor Adquisitivo (UVA).

ARTÍCULO 5°.- PRÓRROGA DE INSCRIPCIONES REGISTRALES: Las suspensiones establecidas en el artículo 3° importan, por el plazo allí previsto, la prórroga automática de todas las inscripciones registrales de las garantías, y no impedirán la traba y mantenimiento de las medidas cautelares en garantía del crédito. Asimismo, importan, por igual período, la suspensión del plazo de caducidad registral de las inscripciones y anotaciones registrales de las hipotecas y prendas, y de las medidas cautelares que se traben o se hayan trabado en el marco de los procesos de ejecuciones hipotecarias y prendarias.

ARTÍCULO 6°.- DEUDAS POR DIFERENCIA EN EL MONTO DE LAS CUOTAS: La diferencia entre la suma de dinero que hubiere debido abonarse según las cláusulas contractuales y la suma de dinero que efectivamente corresponda abonar por aplicación del congelamiento del monto de las cuotas dispuesto en el artículo 2°, podrán abonarse en, al menos, TRES (3) cuotas sin intereses, mensuales, iguales y consecutivas, con vencimiento, la primera de ellas, en la misma fecha del vencimiento de la cuota del crédito que contractualmente correspondiere al mes de octubre del corriente año. Si el número de cuotas pendientes del crédito con posterioridad al 30 de septiembre del corriente año, fueren menos de TRES (3), la parte acreedora deberá otorgar el número de cuotas adicionales necesarias para cumplir con ese requisito.

En ningún caso se aplicarán intereses moratorios, compensatorios, ni punitorios ni otras penalidades previstas en el contrato.

Las partes podrán pactar una forma de pago distinta que no podrá ser más gravosa para la parte deudora que la establecida en el primer párrafo de este artículo.

ARTÍCULO 7°.- DEUDAS POR FALTA DE PAGO: Las deudas que pudieren generarse desde la fecha de entrada en vigencia del presente decreto y hasta el 30 de septiembre del año en curso, originadas en la falta de pago, en pagos realizados fuera de los plazos contractuales pactados, o en pagos parciales, podrán abonarse en, al menos, TRES (3) cuotas mensuales, iguales y consecutivas, con vencimiento, la primera de ellas, en la misma fecha del vencimiento de la cuota del crédito que contractualmente correspondiere al mes de octubre del corriente año. Podrán aplicarse intereses compensatorios, los que no podrán exceder la tasa de interés para plazos fijos en pesos a TREINTA (30) días, que paga el BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, pero no podrán aplicarse intereses moratorios, punitorios ni ninguna otra penalidad. Este procedimiento para el pago en cuotas de las deudas contempladas en este artículo será de aplicación aun cuando hubiere operado el vencimiento del contrato.

Las partes podrán pactar una forma de pago distinta que no podrá ser más gravosa para la parte deudora que la establecida en el primer párrafo de este artículo.

En virtud de lo resuelto en el primer párrafo del presente artículo, y durante el plazo allí previsto, no será de aplicación el artículo 1529 del Código Civil y Comercial de la Nación.

ARTÍCULO 8°.- Facúltase al PODER EJECUTIVO NACIONAL a prorrogar los plazos previstos en el presente decreto.

ARTÍCULO 9°.- El presente decreto es de Orden Público.

ARTÍCULO 10.- La presente medida entrará en vigencia a partir de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 11.- Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 12.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 21

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 319/20 del Poder Ejecutivo. (S.-810/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 22-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 319, del 29 de marzo de 2020, mediante el cual se produjo el congelamiento del valor de las cuotas de los créditos hipotecarios que recaigan sobre inmuebles destinados a vivienda única; la suspensión de las ejecuciones; la suspensión de la prescripción y caducidad de instancia en los procesos de ejecución hipotecaria; la prórroga de las inscripciones registrales; y el establecimiento de facilidades en materia de deudas por falta de pago.

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

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El Senado y la Cámara de Diputados,…

RESUELVEN

ARTÍCULO 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 319, del 29 de marzo de 2020.

ARTÍCULO 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.-

INFORME

I. Introducción

Por medio del expediente 22-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 319, del 29 de marzo de 2020, mediante el cual se produjo el congelamiento del valor de las cuotas de los créditos hipotecarios que recaigan sobre inmuebles destinados a vivienda única; la suspensión de las ejecuciones; la suspensión de la prescripción y caducidad de instancia en los procesos de ejecución hipotecaria; la prórroga de las inscripciones registrales; y el establecimiento de facilidades en materia de deudas por falta de pago.

En los considerandos del decreto se afirma que el mismo forma parte de las medidas que es necesario adoptar para atemperar los efectos de la crisis económica que, si bien ya afectaba a nuestro país al momento de asumir el gobierno, se ha visto seria y profundamente agravada por el brote de la enfermedad originada por el nuevo coronavirus COVID-19 y el "aislamiento social, preventivo y obligatorio" dispuesto. Estas medidas de aislamiento obligatorio, con alto impacto negativo en la actividad económica y productiva en el país, resultan imprescindibles para con-tener y mitigar la expansión del virus.

La emergencia sanitaria, se dice, nos obliga a adoptar decisiones con el objetivo de proteger la salud pública, pero también a paliar los efectos de las medidas restrictivas vigentes, que significarán una merma en la situación económica general y de las economías familiares, para que los habitantes de nuestro país puedan desarrollar sus vidas sin verse privados de derechos elementales, tales como el derecho a la vivienda o a herramientas de trabajo.

El resguardo jurídico a la vivienda está amparado por las normas jurídicas internacionales, aplicables y aceptadas universalmente, en materia de derechos humanos y receptadas en nuestra Constitución Nacional a través del artículo 75, inciso 22.

En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cultura-les es la norma que otorga la más amplia y clara protección al derecho a la vivienda al señalar en su artículo 11 párrafo primero que: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento". De aquí deviene no solamente el reconocimiento del derecho a la vivienda, sino también la obligación estadual de tomar medidas apropiadas para asegurar el derecho mencionado. Este derecho es recogido y amparado también por la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25, párrafo primero) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 11).

Luego, se enuncia que la Constitución Nacional estipula en su artículo 14 bis, párrafo tercero, que: el estado otorgará los beneficios de la seguridad social que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: "…la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica fa-miliar y el acceso a una vivienda digna".

Desde ese punto de vista, es que la interpretación conjunta de todo lo anterior, desprende la obligación del Estado de adecuar y orientar su normativa en lo relativo a la vivienda, priorizando a aquellos sectores de la sociedad que menos posibilidades tienen, o que, debido a la actual coyuntura, se han visto desprovistos de sus ingresos normales y habituales y no encuentran el modo de enfrentar sus obligaciones y costear el desarrollo de sus vidas y las de sus familias.

En este marco, el decreto contempló las medidas temporarias, proporcionadas respecto de la situación de emergencia que se enfrenta, y razonables, que resultarán de ayuda para un importante sector de la población que lo necesita. De este modo,

llevarán alivio y tranquilidad a las familias que habitan el territorio nacional en un contexto de gran incertidumbre como el generado por la pandemia declara-da.

En el contexto de la emergencia, resultó indispensable atender la situación planteada en torno a las ejecuciones hipotecarias de viviendas únicas y por créditos prendarios actualizados por Unidad de Valor Adquisitivo (UVA).

En este orden de ideas, resultó necesario además disponer que hasta el 30 de septiembre del corriente año, la cuota mensual de todos los créditos hipotecarios sobre viviendas únicas y los prendarios actualizados por UVA, no podrá superar el monto correspondiente a la cuota del mes de marzo del corriente año.

3. 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 eleva-do al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

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

Bajo tal inteligencia, como quedó dicho, el decreto de necesidad y urgencia debe ser sometido al control posterior de validez y legalidad del Poder Legislativo, en su condición de órgano

constitucional representativo de la voluntad popular y cuya función propia y exclusiva es la sanción de leyes.

3. Objeto del decreto 319/20

Con los fundamentos dados, el decreto dispuso que, hasta el 30 de septiembre de 2020, la cuota mensual de los créditos hipotecarios que recaigan sobre inmuebles destinados a vivienda única y que se encuentren ocupados con el referido destino por la parte deudora o quienes la sucedan a título singular o universal, no podrá superar el importe de la cuota correspondiente, por el mismo concepto, al mes de marzo del corriente año.

Asimismo, suspendió, en todo el territorio nacional y hasta el 30 de septiembre del año en curso, las ejecuciones hipotecarias, judiciales o extrajudiciales, en las que el derecho real de garantía recaiga sobre los inmuebles indicados en el artículo 2° y con los requisitos allí establecidos. Esta suspensión también alcanza al supuesto establecido en el artículo 2207 del Código Civil y Comercial de la Nación, en la medida que la parte deudora que integre el condominio, o quienes la sucedan a título singular o universal, sean ocupantes de la vivienda. Esta medida alcanzará a los lanzamientos ya ordenados que no se hubieran realizado a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto.

De la misma manera, determinó que hasta el 30 de septiembre del año en curso, quedan suspendidos los plazos de prescripción y de caducidad de instancia en los procesos de ejecución hipotecaria y de créditos prendarios actualizados por Unidad de Valor Adquisitivo (UVA).

Por otro lado, contempló que las suspensiones establecidas en el artículo 3° importan, por el plazo allí previsto, la prórroga automática de todas las inscripciones registrales de las garantías, y no impedirán la traba y mantenimiento de las medidas cautelares en garantía del crédito. Asimismo, importan, por igual período, la suspensión del plazo de caducidad registral de las inscripciones y anotaciones registrales de las hipotecas y prendas, y de las medidas cautelares que se traben o se hayan trabado en el marco de los procesos de ejecuciones hipotecarias y prenda-rias.

Al mismo tiempo, estipuló que la diferencia entre la suma de dinero que hubiere debido abonarse según las cláusulas contractuales y la suma de dinero que efectivamente corresponda

abonar por aplicación del congelamiento del monto de las cuotas dispuesto en el artículo 2°, podrán abonarse en, al menos, tres (3) cuotas sin intereses, mensuales, iguales y consecutivas, con vencimiento, la primera de ellas, en la misma fecha del vencimiento de la cuota del crédito que contractualmente correspondiere al mes de octubre del corriente año. Si el número de cuotas pen-dientes del crédito con posterioridad al 30 de septiembre del corriente año, fueren menos de tres (3), la parte acreedora deberá otorgar el número de cuotas adiciona-les necesarias para cumplir con ese requisito

Finalmente, consagró que las deudas que pudieren generarse desde la fecha de entrada en vigencia del presente decreto y hasta el 30 de septiembre del año en curso, originadas en la falta de pago, en pagos realizados fuera de los plazos contractuales pactados, o en pagos parciales, podrán abonarse en, al menos, tres (3) cuotas mensuales, iguales y consecutivas, con vencimiento, la primera de ellas, en la misma fecha del vencimiento de la cuota del crédito que contractualmente correspondiere al mes de octubre del corriente año. Podrán aplicarse intereses compensatorios, los que no podrán exceder la tasa de interés para plazos fijos en pesos a treinta (30) días, que paga el Banco de la Nación Argentina, pero no podrán aplicarse intereses moratorios, punitorios ni ninguna otra penalidad. Este procedimiento para el pago en cuotas de las deudas contempladas en este artículo será de aplicación aun cuando hubiere operado el vencimiento del contrato.

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

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

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

a) Requisitos formales

El artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional establece una serie de requisitos de índole formal y sustancial para que se

justifique el dictado de un decreto de necesidad y urgencia por parte del presidente de la Nación.

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

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo 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 319/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 21/2020.

Asimismo, está acreditado que el decreto 319/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 6 de abril del 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan "circunstancias excepcionales" que requieran pronto remedio y que sea "imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".

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

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que "para que el Poder Ejecutivo

pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordina-rio previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que "uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos" (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permiti-do a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 319/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

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

13. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del presente decreto, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a "que la situación que re-quiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

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

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la

presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 319/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dicta-do del decreto 319/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la

validez del decreto de necesidad y urgencia 319, del 29 de marzo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 319/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 22

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 320/20 del Poder Ejecutivo. (S.-811/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el Expediente 0018-JGM-2020 referido al Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 320/20 de fecha 29 de marzo de 2020, por medio del cual se suspende en todo el territorio nacional hasta el día 30 de septiembre del año en curso la ejecución de sentencias judiciales cuyo objeto sea el desalojo de inmuebles de los individualizados en el artículo 9°, y se establece el congelamiento de los precios de alquileres durante el mismo período.

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, …

RESUELVEN:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 320 de fecha 29 de marzo de 2020.

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. -

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la comisión, 29 de abril de 2020.-

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.-

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 art. 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 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.

---

[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 H. 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.

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 consideraran 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el Presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

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

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

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

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

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo so pretexto de la existencia de una situación de hecho que impide el pronunciamiento por parte del

---

[2] PÉREZ HUALDE, Alejandro, Decretos de Necesidad y Urgencia, Buenos Aires, Depalma, 1995.

órgano al cual, según la Constitución, le corresponde actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político.

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.[3]

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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

---

[3] Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.
[4] Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01
[5] La Ley, 1991-C:158

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional[6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”[7], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto –que por su

---

[5] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.
[7] La Ley 1997-E:884.

naturaleza- es ajeno a la resolución judicial, mediando -en consecuencia- una invasión de la zona de reserva de otro poder (Considerando 6º).

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

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

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

En el considerando 9º analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional y sostiene que “corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre

las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”.

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

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

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

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

---

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

[9] “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

[10] “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “... la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”. (Considerando 6°).

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

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de Fallos: 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (Considerando 25).

Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (art. 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional deje inerme a la sociedad frente a las

situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (Considerando N° 7).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 76.

---

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

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.[12]

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 dela Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "circunstancias excepcionales" que "... hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos". [14]

II. OBJETO

Se somete a dictamen de esta Comisión el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 320 de fecha 29 de marzo de 2020, por medio del cual se suspende en todo el territorio nacional hasta el día 30 de septiembre del año en curso la ejecución de sentencias judiciales cuyo objeto sea el desalojo de inmuebles de los individualizados en el artículo 9°, y se establece el congelamiento de los precios de alquileres durante el mismo período.

---

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Naciona, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

[13] 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.

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de executivesorders, 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.

La Ley Nº 26.122, en el Título III, Capítulo I referido a los Decretos de Necesidad y Urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

III. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros; y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos” ...
“los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

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

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.[15]

---

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

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del Decreto Nº 320/20.

El decreto bajo análisis suspende hasta el día 30 de septiembre del 2020 los desalojos de inmuebles por incumplimiento de la obligación de pago en los contratos de locación cuando la tenencia esté en poder de la parte locataria, sus continuadores (Art 1.1190 CCyC), sucesores o sublocatarios. La medida alcanza a los lanzamientos ya ordenados que no se hubieran realizado al 29 de marzo de 2020. Por el mismo periodo quedan suspendido los plazos de prescripción en los procesos de ejecución de sentencia respectivos. A su vez, dispone de la prórroga de los contratos de locación de inmueble que se encuentre en poder del locatario y los contratos alcanzados por el Art 1.298 CCyC cuyo vencimiento haya operado desde el 20 de marzo hasta el 30 de septiembre del 2020. La parte locataria podrá optar en mantener la fecha de vencimiento o prorrogar por el plazo antes establecido o por uno menor. El ejercicio de estas opciones deberá ser notificado fehacientemente a la parte locadora con una antelación de por lo menos 15 días. En todos los contratos se prorrogan las obligaciones de la parte fiadora.

Asimismo, el Poder Ejecutivo dispuso el congelamiento de las cuotas de los contratos de locación de inmuebles y se deberá abonar el valor del canon locativo al mes de marzo sin aumentos hasta el 30 de septiembre. La fianza constituida en garantía de los contratos subsistirá hasta el plazo establecido y no resultaran aplicables las disposiciones del Art 1.225 3º párrafo y tampoco las del Art 1.596 Inc. “B” y “C” del CCyC.

La diferencia entre el monto pactado contractualmente y el precio que se abone por el congelamiento del canon deberá ser pagado con el vencimiento junto a la cuota del mes de octubre del 2020 en 3 o 6 cuotas mensuales, iguales y consecutivas. No se podrá aplicar intereses moratorios, compensatorios, punitorios y ninguna penalidad prevista en el contrato; las obligaciones de la parte fiadora permanecerán vigentes hasta la cancelación. Las partes podrán pactar

una forma de pago distinta que no podrá ser más gravosa que la establecida en el decreto.

En el caso de que se genere una deuda por falta de pago, pago fuera de termino o parcial se podrá abonar de igual manera que lo establecido para el congelamiento de las cuotas de los alquileres, en este caso sí se podrán aplicar intereses compensatorios, los que no podrán exceder la tasa de interés para plazos fijos en pesos a 30 días que paga el Banco de la Nación Argentina.

La parte locadora si quisiera le podrá suministrar los datos necesarios a la locataria para abonar por transferencia bancaria o deposito por cajero automático.

En el Art. 9 del Decreto se establece taxativamente los contratos de locación de inmueble a los que se aplica. En el Art 11 se excluyen los contratos de arrendamiento y aparcería rural de la Ley Nº 13.246 con las excepciones previstas en el Art. 9 Inc. 4 y los contratos de locación temporarios previstos en el Art. 1.199 del CCyC.

La parte locadora podrá solicitar que no se aplique el decreto cuando dependa del canon locativo para cubrir sus necesidades básicas o las de su grupo familiar.

Por último, se suspende por el plazo de un año la mediación obligatoria del Art. 6° de la Ley N° 26.589 para los procesos de ejecución y desalojos regulados en este decreto.

El decreto analizado forma parte de un conjunto de decisiones adoptadas por el gobierno nacional como respuesta al avance y propagación en nuestro país del virus Covid-19 (o Coronavirus) que alcanzó el nivel de Pandemia Mundial formalmente declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el pasado 11 de marzo.

Cabe mencionar que, en nuestro país, ya se encontraba vigente la declaración de emergencia establecida por la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva promulgada el día 23 de diciembre de 2019. Por medio de esta ley se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social. Por lo tanto, ya existía previo a la pandemia, un contexto de emergencia sanitaria formalmente reconocida por el Congreso de la Nación.

Posteriormente, y en este marco, el Presidente de la Nación emitió el Decreto N° 260/20 por el cual confirmó la declaración de emergencia sanitaria y la extendió por el plazo de un año. Allí se toman medidas similares a las que han adoptado en países de la

región como Uruguay, Paraguay, Colombia; y la Unión Europea siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en esta materia. Entre otras recomendaciones, la OMS destacó que los países deberán encontrar un delicado equilibrio entre la protección de la salud, la minimización de los trastornos sociales y económicos, y el respeto de los derechos humanos.

En los días siguientes, y en la misma estrategia, el Poder Ejecutivo estableció la prohibición de ingreso al territorio nacional para personas extranjeras no residentes en el país por un plazo de quince (15) días corridos (Decreto N° 274/20) y, a los fines de evitar la rápida propagación del virus, dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (Decreto N° 297/20).

En todo este contexto, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N° 320/20 que hoy analizamos con la finalidad de mitigar el impacto local de la emergencia sanitaria internacional y el aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto por el Decreto N° 297/20. El decreto dispone la suspensión de los desalojos, sentencias de desalojos por falta de pago, la prórroga de los contratos y el congelamiento de los contratos de locación de inmuebles en poder de la parte locataria hasta el 30 de septiembre de 2020.Estas disposiciones tienen como objetivo paliar los efectos de las medidas restrictivas vigentes, que generan una disminución en los ingresos de las economías familiares, con la finalidad de proteger los derechos elementales como lo es el derecho a la vivienda amparado por nuestra Constitución Nacional es su Art. 14 Bis párrafo tercero que enuncia: “El estado otorgará los beneficios de la seguridad social que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: […]la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.”

Consideramos que el Decreto N° 320/20 cumple íntegramente con los requisitos de necesidad y urgencia establecidos en nuestra Carta Magna y va de la mano con la interpretación que ha hecho nuestra Corte Suprema en la materia. La coyuntura actual evidencia la existencia de hechos de fuerza mayor que impiden que el Congreso pueda reunirse y deliberar de forma ordinaria. Existen dificultades de índole técnica y logística sin precedentes que impiden el desarrollo de la tarea legislativa de modo presencial en un marco de normalidad; todo ello sin perjuicio de las recomendaciones sanitarias que promueven medidas de distanciamiento social, al tiempo que desaconsejan la realización de todo tipo de eventos masivos que pudieran representar una aglomeración de personas.

Por otro lado, la rápida propagación del Covid-19 requiere que se tomen medidas de carácter urgente no compatibles con los plazos legislativos. La situación de emergencia antes explicada coincide con la interpretación realizada por la CSJN en el Fallo Verrochi para la procedencia los Decretos de Necesidad y Urgencia.

De esta manera verificamos que existe una coyuntura política de emergencia reconocida por el mismo Congreso de la Nación en la que se enmarca la emisión del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 320/20. Las consideraciones expuestas dan cuenta de la necesidad de adoptar medidas urgentes para paliar la dramática crisis económica y social que enfrenta nuestro país.

La imperiosa necesidad de resolver la situación descripta configura una problemática que torna imposible el cumplimiento de los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional, para la sanción de las Leyes.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 320/20, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Nº 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 320 de fecha 29 de marzo de 2020.-

DECRETO N° 320/2020.

Marcos Cleri

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número:

Referencia: DNU - ALQUILERES

VISTO el Expediente N° EX-2020-19378540-APN-DSGA#SLYT, los Decretos N° 260 del 12 de marzo de 2020 y su modificatorio, N° 297 del 19 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que con fecha 11 de marzo de 2020, la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, luego de que el número de personas infectadas por COVID-19 a nivel global llegara a 118.554 y el número de muertes a 4.281, afectando hasta ese momento a 110 países.

Que por el Decreto N° 260 del 12 de marzo de 2020 se amplió en nuestro país la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541, por el plazo de UN (1) año, en virtud de la pandemia declarada.

Que, según informara la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) con fecha 26 de marzo de 2020, se ha constatado la propagación de casos de COVID-19 a nivel global llegando a un total de 522.746 personas infectadas, 23.628 fallecidas y afectando a más de 158 países de diferentes continentes.

Que, en virtud de la situación epidemiológica y con el fin de proteger la salud pública, obligación indelegable del Estado, se estableció por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 297/20, para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él, la obligación de permanecer en “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, desde el día 20 de marzo hasta el día 31 de marzo del año en curso inclusive, pudiéndose prorrogar ese plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la evolución de la epidemia.

Que también se estableció la prohibición de desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, con el fin de prevenir la circulación y el contagio del COVID-19 y, esta situación, en el marco del aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto, sin dudas significará una merma en la situación económica general y también en las economías familiares.

Que nos encontramos ante una emergencia sanitaria que obliga al gobierno a adoptar medidas y decisiones con

el objetivo de velar por la salud pública, pero, también, para paliar los efectos de las medidas restrictivas dispuestas, que afectarán el consumo, la producción, la prestación de servicios y la actividad comercial, entre otros muchos efectos. Esta situación exige extremar esfuerzos para enfrentar no solo la emergencia sanitaria, sino también la problemática económica y social. En efecto, el Estado debe hacerse presente para que los y las habitantes de nuestro país puedan desarrollar sus vidas sin verse privados de derechos elementales, como el derecho a la salud, pero sin descuidar otros, como el derecho a la vivienda.

Que la emergencia antes aludida, con sus consecuencias económicas, torna de muy difícil cumplimiento, para una importante cantidad de locatarios y locatarias, hacer frente a sus obligaciones en los términos estipulados en los contratos, redactados para una situación muy distinta a la actual, en la que la epidemia producida por el coronavirus ha modificado la cotidianeidad, los ingresos y las previsiones de los y las habitantes del país.

Que, además, muchos trabajadores y trabajadoras, comerciantes, profesionales, industriales y pequeños y medianos empresarios, ven afectados fuertemente sus ingresos por la merma de la actividad económica, lo que origina una reducción en los mismos, con la consecuente dificultad que ello genera para afrontar todas sus obligaciones en forma íntegra y para disponer lo necesario para costear su alimentación, su salud y su vivienda.

Que, en este contexto, se dificulta para gran cantidad de locatarios y locatarias dar cabal cumplimiento a diversas obligaciones de los contratos celebrados, en particular a las cláusulas que se refieren a la obligación de pago del precio de la locación.

Que, ante estas situaciones, muchos locatarios y locatarias, en el marco de esta coyuntura, pueden incurrir en incumplimientos contractuales, y ello, a su vez, puede desembocar, finalmente, en el desalojo de la vivienda en la cual residen. Ello agravaría aún más la compleja situación que atraviesan y las condiciones sociales imperantes.

Que, asimismo, la obligación de cumplir con las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio, dificulta aún más la posibilidad de buscar y hallar una nueva vivienda.

Que el resguardo jurídico al derecho a la vivienda está amparado por diversas normas contenidas en los Tratados de Derechos Humanos ratificados por nuestro país, con el alcance que les otorga el artículo 75 inciso 22 de nuestra CONSTITUCIÓN NACIONAL, como así también en la recepción que de tal derecho realiza su artículo 14 bis.

Que, en este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo 11, párrafo primero, que: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

Que el decreto de necesidad y urgencia que se dicta es una medida transitoria que se encuentra enmarcada en la emergencia declarada en los decretos mencionados al inicio.

Que las disposiciones del presente decreto tienen como finalidad proteger el interés público, y los medios empleados son justos y razonables como reglamentación de los derechos constitucionales (CSJN, “Avico c. De la Pesa”, Fallos 172:21).

Que, asimismo, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ha reconocido la constitucionalidad de las leyes que suspenden temporaria y razonablemente los efectos de los contratos como los de las sentencias firmes,

siempre que no se altere la sustancia de unos y otras (CSJN Fallos 243:467), con el fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole (CSJN Fallos 238:76). En estos casos, el gobierno está facultado para sancionar las leyes que considere conveniente, con el límite que tal legislación sea razonable, y no desconozca las garantías o las restricciones que impone la Constitución. No debe darse a las limitaciones constitucionales una extensión que trabe el ejercicio eficaz de los poderes del Estado (CSJN Fallos 171:79) toda vez que acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios (CSJN Fallos 238:76).

Que las medidas adoptadas por el presente decreto son razonables, proporcionadas con relación a la amenaza existente, y destinadas a paliar una situación social afectada por la epidemia, para evitar que se agrave y provoque un mayor deterioro en la salud de la población y en la situación social.

Que, en este contexto, se implementan decisiones necesarias y urgentes, de manera temporaria y razonable, con el objeto de contener una grave situación de emergencia social que puede llevar a que una parte de la población se vea privada del derecho a la vivienda.

Que la norma que se dicta establece criterios objetivos para su aplicación.

Que, en el marco de la emergencia aludida, se dispone en el artículo 2°, la suspensión temporaria, hasta el 30 de septiembre del año en curso, de los desalojos de los inmuebles detallados con claridad en el artículo 9°. También se dispone, en forma temporaria, la prórroga de la vigencia de los contratos de locación hasta la misma fecha, con acuerdo de la parte locataria.

Que, en el artículo 4°, se dispone temporariamente, hasta el 30 de septiembre próximo, el congelamiento del precio de las locaciones respecto de los mismos inmuebles aludidos anteriormente, debiéndose abonar, durante ese período, el canon locativo correspondiente al mes de marzo próximo pasado.

Que en el artículo 6° se establece una forma de pago en cuotas para abonar la diferencia entre el precio pactado en el contrato y el que resulte de la aplicación del presente decreto, y también un mecanismo para el pago de las deudas que pudieren originarse hasta el 30 de septiembre, por falta de pago, pago parcial o pago fuera de plazo.

Que, en el marco de la emergencia, también se contempla la situación de la parte locadora en estado de vulnerabilidad, que necesita del cobro del canon locativo para cubrir sus necesidades básicas o las de su grupo familiar primario conviviente, extremo que deberá ser probado en debida forma.

Que, en este orden de ideas, y con el fin de evitar dispendios jurisdiccionales, se contempla la mediación obligatoria previa al proceso judicial, para las controversias que pudiere suscitar la aplicación del presente decreto.

Que la evolución de la situación epidemiológica y la grave situación social imperante exigen que se adopten medidas rápidas, eficaces y urgentes, por lo que deviene imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

Que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el

dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que ha tomado intervención el servicio jurídico pertinente.

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

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- MARCO DE EMERGENCIA: El presente decreto se dicta en el marco de la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social establecida por la Ley N° 27.541; la ampliación de la emergencia sanitaria dispuesta por el Decreto N° 260/20 y su modificatorio, lo dispuesto por el Decreto N° 297/20 y sus normas complementarias.

ARTÍCULO 2°.- SUSPENSIÓN DE DESALOJOS: Suspéndese, en todo el territorio nacional, hasta el día 30 de septiembre del año en curso, la ejecución de las sentencias judiciales cuyo objeto sea el desalojo de inmuebles de los individualizados en el artículo 9° del presente decreto, siempre que el litigio se haya promovido por el incumplimiento de la obligación de pago en un contrato de locación y la tenencia del inmueble se encuentre en poder de la parte locataria, sus continuadores o continuadoras -en los términos del artículo 1190 del Código Civil y Comercial de la Nación-, sus sucesores o sucesoras por causa de muerte, o de un sublocatario o una sublocataria, si hubiere.

Esta medida alcanzará también a los lanzamientos ya ordenados que no se hubieran realizado a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto.

Hasta el día 30 de septiembre de este año quedan suspendidos los plazos de prescripción en los procesos de ejecución de sentencia respectivos.

ARTÍCULO 3°.- PRÓRROGA DE CONTRATOS: Prorrógase, hasta el día 30 de septiembre del corriente año, la vigencia de los contratos de locación de los inmuebles individualizados en el artículo 9°, cuyo vencimiento haya operado desde el 20 de marzo próximo pasado y la tenencia del inmueble se encuentre en poder de la parte locataria, sus continuadores o continuadoras -en los términos del artículo 1190 del Código Civil y Comercial de la Nación-, sus sucesores o sucesoras por causa de muerte, o de un sublocatario o una sublocataria, si hubiere; y para los contratos cuyo vencimiento esté previsto antes del 30 de septiembre de este año.

La referida prórroga también regirá para los contratos alcanzados por el artículo 1218 del Código Civil y Comercial de la Nación.

La parte locataria podrá optar por mantener la fecha del vencimiento pactado por las partes o por prorrogar dicho plazo por un término menor al autorizado en este artículo. El ejercicio de cualquiera de estas opciones deberá notificarse en forma fehaciente a la parte locadora con antelación suficiente que deberá ser, por lo menos, de QUINCE (15) días de anticipación a la fecha de vencimiento pactada, si ello fuere posible.

En todos los casos, la extensión del plazo contractual implicará la prórroga, por el mismo período, de las obligaciones de la parte fiadora.

ARTÍCULO 4°.- CONGELAMIENTO DE PRECIOS DE ALQUILERES: Dispónese, hasta el 30 de septiembre del año en curso, el congelamiento del precio de las locaciones de los contratos de locación de inmuebles contemplados en el artículo 9°. Durante la vigencia de esta medida se deberá abonar el precio de la locación correspondiente al mes de marzo del corriente año.

La misma norma regirá para la cuota mensual que deba abonar la parte locataria cuando las partes hayan acordado un precio total del contrato.

Las demás prestaciones de pago periódico asumidas convencionalmente por la parte locataria se regirán conforme lo acordado por las partes.

ARTÍCULO 5°.- SUBSISTENCIA DE FIANZA: No resultarán de aplicación, hasta el 30 de septiembre del año en curso o hasta que venza la prórroga opcional prevista en el artículo 3° tercer párrafo, el artículo 1225 del Código Civil y Comercial de la Nación ni las causales de extinción previstas en los incisos b) y d) del artículo 1596 del Código Civil y Comercial de la Nación.

ARTÍCULO 6°.- DEUDAS POR DIFERENCIA DE PRECIO: La diferencia que resultare entre el monto pactado contractualmente y el que corresponda pagar por la aplicación del artículo 4°, deberá será abonada por la parte locataria en, al menos TRES (3) cuotas y como máximo SEIS (6), mensuales, iguales y consecutivas, con vencimiento la primera de ellas, en la misma fecha del vencimiento del canon locativo que contractualmente corresponda al mes de octubre del corriente año, y junto con este. Las restantes cuotas vencerán en el mismo día de los meses consecutivos. Este procedimiento para el pago en cuotas de las diferencias resultantes será de aplicación aun cuando hubiere operado el vencimiento del contrato.

No podrán aplicarse intereses moratorios, compensatorios ni punitorios, ni ninguna otra penalidad prevista en el contrato, y las obligaciones de la parte fiadora permanecerán vigentes hasta su total cancelación, sin resultar de aplicación los artículos 1225 y 1596 incisos b) y d) del Código Civil y Comercial de la Nación.

Las partes podrán pactar una forma de pago distinta que no podrá ser más gravosa para la parte locataria que la establecida en el primer párrafo de este artículo.

ARTÍCULO 7°.- DEUDAS POR FALTA DE PAGO: Las deudas que pudieren generarse desde la fecha de entrada en vigencia del presente decreto y hasta el 30 de septiembre del año en curso, originadas en la falta de pago, en pagos realizados fuera de los plazos contractuales pactados o en pagos parciales, deberán abonarse en, al menos, TRES (3) cuotas y como máximo SEIS (6), mensuales, iguales y consecutivas, con vencimiento, la primera de ellas, en la misma fecha del vencimiento del canon locativo que contractualmente correspondiere al mes de octubre del corriente año. Podrán aplicarse intereses compensatorios, los que no podrán exceder la tasa de interés para plazos fijos en pesos a TREINTA (30) días, que paga el Banco de la Nación Argentina. No podrán aplicarse intereses punitorios ni moratorios, ni ninguna otra penalidad, y las obligaciones de la parte fiadora permanecerán vigentes hasta la total cancelación, sin resultar de aplicación los artículos 1225 y 1596 incisos b) y d) del Código Civil y

Comercial de la Nación.

Las partes podrán pactar una forma de pago distinta que no podrá ser más gravosa para la parte locataria que la establecida en el primer párrafo de este artículo.

Durante el período previsto en el primer párrafo del presente artículo no será de aplicación el inciso c) del artículo 1219 del Código Civil y Comercial de la Nación.

ARTÍCULO 8°.- BANCARIZACIÓN: La parte locadora, dentro de los VEINTE (20) días de entrada en vigencia del presente decreto, deberá comunicar a la parte locataria los datos necesarios para que esta pueda, si así lo quisiera, realizar transferencias bancarias o depósitos por cajero automático para efectuar los pagos a los que esté obligada.

ARTÍCULO 9°.- CONTRATOS ALCANZADOS: Las medidas dispuestas en el presente decreto se aplicarán respecto de los siguientes contratos de locación:

1. De inmuebles destinados a vivienda única urbana o rural.
2. De habitaciones destinadas a vivienda familiar o personal en pensiones, hoteles u otros alojamientos similares.
3. De inmuebles destinados a actividades culturales o comunitarias.
4. De inmuebles rurales destinados a pequeñas producciones familiares y pequeñas producciones agropecuarias.
5. De inmuebles alquilados por personas adheridas al régimen de Monotributo, destinados a la prestación de servicios, al comercio o a la industria.
6. De inmuebles alquilados por profesionales autónomos para el ejercicio de su profesión.
7. De inmuebles alquilados por Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMES) conforme lo dispuesto en la Ley N° 24.467 y modificatorias, destinados a la prestación de servicios, al comercio o a la industria.
8. De inmuebles alquilados por Cooperativas de Trabajo o Empresas Recuperadas inscriptas en el INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL (INAES).

ARTÍCULO 10.- EXCEPCIÓN - VULNERABILIDAD DEL LOCADOR: Quedan excluidos de lo dispuesto en el artículo 4° del presente decreto los contratos de locación cuya parte locadora dependa del canon convenido en el contrato de locación para cubrir sus necesidades básicas o las de su grupo familiar primario y conviviente, debiéndose acreditar debidamente tales extremos.

ARTÍCULO 11.- EXCLUSIÓN: Quedan excluidos del presente decreto los contratos de arrendamiento y aparcería rural contemplados en la Ley Nº 13.246 con las excepciones previstas en el artículo 9° inciso 4, y los contratos de locación temporarios previstos en el artículo 1199 del Código Civil y Comercial de la Nación.

ARTÍCULO 12.- MEDIACIÓN OBLIGATORIA: Suspéndese por el plazo de UN (1) año, a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, la aplicación del artículo 6° de la Ley N° 26.589, para los procesos de ejecución y desalojos regulados en este decreto.

Invítase a las Provincias y a la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES a establecer la mediación previa y obligatoria, en forma gratuita o a muy bajo costo, para controversias vinculadas con la aplicación del presente decreto.

ARTÍCULO 13.- Facúltase al PODER EJECUTIVO NACIONAL a prorrogar los plazos previstos en el presente decreto.

ARTÍCULO 14.- El presente decreto es de orden público.

ARTÍCULO 15.- La presente medida entrará en vigencia a partir de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 16.- Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 17.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 22

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 320/20 del Poder Ejecutivo. (S-811/20).

DICTAMEN DE COMISION

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 18-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 320, del 29 de marzo de 2020, mediante el cual se dispuso, entre otras medidas complementarias, la suspensión, en todo el territorio nacional, hasta el 30 de septiembre del año en curso, de la ejecución de las sentencias judiciales cuyo objeto sea el desalojo de inmuebles de los individualizados en el artículo 9° del presen-te decreto, siempre que el litigio se haya promovido por el incumplimiento de la obligación de pago en un contrato de locación y la tenencia del inmueble se encuentre en poder de la parte locataria, sus continuadores o continuadoras —en los términos del artículo 1190 del Código Civil y Comercial de la Nación—, sus suceso-res o sucesoras por causa de muerte, o de un sublocatario o una sublocatria, si hubiere.

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

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El Senado y la Cámara de Diputados,…

RESUELVEN:

ARTÍCULO 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 320, del 29 de marzo de 2020.

ARTÍCULO 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.-

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 18-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 320, del 29 de marzo de 2020, mediante el cual se dispuso, entre otras medidas complementarias, la suspensión, en todo el territorio nacional, hasta el 30 de septiembre del año en curso, la ejecución de las sentencias judiciales cuyo objeto sea el desalojo de inmuebles de los individualizados en el artículo 9° del mismo decreto, siempre que el litigio se haya promovido por el incumplimiento de la obligación de pago en un contrato de locación y la tenencia del inmueble se encuentre en poder de la parte locataria, sus continuadores o continuadoras —en los términos del artículo 1190 del Código Civil y Comercial de la Nación—, sus sucesores o sucesoras por causa de muerte, o de un sublocatario o una sublocataria, si hubiere.

En los considerandos de la medida se afirma que nos encontramos ante una emergencia sanitaria que obliga al gobierno a adoptar medidas y decisiones con el objetivo de velar por la salud pública, pero, también, para paliar los efectos de las medidas restrictivas dispuestas, que afectarán el consumo, la producción, la prestación de servicios y la actividad comercial, entre otros muchos efectos. Esta situación exige extremar esfuerzos para enfrentar no solo la emergencia sanitaria, sino también la problemática económica y social. En efecto, el Estado debe hacerse presente para que los y las habitantes de nuestro país puedan desarrollar sus vidas sin verse privados de derechos elementales, como el derecho a la salud, pero sin des-cuidar otros, como el derecho a la vivienda.

Esta emergencia, con sus consecuencias económicas, torna de muy difícil cumplimiento, para una importante cantidad de locatarios y locatarias, hacer frente a sus obligaciones en los términos estipulados en los contratos, redactados para una situación muy distinta a la actual, en la que la epidemia producida por el coronavirus ha modificado la cotidianeidad, los ingresos y las previsiones de los y las habitantes del país.

Además, muchos trabajadores, comerciantes, profesionales, industriales y pequeños y medianos empresarios, ven afectados fuertemente sus ingresos por la merma de la actividad económica, lo que origina una reducción en los mismos, con la con-secuente dificultad que ello genera para afrontar todas sus obligaciones en forma íntegra y para disponer lo necesario para costear su alimentación, su salud y su vivienda.

En este contexto, se dificulta para gran cantidad de locatarios dar cabal cumpli-miento a diversas obligaciones de los contratos celebrados, en particular a las cláu-sulas que se refieren a la obligación de pago del precio de la locación.

Ante estas situaciones, muchos locatarios y locatarias, en el marco de esta coyun-tura, pueden incurrir en incumplimientos contractuales, y ello, a su vez, puede des-embocar, finalmente, en el desalojo de la vivienda en la cual residen. Ello agravaría aún más la compleja situación que atraviesan y las condiciones sociales imperan-tes. A la vez, la obligación de cumplir con las medidas de aislamiento social, pre-ventivo y obli-

gatorio, dificulta aún más la posibilidad de buscar y hallar una nueva vivienda.

Así, en el escenario de la emergencia aludida, se dispone en el artículo 2°, la sus-pensión temporaria, hasta el 30 de septiembre del año en curso, de los desalojos de los inmuebles detallados con claridad en el artículo 9°. También se dispone, en forma temporaria, la prórroga de la vigencia de los contratos de locación hasta la misma fecha, con acuerdo de la parte locataria.

Por tanto, en el artículo 4°, se dispone temporariamente, hasta el 30 de septiembre próximo, el congelamiento del precio de las locaciones respecto de los mismos in-muebles aludidos anteriormente, debiéndose abonar, durante ese período, el ca-non locativo correspondiente al mes de marzo próximo pasado.

Del mismo modo, en el artículo 6° se establece una forma de pago en cuotas para abonar la diferencia entre el precio pactado en el contrato y el que resulte de la aplicación del presente decreto, y también un mecanismo para el pago de las de-udas que pudieren originarse hasta el 30 de septiembre, por falta de pago, pago parcial o pago fuera de plazo.

Así también en el marco de la emergencia se contempla la situación de la parte lo-cadora en estado de vulnerabilidad, que necesita del cobro del canon locativo para cubrir sus necesidades básicas o las de su grupo familiar primario conviviente, ex-tremo que deberá ser probado en debida forma.

Por estos motivos, y con el fin de evitar dispendios jurisdiccionales, se contempló además la mediación obligatoria previa al proceso judicial, para las controversias que pudiere suscitar la aplicación del presente decreto.

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 habi-litado 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 Comi-sión Bicameral Permanente se expida —a través de un dictamen— acerca de la validez o invalidez del decreto, para que posteriormente dicho dictamen sea eleva-do al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

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

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

3. Objeto del decreto 320/20

Con los fundamentos dados, el decreto dispuso suspender, en todo el territorio nacional, hasta el 30 de septiembre del año en curso, la ejecución de las sentencias judiciales cuyo objeto sea el desalojo de inmuebles de los individualizados en el artículo 9° del presente decreto, siempre que el litigio se haya promovido por el incumplimiento de la obligación de pago en un contrato de locación y la tenencia del inmueble se encuentre en poder de la parte locataria, sus continuadores o con-tinuadoras —en los términos del artículo 1190 del Código Civil y Comercial de la Nación—, sus sucesores o sucesoras por causa de muerte, o de un sublocatario o una sublocataria, si hubiere.

Del mismo modo, se prorrogaron hasta el día 30 de septiembre del corriente año, la vigencia de los contratos de locación de los inmuebles individualizados en el artículo 9°, cuyo ven-

cimiento haya operado desde el 20 de marzo próximo pasado y la tenencia del inmueble se encuentre en poder de la parte locataria, sus conti-nuadores o continuadoras —en los términos del artículo 1190 del Código Civil y Comercial de la Nación—, sus sucesores o sucesoras por causa de muerte, o de un sublocatario o una sublocataria, si hubiere; y para los contratos cuyo vencimiento esté previsto antes del 30 de septiembre de este año.

Esta prórroga también regirá para los contratos alcanzados por el artículo 1218 del Código Civil y Comercial de la Nación.

La parte locataria podrá optar por mantener la fecha del vencimiento pactado por las partes o por prorrogar dicho plazo por un término menor al autorizado en este artículo. El ejercicio de cualquiera de estas opciones deberá notificarse en forma fehaciente a la parte locadora con antelación suficiente que deberá ser, por lo me-nos, de quince (15) días de anticipación a la fecha de vencimiento pactada, si ello fuere posible.

Asimismo, se dispuso, hasta el 30 de septiembre del año en curso, el congelamiento del precio de las locaciones de los contratos de locación de inmuebles contempla-dos en el artículo 9°. Durante la vigencia de esta medida se deberá abonar el precio de la locación correspondiente al mes de marzo del corriente año.

En otro orden, se estipuló que la diferencia que resultare entre el monto pactado contractualmente y el que corresponda pagar por la aplicación del artículo 4°, de-berá será abonada por la parte locataria en, al menos tres (3) cuotas y como máxi-mo seis (6), mensuales, iguales y consecutivas, con vencimiento la primera de ellas, en la misma fecha del vencimiento del canon locativo que contractualmente co-rresponda al mes de octubre del corriente año, y junto con este. Las restantes cuo-tas vencerán en el mismo día de los meses consecutivos. Este procedimiento para el pago en cuotas de las diferencias resultantes será de aplicación aun cuando hubiere operado el vencimiento del contrato.

Por otro lado, se determinó que las deudas que pudieren generarse desde la fecha de entrada en vigencia del presente decreto y hasta el 30 de septiembre del año en curso, origi-

nadas en la falta de pago, en pagos realizados fuera de los plazos con-tractuales pactados o en pagos parciales, deberán abonarse en, al menos, tres (3) cuotas y como máximo seis (6), mensuales, iguales y consecutivas, con vencimien-to, la primera de ellas, en la misma fecha del vencimiento del canon locativo que contractualmente correspondiere al mes de octubre del corriente año. Podrán apli-carse intereses compensatorios, los que no podrán exceder la tasa de interés para plazos fijos en pesos a treinta (30) días, que paga el Banco de la Nación Argentina. No podrán aplicarse intereses punitorios ni moratorios, ni ninguna otra penalidad, y las obligaciones de la parte fiadora permanecerán vigentes hasta la total cancela-ción, sin resultar de aplicación los artículos 1225 y 1596 incisos b) y d) del Código Civil y Comercial de la Nación.

A la vez, se dispuso que quedan excluidos del presente decreto los contratos de arrendamiento y aparcería rural contemplados en la ley 13.246 con las excepcio-nes previstas en el artículo 9° inciso 4, y los contratos de locación temporarios previstos en el artículo 1199 del Código Civil y Comercial de la Nación.

En paralelo, se estableció suspender por el plazo de un (1) año, a partir de la en-trada en vigencia del presente decreto, la aplicación del artículo 6° de la ley 26.589, para los procesos de ejecución y desalojos regulados en este decreto.

Finalmente, y entre otras medidas complementarias, se consagró que Las medidas dispuestas en el presente decreto se aplicarán respecto de los siguientes contratos de locación:

De inmuebles destinados a vivienda única urbana o rural.

De habitaciones destinadas a vivienda familiar o personal en pensiones, hoteles u otros alojamientos similares.

De inmuebles destinados a actividades culturales o comunitarias.

De inmuebles rurales destinados a pequeñas producciones familiares y pe-queñas producciones agropecuarias.

De inmuebles alquilados por personas adheridas al régimen de Monotribu-to, destinados a la prestación de servicios, al comercio o a la industria.

De inmuebles alquilados por profesionales autónomos para el ejercicio de su profesión.

De inmuebles alquilados por micro, pequeñas y medianas empresas (MiPy-MES) conforme lo dispuesto en la ley 24.467 y modificatorias, destinados a la prestación de servicios, al comercio o a la industria.

De inmuebles alquilados por cooperativas de trabajo o empresas recupera-das inscriptas en el INAES.

e) 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 Nacio-nal.

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

a) Requisitos formales

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

El primero de esos recaudos formales es que el decreto en cuestión sea decidido en acuerdo general de ministros, quienes deben refrendarlo junto con el jefe de Gabi-nete 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. Sólo luego de superado ese primer análisis o control, corresponde con-siderar 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 320/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje elevado a esta comisión.

Asimismo, está acreditado que el decreto 320/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la considera-ción de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 4 de abril del 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Na-cional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan *"circunstancias excepcionales"* que requieran pronto remedio y que sea *"imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".*

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

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sos-tuvo que *"para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legis-lativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordina-rio previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser*

solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de valida-ción constitucional de decretos de necesi-dad y urgencia al expresar que *"uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestio-nado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determi-nados individuos"* (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas in-terpretativas ema-nadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decre-tos de necesidad y ur-gencia debe justificarse a la luz de pa-rámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adop-tada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permiti-do a quien resulta ser el respon-sable político de la administración del país, lo se-gundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 320/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emi-sión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de gene-rar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnera-bles.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias re-ferenciadas que sus-tentaron la emisión del decreto, estuvie-ron ajustadas bajo estricto cumplimento 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 dis-puesta por el presidente de la

Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a *contrario sensu*, un detrimento para los segmentos involucrados.

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del presente decreto, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a *"que la situación que re-quiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inme-diatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

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

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observa-ciones que se formulen a partir de la publi-

cación del dictamen respectivo en el Or-den del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que corres-pondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y proce-dimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el pre-sidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o pos-tergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigo-rismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legis-lativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 320/20 constituye una eficaz y adecuada solu-ción legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar efi-cazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dicta-do del decreto 320/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación plan-teada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Consti-tución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expre-samente la validez del decreto de necesidad y urgencia 320, del 29 de marzo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 23

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 325/20 del Poder Ejecutivo. (S.-812/20).

DICTAMEN DE COMISION

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inci-so 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el Decreto del Poder Ejecutivo Nº 325 de fecha 31 de marzo de 2020 y publicado en el B.O. el mismo día, mediante el cual se promulga y se extiende hasta el 12 de abril de 2020 el decreto de necesidad y urgencia N° 297/20, que dispuso el aislamiento social, preventivo y obligatorio.

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,…

RESUELVEN:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 325 de fecha 31 de marzo de 2020 y publicado en el B.O. el mismo día. -

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. -

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

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.-

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 art. 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 tendientes a resolver el uso y la instrumetación 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.

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 H. 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.

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 consideraran 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 Pemanente.

2 Refrendar conjuntamente con los demás Ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. So-meterá 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el presi-dente de sus respectivas Cámaras.

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

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

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

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

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

---

2. PÉREZ HUALDE, Alejandro, Decretos de Necesidad y Urgencia, Buenos Aires, Depalma, 1995.

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

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han con-templado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.[3]

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 dictar-se 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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

---

[3]Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.
[4]Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”.
[5]La Ley, 1991-C:158

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“... una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado -esta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto-... razonabilidad de las medidas dispuestas... relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta... examen de la propor-cionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas... inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados... convalidación del Congreso, expresa o tácita...”.

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional [6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”[7], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Po-der Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

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

---

[6] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

[7] La Ley 1997-E:884.

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

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

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

En el considerando 9º analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional y sostiene que “corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que

constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”.

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

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

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

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

---

8 “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

9 “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “... la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”. (Considerando 6°).

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

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

como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (Considerando N° 7).

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

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

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

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

Los reglamentos constituyen fuentes del Derecho para la Administra-ción 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 sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

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

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

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir de la Administración, de la Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter general dictadas por el Congreso o por los

organismos judiciales, sin el carácter formal de las leyes o sentencias, son también reglamentos, sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la Administración.

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

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

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

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

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Po-der 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 76.

---

11 “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

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.[12]

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, sustancial-mente, que afectaban el principio de la división de los poderes.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Po-der 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 par-tidos políticos".[14]

II. OBJETO

La Comisión Bicameral Permanente somete a su consideración el tratamiento del decreto N° 325/2020, que dispone la extensión del aislamiento social, preventivo y obligatorio que ya había sido instaurado mediante decreto Nº 297/20, el mismo ha sido dictado invocando el artículo 99 inc.1 y 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 3º CN y los artículos de la ley 26.122.

---

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

[13] 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.

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de executivesorders, 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.

La Ley Nº 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 pronunciar-se sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

III. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requi-sitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos” ... “los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, con-juntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

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

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.[15]

[15] Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la interven-ción del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de ne-cesidad y urgencia.

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos

formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remito a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del Decreto Nº 325/2020, a fin de determinar si su emisión se corresponde con los requerimientos constitucionales expresados en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

A partir de la declaración de “pandemia mundial” por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) causada por el COVID-19 en fecha 11/03/2020, queda claro que se ha certificado fehacientemente que el mundo está en estado de necesidad y urgencia. Lo cual fue receptado en nuestro país median-te el dictado del decreto 297/20, que dispone el aislamiento preventivo y obligatorio, frente al avance violento de la enfermedad en la comunidad internacional, causando miles de infectados y lastimosamente miles de muertos, decreto que, frente a la inexistencia de remedio o vacuna eficiente a los fines de mitigar los efectos del virus, recoge e instaura la única arma con la que puede defender a la ciudadanía, que es mediante el mentado aislamiento. De modo que al reducir al máximo la circulación humana, y el contacto diario de los argentinos, se pueda morigerar y ralentizar la curva de contagios masivos, al mismo tiempo que permite continuar trabajando para ampliar el sistema de salud que respalde y atienda a los enfermos a medida que aumenten inevitablemente los contagios.

Por otro lado, se advierte que el aislamiento dispuesto constituye una restricción a la libertad ambulatoria y al derecho de reunión (Art. 14 de la C.N.). Sin embargo, esta restricción a derechos fundamentales tiene sustento en las razones de salud pública de público conocimiento frente al brote del nuevo coronavirus como una pandemia. Si bien implica una severa restricción a la libertad ambulatoria tiende a la preservación del orden público, en cuanto el bien jurídico tutela-do es la salud pública, no sólo del afectado en forma directa, como podría ser el aquí accionante, sino de los terceros con los que se tenga contacto en caso de ser afectado por el Covid-19. El derecho a la preservación de la salud -comprendido dentro del derecho a la vida- justifica la situación de excepcionalidad. En cuanto al medio utilizado y las restricciones dispuestas que limitan la posibilidad de reunirse y circular superan el test de razonabilidad. La proporcionalidad de la medida también se ajusta a los parámetros constitucionales en

tanto se ha previsto distintos supuestos que permiten la circulación de personas con tareas esenciales, como la asistencia a niños, niñas y adolescentes, a personas mayores y a quienes lo re-quieran. Por último, tampoco existe un supuesto de amenaza a la libertad ambulatoria porque el decreto en forma específica dispone que la fuerza policial en caso de detectar un incumplimiento a la norma dará noticia a la justicia penal para que evalúe la pertinencia de iniciar acciones en función de la posible comisión de los delitos previstos en los arts. 205 y 239 del Código Penal.

Asimismo, resulta imposible desatender lo que está sucediendo en países como España, Italia o Estados Unidos de América, entre otros, donde tardíamente se aplicaron las medidas preventivas de aislamiento y hoy se encuentran sometidas a la pérdida inevitable de cientos de vidas, y al colapso de su sistema de salud pública.

En síntesis, es claro que Argentina se encuentra en un estado de necesidad y urgencia, motivo por el cual se necesitan medidas expeditivas que lleguen a cubrir en tiempo y forma las contingencias a las que nos somete este fenómeno mundial, que a su vez se imponen con la anterioridad suficiente y conforme las experiencias recogidas en otros países, con el objetivo principal de proteger la Salud Pública, lo que constituye una de las prioridades inexcusables del Estado Argentino.

Por lo que la medida de distanciamiento social y aislamiento, constituye la única medida actual para hacer frente a la epidemia y para alivianar el impacto sanitario que la misma provoca, y es precisamente la que se prorroga mediante decreto en análisis.

Este decreto apunta a evitar una posible crisis sanitaria y social, por ende, el Estado tiene la facultad de establecer limitaciones a la libre circulación de los ciudadanos, por razones extraordinarias de orden público, aplicando el único medio disponible a los fines de proteger la seguridad y la salud nacional. De este modo, el aislamiento social preventivo y obligatorio se erige hoy como la medida indispensable para prevenir el contagio masivo y mientras tanto ampliar la capacidad de la salud pública y con ello morigerar al máximo el número de fallecimientos.

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

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 325/20, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley No 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 325 de fecha 31 de marzo de 2020.-

DECRETO N° 325/20

Marcos Cleri

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número:

Referencia: Mensaje comunica Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 325/20

A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 325 del 31 de marzo de 2020, que se acompaña.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número:

Referencia: DNU - Prorroga “aislamiento social, preventivo y obligatorio”

VISTO el Expediente N° EX-2020-19591884-APN-DSGA#SLYT, la Ley Nº 27.541, los Decretos Nros. 260 del 12 de marzo de 2020 y su modificatorio 287 del 17 de marzo de 2020, 297 del 19 de marzo de 2020 y sus normas complementarias, y

CONSIDERANDO:

Que por el Decreto N° 260/20 se amplió en nuestro país la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541, por el plazo de UN (1) año, en virtud de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 declarada con fecha 11 de marzo del corriente año por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)

Que la velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional requirió, pocos días después, la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a la emergencia, dando lugar al dictado del Decreto N° 297/20 por el cual se dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” durante el plazo comprendido entre el 20 y el 31 de marzo inclusive del corriente año.

Que, asimismo, por el citado decreto se reguló la forma en que las personas debían dar cumplimiento al mencionado aislamiento, y específicamente se determinó la obligación de abstenerse de concurrir al lugar de trabajo y la obligación de permanecer en la residencia en que se realizara el aislamiento. También se detallaron en el artículo 6° de la norma aludida y en sus normas complementarias, las personas que estarían exceptuadas de cumplir el aislamiento ordenado. Dichas excepciones se relacionan con el desempeño en actividades consideradas esenciales, tales como las prestaciones de salud afectadas a la emergencia y fuerzas de seguridad, entre otras. Del mismo modo, se garantizó el abastecimiento de alimentos y elementos de higiene y limpieza, entre otros productos indispensables.

Que esta medida se adoptó frente a la emergencia sanitaria y con el objetivo primordial de proteger la salud pública, lo que constituye una obligación indeclinable del Estado Nacional.

Que, tal como se manifestó al momento de adoptar la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio”,

dado que no se cuenta con un tratamiento antiviral efectivo, ni con vacunas que prevengan el virus, las medidas de aislamiento y distanciamiento social revisten un rol de vital importancia para hacer frente a la situación epidemiológica y mitigar el impacto sanitario de COVID-19.

Que hasta el 29 de marzo de 2020, se han detectado a nivel mundial 571.568 casos de COVID-19 confirmados, con 26.494 muertes. Del total de casos, 100.314 se encuentran en nuestro continente.

Que gracias a las medidas oportunas y firmes que vienen desplegando el Gobierno Nacional y los distintos Gobiernos Provinciales y de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, así como al estricto cumplimiento de las mismas que viene realizando la gran mayoría de la población, en la REPÚBLICA ARGENTINA, al 29 de marzo, se han detectado 820 casos confirmados de COVID-19.

Que la REPÚBLICA ARGENTINA ha implementado numerosas medidas tempranas para la contención de la epidemia, con la menor cantidad de casos y de días de evolución, en comparación con otros países del mundo.

Que los países que lograron aplanar la curva al día de la fecha (CHINA y COREA DEL SUR) confirmaron el impacto de tales medidas entre DIECIOCHO (18) y VEINTITRÉS (23) días después de haber adoptado las medidas de aislamiento y, en ambos casos, no se interrumpieron hasta haberse comprobado su efecto en razón del crecimiento de los casos confirmados de COVID-19.

Que los países que han logrado controlar la expansión del virus han mantenido en niveles muy bajos la circulación de personas por, al menos, CINCO (5) semanas, condición necesaria para reducir la transmisión del virus.

Que, si bien se han observado buenos resultados en la disminución de la circulación de personas, que se ven reflejados en el uso del transporte público, donde se constató una marcada disminución de pasajeros en subtes, trenes y colectivos, estos datos resultan aún insuficientes para evaluar sus efectos porque todavía no ha transcurrido, al menos, un período de incubación del virus - CATORCE (14) días-.

Que, según la experiencia de los países con mejores resultados, es esperable un incremento en el número de casos hasta TRES (3) semanas después de iniciada la cuarentena estricta.

Que los países que implementaron medidas estrictas en el tramo exponencial de sus curvas y ya con números muy elevados de casos, no han podido observar aún efectos positivos en el número de contagios y fallecimientos.

Que no debemos dejar de lado que nos enfrentamos a una pandemia mundial que podría provocar, si no se adoptan las medidas adecuadas, una potencial crisis sanitaria y social sin precedentes, por lo que se deben tomar todas las medidas necesarias con el fin de mitigar su propagación y su impacto en el sistema sanitario.

Que el artículo 14 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL establece que “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino….”.

Que, si bien tales derechos resultan pilares fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, los mismos están sujetos a limitaciones por razones de orden público, seguridad y salud pública. En efecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos recoge en su artículo 12 inciso 1 el derecho a “…circular libremente…”, y el artículo 12 inciso 3 establece que el ejercicio de los derechos por él consagrados “no podrá ser objeto de restricciones a no

ser que éstas se encuentren previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto".

Que, en igual sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 22 inciso 3 que el ejercicio de los derechos a circular y residir en un Estado consagrados en el artículo 22 inciso 1, entre otros, "…no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás".

Que en el mismo orden de ideas, la justicia ha dicho respecto del Decreto N° 297/20, que "…Así las cosas, la situación de excepcionalidad da cuenta de la legitimidad de los fines buscados que se pretenden preservar, por lo cual desde este prisma la norma tiene pleno sustento. En cuanto al medio utilizado y las restricciones dispuestas que limitan la posibilidad de reunirse y circular, han sido dispuestas también en forma razonable, como se dijo, en cuanto único medio que la comunidad internacional y la información médica da cuenta para evitar la propagación de la grave enfermedad. En cuanto a la proporcionalidad de la medida también se ajusta a los parámetros constitucionales en tanto se ha previsto en la legislación distintos supuestos que permiten la circulación de personas con tareas esenciales, como la asistencia a niños, niñas y adolescentes, a personas mayores y a quienes lo requieran. Además, la restricción de movimientos general tiene excepción cuando tenga sustento en cuestiones de necesidades alimentarias, de limpieza y médicas en lugares cercanos. En este contexto de excepcionalidad, también cabe señalar que el Poder Ejecutivo remitió, conforme surge de la norma, el decreto a consideración del Congreso de la Nación para su tratamiento por parte de la Comisión respectiva, circunstancia que demuestra que se han respetado las normas constitucionales. Por último, tampoco existe un supuesto de amenaza a la libertad ambulatoria porque el decreto en forma específica dispone que la fuerza policial en caso de detectar un incumplimiento a la norma dará noticia a la justicia penal para que evalúe la pertinencia de iniciar acciones en función de la posible comisión de los delitos previstos en los arts. 205 y 239 del C.P. En esta inteligencia, el Juez Penal con jurisdicción deberá resolver el caso concreto, por lo cual se descarta asimismo en esa situación un caso de privación de la libertad sin orden de autoridad competente (Art. 3, a contrario sensu, de la ley 23.098)." Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional. Sala Integrada de Habeas Corpus. 21/03/2020 -"K., P. s/ Habeas corpus".

Que el Decreto N° 297/20 se ha dictado con el fin de contener y mitigar la propagación de la epidemia de COVID-19 y con su aplicación se pretende preservar la salud pública, adoptándose en tal sentido medidas proporcionadas a la amenaza que se enfrenta, en forma razonable y temporaria. La restricción a la libertad ambulatoria tiende a la preservación del orden público, en cuanto el bien jurídico tutelado es el derecho colectivo a la salud pública. En efecto, no se trata solo de la salud de cada una de las personas obligadas a cumplir la medida de aislamiento dispuesta, sino de todas y todos los habitantes en su conjunto, ya que la salud pública, por las características de contagio de COVID-19, depende de que cada una y cada uno de nosotros cumpla con su aislamiento, como la forma más eficaz para cuidarnos como sociedad.

Que el artículo 1° del Decreto N° 297/20, al establecer el plazo del "aislamiento social, preventivo y obligatorio" entre el 20 y el 31 de marzo de 2020, previó la posibilidad de su prórroga por el tiempo que se considerare necesario, en función de la evolución epidemiológica.

Que por el artículo 9° del citado decreto se otorgó asueto al personal de la Administración Pública Nacional los días 20, 25, 26, 27 y 30 de marzo de 2020.

Que, en esta oportunidad, no se va a disponer dicha medida porque, si bien estos trabajadores y trabajadoras

están obligados a abstenerse de trasladarse a sus lugares de trabajo y deben permanecer en la residencia en que se encuentren, resulta necesario que realicen sus tareas desde el lugar de cumplimiento del aislamiento, a través de las modalidades que dispongan las respectivas autoridades. Ello, a fin de que el Estado pueda cumplir sus tareas en esta coyuntura de emergencia.

Que, con fecha 29 de marzo de 2020, el Presidente de la Nación y el Ministro de Salud de la Nación mantuvieron una reunión con destacados expertos en epidemiología y recibieron precisas recomendaciones acerca de la conveniencia, a los fines de proteger la salud pública, de prorrogar el "aislamiento social, preventivo y obligatorio" hasta el día domingo 12 de abril del corriente año, inclusive.

Que las medidas que se establecen en el presente decreto son temporarias, resultan necesarias, razonables y proporcionadas con relación a la amenaza y al riesgo sanitario que enfrenta nuestro país.

Que en virtud de lo expuesto, deviene imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

Que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que ha tomado intervención el servicio jurídico pertinente.

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

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- Prorrógase la vigencia del Decreto N° 297/20, con las modificaciones previstas en el presente decreto hasta el 12 de abril de 2020 inclusive.

ARTÍCULO 2°.- Las trabajadoras y los trabajadores que no se encuentren alcanzados por ninguna de las excepciones previstas en el artículo 6° del Decreto N° 297/20, y deban cumplir con el "aislamiento social preventivo y obligatorio", pertenecientes a las jurisdicciones, organismos y entidades del sector público nacional, cualquiera sea su forma de contratación, deberán abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo, pero deberán

realizar sus tareas, en tanto ello sea posible, desde el lugar donde cumplan el aislamiento ordenado, cumpliendo las indicaciones de la autoridad jerárquica correspondiente.

ARTÍCULO 3°.- La presente medida entrará en vigencia a partir de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 4°.- Dése cuenta a la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 5°.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 23

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 325/20 del Poder Ejecutivo. (S.-812/20).

DICTAMEN DE COMISION

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 20-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 325, del 31 de marzo de 2020, mediante el cual se prorrogó la vigencia del decreto 297/20, que dispuso el "aislamiento, social, preventivo y obligatorio", con las modificaciones previstas en el presente decreto hasta el 12 de abril de 2020 inclusive.

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

PROYECTO DE RESOLUCIÓN:

El Senado y la Cámara de Diputados,…

RESUELVEN:

Artículo 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 325, del 31 de marzo de 2020.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.-

INFORME

I. Introducción

Por medio del expediente 20-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 325, del 31 de marzo de 2020, mediante el cual se prorrogó la vigencia del decreto 297/20, que dispuso el "aislamiento, social, preventivo y obligatorio", con las modificaciones previstas en el mismo decreto hasta el 12 de abril de 2020 inclusive.

En los considerandos de la medida se afirma que los países que implementaron medidas estrictas en el tramo exponencial de sus curvas y ya con números muy elevados de casos, no han podido observar aún efectos positivos en el número de contagios y fallecimientos. Así, conforme se expresa, no debemos dejar de lado que nos enfrentamos a una pandemia mundial que podría provocar, si no se adoptan las medidas adecuadas, una potencial crisis sanitaria y social sin precedentes, por lo que se deben tomar todas las medidas necesarias con el fin de mitigar su propagación y su impacto en el sistema sanitario.

Por lo demás, se destaca que el decreto 297/20 se ha dictado con el fin de contener y mitigar la propagación de la epidemia de COVID-19 y con su aplicación se pretende preservar la salud pública, adoptándose en tal sentido medidas proporcionadas a la amenaza que se enfrenta, en forma razonable y temporaria. La restricción a la libertad ambulatoria tiende a la preservación del orden público, en cuanto el bien jurídico tutelado es el derecho colectivo a la salud pública. En efecto, no se trata solo de la salud de cada una de las personas obligadas a cumplir la medida de aislamiento dispuesta, sino de todas y todos los habitantes en su conjunto, ya que la salud pública, por las características de contagio de COVID-19, depende de que cada una y cada uno de nosotros cumpla con su aislamiento, como la forma más eficaz para cuidarnos como sociedad.

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 eleva-do al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

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

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

3. Objeto del decreto 325/20

Con los fundamentos dados, el decreto prorrogó la vigencia del decreto 297/20, de igual caracter, con las modificaciones previstas en el presente decreto hasta el 12 de abril de 2020 inclusive.

De la misma manera, dispuso que los trabajadores que no se encuentren alcanza-dos por ninguna de las excepciones previstas en el artículo 6° del decreto 297/20, y deban cumplir con el "aislamiento social preventivo y obligatorio", pertenecientes a las jurisdicciones, organismos y entidades del sector público nacional, cualquiera sea su forma de contratación,

deberán abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo, pero deberán realizar sus tareas, en tanto ello sea posible, desde el lugar donde cumplan el aislamiento ordenado, cumpliendo las indicaciones de la autoridad jerárquica correspondiente.

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

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

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

a) Requisitos formales

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

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

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo 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 325/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje elevado a esta comisión.

Asimismo, está acreditado que el decreto 325/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 6 de abril del 2020. Tratándose de un

plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan *"circunstancias excepcionales"* que requieran pronto remedio y que sea *"imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".*

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

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que *"para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordina-rio previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que *"uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos"* (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 325/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

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

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del presente decreto, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a *"que la situación que re-quiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba*

ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

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

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 325/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dicta-do del decreto 325/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 325, del 31 de marzo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 325/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 24

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 326/20 del Poder Ejecutivo. (S.-813/20).

DICTAMEN DE COMISION

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el **Decreto del Poder Ejecutivo Nº 326** de fecha 31 de marzo de 2020 y publicado en el B.O. el mismo día, mediante el cual se instruye a la autoridad de aplicación y al Comité de Administración del Fondo de Garantías Argentino (FOGAR) a constituir un fondo de afectación especifica conforme lo previsto en el artículo 10 de la citada ley, con el objeto de otorgar garantías para facilitar el acceso a préstamos para capital de trabajo, por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas inscriptas en el registro de empresas MIPYMES contemplado en el artículo 27 de la Ley Nº 24.467.

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,…

RESUELVEN:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 326 de fecha 31 de marzo de 2020 y publicado en el B.O. del mismo día. –

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. -

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la Comisión, 29 de abril de 2020.-

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.-

INFORME

1. 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 art. 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 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.

---

[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 H. 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.

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:

……

13. 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 consideraran 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.

2 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

En este sentido, a propuesta de los respectivos bloques de las Cámaras, los presidentes de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han emitido los

instrumentos legales correspondientes, designando a los señores Senadores y Diputados miembros, integrando formalmente la Comisión.

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

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

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

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

En conclusión, al supuesto fáctico lo precede un supuesto institucional complejo que se compone de la existencia de un sistema con división de poderes o de funciones de distintos órganos y con un

---

[2] PÉREZ HUALDE, Alejandro, Decretos de Necesidad y Urgencia, Buenos Aires, Depalma, 1995.

procedimiento de elaboración de leyes. Si no existen estos antecedentes, no se dará la posibilidad de existencia del decreto de necesidad y urgencia.

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

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.[3]

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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso

---

[3]Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.
[4]Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01

“Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

---

[5]La Ley, 1991-C:158

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

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

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional [6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez” [7] , la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

---

[6] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

[7] La Ley 1997-E:884.

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

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

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

---

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

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

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

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

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

---

9 “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

10 “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “... la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”. (Considerando 6°).

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

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de Fallos: 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (Considerando 25).

Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (art. 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional deje inerme a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (Considerando N° 7).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 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.[12]

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.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "circunstancias excepcionales" que "... hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos". [14]

---

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

[13] 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.

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de executives 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.

III. OBJETO

La Comisión Bicameral Permanente somete a su consideración el tratamiento del Decreto N° 326/2020, mediante el cual se instruye a la autoridad de aplicación y al Comité de Administración del Fondo de Garantías Argentino (FOGAR) a constituir un fondo de afectación especifica conforme lo previsto en el artículo 10 de la citada ley, con el objeto de otorgar garantías para facilitar el acceso a préstamos para capital de trabajo, por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas inscriptas en el registro de empresas MIPYMES contemplado en el artículo 27 de la Ley Nº 24.467. El mismo ha sido dictado invocando el artículo 99 inc.1 y 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 3º CN y los artículos de la Ley Nº 26.122.

La Ley Nº 26.122, en el Título III, Capítulo I referido a los Decretos de Necesidad y Urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

III. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos” ...
“los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

Asimismo, se encuentra cumplido el otro requisito formal referido al control por parte de esta Comisión, en virtud de lo cual se

eleva el despacho pertinente de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley N° 26.122.

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso. [15]

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remito a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del Decreto Nº 326/2020, a fin de determinar si su emisión se corresponde con los requerimientos constitucionales expresados en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

Mediante la sanción de la Ley N° 25.300 fue creado el Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME) con el fin de mejorar las condiciones de acceso al crédito de las mismas. Posteriormente mediante la sanción de la Ley Nº 27.444 fue sustituida la denominación del Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME), por “Fondo de Garantías Argentino” (FoGAr) y se modificaron varios artículos de la ley original para incrementar las herramientas y ampliar los objetivos del FoGAr con el fin de facilitar las condiciones de acceso al financiamiento de quienes desarrollen actividades económicas y/o productivas.

Por medio de la Ley Nº 27.541 se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social. Y por el Decreto N°

---

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

260/20, se amplió en nuestro país la emergencia pública en materia sanitaria establecida por esta Ley por el plazo de UN (1) año, en virtud de la pandemia por COVID-19.

Posteriormente, mediante el Decreto Nº 297/20 se dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” hasta el 31 de marzo del corriente año, para todas las personas que habiten en el país o se encuentren en él en forma temporaria y por medio del Decreto N° 325/20 se extendió el plazo dispuesto para el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” hasta el 12 de abril.

Debido a este contexto y a la situación económica del país resulta indispensable adoptar medidas urgentes tendientes a facilitar el acceso al financiamiento público y privado para las micro, pequeñas y medianas empresas. En este sentido el Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) es una herramienta eficaz, transparente y esencial para contribuir en el financiamiento de empresas y en particular, las Micro, Pequeñas y Medianas. Resultando pertinente prever una mayor participación del FoGAr mediante el otorgamiento de garantías para los sectores productivos, que, en virtud de la emergencia, se encuentren en dificultades para el pago de los sueldos de sus empleados, facilitándoles el acceso al financiamiento público y privado para capital de trabajo a tasas accesibles.

Así, el marco de las medidas que está llevando adelante el Gobierno Nacional se considera pertinente disponer la realización, por parte del Poder Ejecutivo Nacional, de un aporte extraordinario al Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) para la constitución de un Fondo de Afectación Específica en virtud de lo previsto en el artículo 10 de la Ley Nº 25.300. Al mismo tiempo es necesario facilitar el acceso a los créditos simplificando la operatoria de las Sociedades de Garantía Recíproca reguladas por la Ley Nº 24.467 y sus modificatorias, autorizando la posibilidad de celebrar contratos de garantía recíproca mediante la utilización de los nuevos medios tecnológicos disponibles para la celebración de contratos de garantía por medios digitales.

No queda duda alguna que el escenario por el que transita nuestro país encuadra dentro de las situaciones excepcionales que el constituyente tuvo en miras al redactar el artículo 99 inc. 3 de la Constitución Nacional. Dicha situación torna al instituto de los Decretos de Necesidad y Urgencia en la única herramienta idónea que dispone el Estado en estas circunstancias para dar respuestas rápidas y concretas a la población.

En un marco donde la incertidumbre y el dinamismo de la situación hacen que las decisiones deban tomarse con premura, resultaría imposible que tales medidas siguiesen el curso ordinario de formación de las leyes en el congreso Nacional, so pena de atentar gravemente contra la salud pública y la economía nacional, que el Estado está en obligación de proteger.

Se infiere que, como consecuencia de los factores descriptos precedentemente, se ha generado una situación de clara necesidad y evidente urgencia, por lo que encontramos justificado el dictado del presente decreto en los términos del artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 326/20, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley No 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 326 de fecha 31 de marzo de 2020.-

DECRETO N° 326/2020

Marcos Cleri

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número:

Referencia: Mensaje comunica Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 326/20

A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 326 del 31 de marzo de 2020, que se acompaña.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número:

Referencia: DNU FoGAr – Instruye a constituir un Fondo de Afectación Específica

---

VISTO el Expediente Nº EX-2020-19593669-APN-DGD#MPYT, las Leyes Nros. 25.300 y sus modificaciones y 27.541, los Decretos Nros. 628 del 6 de julio de 2018, 260 del 12 de marzo de 2020 y su modificatorio y 297 del 19 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que mediante la Ley N° 25.300 fue creado el Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME), con el objeto de otorgar garantías en respaldo de las que emitan las sociedades de garantía recíproca y de ofrecer garantías a las entidades financieras acreedoras de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y formas asociativas alcanzadas, según la definición establecida en el artículo 1° de dicha ley, todo ello con el fin de mejorar las condiciones de acceso al crédito de las mismas.

Que mediante el artículo 8° de la Ley Nº 27.444 fue sustituida la denominación del Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME), por “Fondo de Garantías Argentino” (FoGAr), y se sustituyeron los artículos 8°, 10, 11 y 13 de la Ley Nº 25.300.

Que, mediante la modificación de los artículos citados en el considerando inmediato anterior, se incrementaron las herramientas del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) y se habilitó el otorgamiento de garantías indirectas por su parte.

Que, asimismo, dicha modificación amplió los objetivos del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) con el fin de que el mismo facilite las condiciones de acceso al financiamiento de quienes desarrollan actividades económicas y/o productivas en el país.

Que, por su parte, la modificación efectuada al artículo 10 de la Ley N° 25.300 estableció los recursos que integrarán el patrimonio del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr), habilitándolo expresamente a emitir VALORES REPRESENTATIVOS DE DEUDA y a recibir los aportes solidarios establecidos en regímenes específicos, así como a constituir Fondos de Afectación Específica.

Que por medio de la Ley Nº 27.541 se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social.

Que por el Decreto N° 260/20, se amplió en nuestro país la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541, por el plazo de UN (1) año, en virtud de la pandemia por COVID-19 declarada el 11 de marzo de 2020 por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS), en relación al nuevo coronavirus.

Que mediante el Decreto Nº 297/20 se dispuso el "aislamiento social, preventivo y obligatorio" desde el 20 hasta el 31 de marzo inclusive del corriente año, para todas las personas que habiten en el país o se encuentren en él en forma temporaria, salvo las excepciones contempladas en su artículo 6° y normas complementarias.

Que en el contexto económico del país, a lo que se sumó la epidemia de COVID-19 y las medidas dictadas en consecuencia por el PODER EJECUTIVO NACIONAL para contener y mitigar su propagación, resulta indispensable adoptar medidas tendientes a facilitar el acceso al financiamiento público y privado para las micro, pequeñas y medianas empresas.

Que el Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) es un vehículo eficaz, transparente y esencial para coadyuvar en el financiamiento de empresas y en particular, las Micro, Pequeñas y Medianas, ya que cuenta con la posibilidad de asistir con agilidad y efectividad, a través de los instrumentos respectivos, a sectores que por la coyuntura económica o circunstancias puntuales de la economía local o internacional, así lo requieran, en articulación con las entidades financieras.

Que, en ese contexto, resulta pertinente prever una mayor participación por parte del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) mediante el otorgamiento de garantías en favor de Micro, Pequeñas y Medianas empresas que, en virtud de la emergencia, se encuentran en dificultades para el pago de los sueldos de sus empleados, facilitándoles el acceso al financiamiento público y privado para capital de trabajo, a tasas accesibles.

Que, en el marco de las medidas que está llevando adelante el Gobierno Nacional en ese sentido, se considera pertinente disponer la realización, por parte del PODER EJECUTIVO NACIONAL, de un aporte extraordinario al Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) para la constitución de un Fondo de Afectación Específica en virtud de lo previsto en el artículo 10 de la Ley Nº 25.300.

Que, en virtud de ello, corresponde instruir a la Autoridad de Aplicación y al Comité de Administración del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) a constituir un Fondo de Afectación Específica con los aportes que a los efectos aquí previstos se establecen, con el objetivo de otorgar garantías que faciliten el acceso por parte de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, a préstamos para capital de trabajo.

Que, dada la dinámica de la emergencia sanitaria producida por la epidemia de COVID-19, resulta necesario facultar a la Autoridad de Aplicación del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) a ampliar el objetivo y alcance del Fondo de Afectación Específica.

Que, consecuentemente, corresponde facultar al Jefe de Gabinete de Ministros para que realice las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias con el fin de efectivizar la transferencia de la suma de PESOS TREINTA MIL MILLONES ($ 30.000.000.000) al Fondo de Garantías Argentino (FoGAr), como aporte del ESTADO NACIONAL, y/o la dependencia que al efecto se establezca.

Que con los aportes mencionados, el Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) podrá otorgar garantías hasta los límites previstos en la normativa del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

Que, también con el objetivo de facilitar el acceso al crédito de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, especialmente en este momento de restricciones a la libre circulación de las personas como consecuencia del brote de COVID-19, se considera conveniente simplificar la operatoria de las Sociedades de Garantía Recíproca reguladas por la Ley Nº 24.467 y sus modificatorias, autorizando la posibilidad de celebrar contratos de garantía recíproca mediante la utilización de los nuevos medios tecnológicos disponibles.

Que el artículo 72 de la Ley Nº 24.467 y sus modificatorias prevé que los contratos de garantía deben ser celebrados por escrito, a través de instrumento público o privado.

Que los avances tecnológicos y el objetivo de simplificar los procesos, sumado a la grave y particular situación por la cual atraviesa nuestro país, que impone la adopción de medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio por lo que las personas humanas no pueden reunirse por orden legal, obligan a analizar la posibilidad de adoptar medidas tendientes a facilitar la implementación de garantías digitales y agilizar los medios sobre los cuales se celebran los contratos de garantías.

Que el artículo 72, antes mencionado, no prevé la celebración de contratos de garantía recíproca a través de instrumentos particulares no firmados que, de acuerdo con el artículo 287 del Código Civil y Comercial de la Nación, comprenden a todo escrito no firmado, entre otros, los impresos, los registros visuales o auditivos de cosas o hechos y, cualquiera que sea el medio empleado, los registros de la palabra y de información.

Que habilitar la celebración de contratos de garantía por medios digitales encuadra dentro del objetivo gubernamental de facilitar la forma de interactuar entre los organismos gubernamentales, los ciudadanos y las empresas, promoviendo la federalización en el otorgamiento de garantías en todo el país, en un momento en el cual la firma digital aún no tiene suficiente penetración en el mercado, y que para su obtención es requisito necesario la presencia física de la persona.

Que, además, se generaría una evidente reducción de costos inherentes a la formalización de las referidas operaciones.

Que, en virtud de ello, resulta conveniente modificar el artículo 72 de la Ley Nº 24.467, en el sentido expuesto.

Que la epidemia de COVID-19 y su impacto sobre la salud pública, hacen imposible seguir el trámite ordinario para la sanción de las leyes.

Que la Ley N° 26.122, regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la Ley N° 26.122 determina que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que han tomado intervención los servicios jurídicos competentes.

Que el presente decreto se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99 incisos 1 y 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1º.- Instrúyese a la Autoridad de Aplicación y al Comité de Administración del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr), creado por el artículo 8º de la Ley Nº 25.300, a constituir un Fondo de Afectación Específica conforme lo previsto en el artículo 10 de la citada ley, con el objeto de otorgar garantías para facilitar el acceso a préstamos para capital de trabajo, por parte de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas inscriptas en el Registro de Empresas MiPyMES contemplado en el artículo 27 de la Ley Nº 24.467.

ARTÍCULO 2º.- Facúltase al señor Jefe de Gabinete de Ministros a realizar las adecuaciones presupuestarias que resulten pertinentes a fin de transferir al Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) creado por la Ley Nº 25.300, en concepto de aporte directo, la suma de PESOS TREINTA MIL MILLONES ($ 30.000.000.000).

ARTÍCULO 3º.- Las sumas percibidas de conformidad con lo previsto en el artículo 2º del presente decreto, que corresponden al Fondo de Afectación Específica, serán destinadas por la Autoridad de Aplicación y el Comité de Administración del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr), al otorgamiento de garantías de conformidad con los siguientes lineamientos:

a. Destinatarios de las garantías: las garantías serán otorgadas en favor de entidades financieras autorizadas por el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA y las entidades no financieras que desarrollen herramientas de financiamiento, y en respaldo de las que emitan las sociedades de garantía recíproca, y los fondos Nacionales, Provinciales, Regionales o de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, constituidos por los gobiernos respectivos, cualquiera sea la forma jurídica que los mismos adopten, siempre que cumplan con los requisitos técnicos que establezca la Autoridad de Aplicación.
b. Objeto de las garantías: tendrán como objetivo garantizar el repago de los préstamos para capital de trabajo, incluyendo pagos de salarios, aportes y contribuciones patronales, y cobertura de cheques diferidos que otorguen las entidades mencionadas a los beneficiarios previstos en el siguiente apartado.
c. Beneficiarios: las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMES) inscriptas en el Registro de Empresas MiPyMES previsto en el artículo 27 de la Ley Nº 24.467, con Certificado MiPyME vigente.
d. Alcance: sin perjuicio de las demás condiciones que establezcan las autoridades competentes:

1. Las garantías podrán cubrir hasta el CIEN POR CIENTO (100%) del préstamo tomado por las personas jurídicas mencionadas en el apartado c. del presente artículo.
2. El Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) podrá otorgar las garantías hasta el monto del Fondo de Afectación Específica, sin exigir contragarantías por parte de la empresa tomadora del préstamo.
3. La Autoridad de Aplicación y el Comité de Administración del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr), cada uno en la órbita de su incumbencia, definirán los requisitos exigibles en cada caso, así como las líneas de financiamiento elegibles para las garantías a otorgar.

4. La Autoridad de Aplicación podrá, con la debida fundamentación en el marco de la emergencia decretada por la Ley Nº 27.541, modificar y/o ampliar el universo de personas beneficiarias de los préstamos y/o el destino de los préstamos previstos en este apartado.

ARTÍCULO 4º.- Las previsiones del presente decreto se encontrarán vigentes durante el plazo de vigencia de la emergencia establecida por la Ley Nº 27.541 y sus eventuales prórrogas, en los términos y condiciones que al efecto establezcan la Autoridad de Aplicación y/o el Comité de Administración del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) en el marco del Fondo de Afectación Específico constituido mediante el presente decreto.

El MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO, como autoridad de aplicación, determinará el destino de los fondos que no estuvieran comprometidos en razón de garantías otorgadas, quedando facultado para decidir la transferencia de los mismos a fondos fiduciarios que funcionen bajo su órbita y que promuevan el financiamiento del sector productivo.

ARTÍCULO 5°.- A los efectos de la implementación de las garantías conforme lo previsto en el presente decreto, el Fondo de Garantías Argentino (FoGAr), por intermedio de su fiduciario, celebrará con entidades financieras autorizadas por el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, entidades no financieras que desarrollen herramientas de financiamiento, Sociedades de Garantía Recíproca y fondos Nacionales, Provinciales, Regionales o de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES los convenios que entienda pertinentes.

ARTÍCULO 6º.- El Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) queda dispensado del cumplimiento de lo previsto en el artículo 1º del Decreto Nº 668 del 27 de septiembre de 2019.

ARTÍCULO 7º.- Sustitúyese el artículo 72 de la Ley N° 24.467, por el siguiente:

“ARTÍCULO 72. - Formas de contrato. El contrato de garantía recíproca es consensual. Se celebrará por escrito, pudiendo serlo por instrumento público o privado.

La Autoridad de Aplicación podrá autorizar la celebración de contratos de garantía mediante instrumentos particulares no firmados, en los términos y condiciones que al efecto establezca.”

ARTÍCULO 8º.- El presente decreto entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 9º.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 24

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 326/20 del Poder Ejecutivo. (S-813/20).

DICTAMEN DE COMISION

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 24-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 326, del 31 de marzo de 2020, mediante el cual se previó, con varias medidas, una mayor participación por parte del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) mediante el otorgamiento de garantías en favor de micro, pequeñas y medianas empresas que, en virtud de la emergencia, se encuentran en dificultades para el pago de los sueldos de sus empleados, facilitándoles el acceso al financiamiento público y privado para capital de trabajo, a tasas accesibles.

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

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El Senado y la Cámara de Diputados,…

RESUELVEN

Artículo 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 326, del 31 de marzo de 2020.
Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.-

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 24-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 326, del 31 de marzo de 2020, mediante el cual se previó, con varias medidas, una mayor participación por parte del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) mediante el otorgamiento de garantías en favor de micro, pequeñas y medianas empresas que, en virtud de la emergencia, se encuentran en dificultades para el pago de los sueldos de sus empleados, facilitándoles el acceso al financiamiento público y privado para capital de trabajo, a tasas accesibles.

En los considerandos del decreto se afirma que mediante la ley 25.300 fue creado el Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME), con el objeto de otorgar garantías en respaldo de las que emitan las sociedades de garantía recíproca y de ofrecer garantías a las entidades financieras acreedoras de las micro, pequeñas y medianas empresas y formas asociativas alcanzadas, según la definición establecida en el artículo 1° de dicha ley, todo ello con el fin de mejorar las condiciones de acceso al crédito de las mismas.

Por otro lado, a través del artículo 8° de la 27.444 fue sustituida la denominación del Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME), por "Fondo de Garantías Argentino" (FoGAr), y se sustituyeron los artículos 8°, 10, 11 y 13 de la ley 25.300.

Así, mediante la modificación de los artículos citados en el considerando inmediato anterior, se incrementaron las herramientas del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) y se habilitó el otorgamiento de garantías indirectas por su parte.

Asimismo, dicha modificación amplió los objetivos del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) con el fin de que el mismo facilite las condiciones de acceso al financiamiento de quienes desarrollan actividades económicas y/o productivas en el país.

Por su parte, la modificación efectuada al artículo 10 de la ley 25.300 estableció los recursos que integrarán el patrimonio del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr), habilitándolo expresamente a emitir valores representativos de deuda y a recibir los aportes solidarios establecidos en regímenes específicos, así como a constituir fondos de afectación específica.

En otro orden, por medio de la ley 27.541 se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social.

En paralelo, por el decreto 260/20, se amplió en nuestro país la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley 27.541, por el plazo de un (1) año, en virtud de la pandemia por COVID-19 declarada el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS), en relación al nuevo coronavirus.

Más adelante, mediante el decreto 297/20 se dispuso el "aislamiento social, preventivo y obligatorio" desde el 20 hasta el 31 de marzo inclusive del corriente año, para todas las personas que habiten en el país o se encuentren en él en forma temporaria, salvo las excepciones contempladas en su artículo 6° y normas complementarias.

Por ende, en el contexto económico del país, a lo que se sumó la epidemia de CO-VID-19 y las medidas dictadas en consecuencia por el Poder Ejecutivo para contener y mitigar su propagación, resultó indispensable adoptar medidas tendientes a facilitar el acceso al financiamiento público y privado para las micro, pequeñas y medianas empresas.

En este escenario, el Fondo de Garantías Argentino (FoGAr), según los fundamentos del decreto, es un vehículo eficaz, transparente y esencial para coadyuvar en el financiamiento de empresas y en particular, las micro, pequeñas y medianas, ya que cuenta con la posibilidad de asistir con agilidad y efectividad, a través de los instrumentos respectivos, a sectores que por la coyuntura económica o circunstancias puntuales de la economía local o internacional, así lo requieran, en articulación con las entidades financieras. Pues resulta pertinente prever una mayor participación por parte del Fondo de

Garantías Argentino (FoGAr) mediante el otorgamiento de garantías en favor de micro, pequeñas y medianas empresas que, en virtud de la emergencia, se encuentran en dificultades para el pago de los sueldos de sus empleados, facilitándoles el acceso al financiamiento público y privado para capital de trabajo, a tasas accesibles.

En el marco de las medidas que está llevando adelante el Gobierno Nacional en ese sentido, se considera pertinente disponer la realización, por parte del Poder Ejecutivo, de un aporte extraordinario al Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) para la constitución de un Fondo de Afectación Específica en virtud de lo previsto en el artículo 10 de la ley 25.300.

En virtud de ello, correspondió instruir a la Autoridad de Aplicación y al Comité de Administración del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) a constituir un fondo de afectación específica con los aportes que a los efectos aquí previstos se establecen, con el objetivo de otorgar garantías que faciliten el acceso por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas, a préstamos para capital de trabajo.

Es que dada la dinámica de la emergencia sanitaria producida por la epidemia de COVID-19, resulta, por demás, necesario facultar a la autoridad de aplicación del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) a ampliar el objetivo y alcance del Fondo de Afectación Específica.

Consecuentemente, corresponde facultar al Jefe de Gabinete de Ministros para que realice las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias con el fin de efectivizar la transferencia de la suma de pesos treinta mil millones ($ 30.000.000.000) al Fondo de Garantías Argentino (FoGAr), como aporte del Estado Nacional, o la dependencia que al efecto se establezca.

Por otro lado, pero también con el objetivo de facilitar el acceso al crédito de las micro, pequeñas y medianas empresas, especialmente en este momento de restricciones a la libre circulación de las personas como consecuencia del brote de CO-VID-19, se consideró conveniente simplificar la operatoria de las Sociedades de Garantía Recíproca reguladas por la ley 24.467 y sus modificatorias, autorizando la posibilidad de celebrar contratos de garantía recíproca mediante la utilización de los nuevos medios tecnológicos disponibles.

El artículo 72 de la ley 24.467 y sus modificatorias prevé que los contratos de garantía deben ser celebrados por escrito, a través de instrumento público o privado. Es que con los avances tecnológicos y con el objetivo de simplificar los procesos, sumado a la grave y particular situación por la cual atraviesa nuestro país, que impone la adopción de medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio por lo que las personas humanas no pueden reunirse por orden legal, obligaron a analizar la posibilidad de adoptar medidas tendientes a facilitar la implementación de garantías digitales y agilizar los medios sobre los cuales se celebran los contratos de garantías.

En este marco, el artículo 72, antes mencionado, no prevé la celebración de contra-tos de garantía recíproca a través de instrumentos particulares no firmados que de acuerdo con el artículo 287 del Código Civil y Comercial de la Nación, compren-den a todo escrito no firmado, entre otros, los impresos, los registros visuales o auditivos de cosas o hechos y, cualquiera que sea el medio empleado, los registros de la palabra y de información.

Por tanto, habilitar la celebración de contratos de garantía por medios digitales encuadra dentro del objetivo gubernamental de facilitar la forma de interactuar entre los organismos gubernamentales, los ciudadanos y las empresas, promoviendo

la federalización en el otorgamiento de garantías en todo el país, en un momento en el cual la firma digital aún no tiene suficiente penetración en el mercado, y que para su obtención es requisito necesario la presencia física de la persona.

En razón de ello resultó conveniente modificar además el artículo 72 de la ley 24.467, en el sentido expuesto.

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 eleva-do al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

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

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

3. Objeto del decreto 326/20

Con los fundamentos dados, el decreto instruyó a la autoridad de aplicación y al Comité de Administración del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr), creado por el artículo 8º de la ley 25.300, a constituir un Fondo de Afectación Específica conforme lo previsto en el artículo 10 de la citada ley, con el objeto de otorgar garantías para facilitar el acceso a préstamos para capital de trabajo, por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas inscriptas en el Registro de Empresas MiPyMES contemplado en el artículo 27 de la ley 24.467.

Asimiso, se facultó al señor jefe de Gabinete de Ministros a realizar las adecuaciones presupuestarias que resulten pertinentes a fin de transferir al Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) creado por la ley 25.300, en concepto de aporte directo, la suma de pesos treinta mil millones ($ 30.000.000.000).

Las sumas percibidas de conformidad con lo previsto en el artículo 2° del decreto, que corresponden al Fondo de Afectación Específica, serán destinadas por la Autoridad de Aplicación y el Comité de Administración del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr), al otorgamiento de garantías de conformidad con los siguientes lineamientos:

a) Destinatarios de las garantías: las garantías serán otorgadas en favor de entidades financieras autorizadas por el Banco Central de la República Argentina y las entidades no financieras que desarrollen

herramientas de financiamiento, y en respaldo de las que emitan las sociedades de garantía recíproca, y los fondos nacionales, provinciales, regionales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, constituidos por los gobiernos respectivos, cual-quiera sea la forma jurídica que los mismos adopten, siempre que cumplan con los requisitos técnicos que establezca la autoridad de aplicación.

b) Objeto de las garantías: tendrán como objetivo garantizar el repago de los préstamos para capital de trabajo, incluyendo pagos de salarios, aportes y contribuciones patronales, y cobertura de cheques diferidos que otorguen las entidades mencionadas a los beneficiarios previstos en el siguiente apartado.

c) Beneficiarios: las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES) inscriptas en el Registro de Empresas MiPyMES previsto en el artículo 27 de la ley 24.467, con certificado MiPyME vigente.

d) Alcance: sin perjuicio de las demás condiciones que establezcan las autoridades competentes:

e) Las garantías podrán cubrir hasta el ciento por ciento (100%) del préstamo tomado por las personas jurídicas mencionadas en el apartado c. del presente artículo.

f) El Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) podrá otorgar las garantías hasta el monto del Fondo de Afectación Específica, sin exigir contragarantías por parte de la empresa tomadora del préstamo.

g) La autoridad de aplicación y el Comité de Administración del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr), cada uno en la órbita de su incumbencia, definirán los requisitos exigibles en cada caso, así como las

líneas de financiamiento elegibles para las garantías a otorgar.

h) La autoridad de aplicación podrá, con la debida fundamentación en el marco de la emergencia decretada por la ley 27.541, modificar o ampliar el universo de personas beneficiarias de los préstamos y el destino de los préstamos previstos en este apartado.

Estas previsiones del presente decreto se encontrarán vigentes durante el plazo de vigencia de la emergencia establecida por la ley 27.541 y sus eventuales prórrogas, en los términos y condiciones que al efecto establezcan la autoridad de aplicación o el Comité de Administración del Fondo de Garantías Argentino (FoGAr) en el marco del Fondo de Afectación Específico constituido mediante el presente decreto.

Por otro lado, se consigna que a los efectos de la implementación de las garantías conforme lo previsto en el decreto, el Fondo de Garantías Argentino (FoGAr), por intermedio de su fiduciario, celebrará con entidades financieras autorizadas por el Banco Central, entidades no financieras que desarrollen herramientas de financiamiento, sociedades de garantía recíproca y fondos nacionales, provinciales, regionales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los convenios que entienda pertinentes.

En otro orden, además se sustituye el artículo 72 de la ley 24.467 por el siguiente: "Formas de contrato. El contrato de garantía recíproca es consensual. Se celebrará por escrito, pudiendo serlo por instrumento público o privado.

La Autoridad de Aplicación podrá autorizar la celebración de contratos de garantía mediante instrumentos particulares no firmados, en los términos y condiciones que al efecto establezca".

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

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

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

a) Requisitos formales

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

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

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo 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 326/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 23/20 elevado a esta comisión.

Asimismo, está acreditado que el decreto 326/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 6 de abril del 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan "circunstancias excepcionales" que requieran pronto remedio y que sea "imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".

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

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que "para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible

dictar la ley mediante el trámite ordina-rio previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que "uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos" (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad

y urgencia 326/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sus-tentaron la emisión del decreto, estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimento 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 dis-puesta por el presidente de la Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a contrario sensu, un detrimento para los segmentos involucrados.

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del presente decreto, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a "que la situación que re-quiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

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

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 326/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dicta-do del decreto 326/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 326, del 31 de marzo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 326/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 25

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 329/20 del Poder Ejecutivo. (S.-814/20).

DICTAMEN DE COMISION

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 329 de fecha 31 de marzo de 2020 y publicado en el Boletín Oficial el mismo día, mediante el cual se prohíbe por el plazo de 60 días a partir de su publicación los despidos sin justa causa y por las causales de disminución de trabajo y fuerza mayor, como también aquellas suspensiones por las causales de fuerza mayor y falta o disminución de trabajo.

Por otra parte, quedan exceptuadas de las prohibiciones estipuladas las suspensiones efectuadas en los términos del artículo 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo.

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,…

RESUELVEN:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 329 de fecha 31 de marzo de 2020 y publicado en el B.O. el mismo día. –

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. -

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la comisión, 29 de abril de 2020.-

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.-

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 art. 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 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.

---

[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 H. 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.

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 consideraran 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

En este sentido, a propuesta de los respectivos bloques de las Cámaras, los presidentes de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han emitido los

instrumentos legales correspondientes, designando a los señores Senadores y Diputados miembros, integrando formalmente la Comisión.

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

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

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

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

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

---

[2] PÉREZ HUALDE, Alejandro, Decretos de Necesidad y Urgencia, Buenos Aires, Depalma, 1995.

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

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.[3]

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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso

---

[3]Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.
[4]Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01

“Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

---

[5]La Ley, 1991-C:158

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

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

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional [6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez” [7] , la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso,

---

[6] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.
[7] La Ley 1997-E:884.

causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto –que por su naturaleza- es ajeno a la resolución judicial, mediando -en consecuencia- una invasión de la zona de reserva de otro poder (Considerando 6º).

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

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

---

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

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

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

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

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

[9] “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “... la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”. (Considerando 6°).

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

---

[10] “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

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

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

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

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

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

Los reglamentos constituyen fuentes del Derecho para la Administración Pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo,

constituyen la fuente de mayor importancia del Derecho Administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 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.[12]

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.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "circunstancias excepcionales" que "... hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos". [14]

---

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

[13] 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.

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de executivesorders, 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.

II. OBJETO

La Comisión Bicameral Permanente somete a su consideración el tratamiento del Decreto N° 329/2020, mediante el cual se prohíben los despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor; y también las suspensiones por las causales de fuerza mayor o falta o disminución de trabajo por el plazo de 60 días. Asimismo, se exceptúa de tal prohibición las suspensiones previstas en el artículo 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo.

Tal decreto ha sido dictado invocando el artículo 99 inc.1 y 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 3º CN y los artículos de la ley 26.122.

La Ley Nº 26.122, en el Título III, Capítulo I referido a los Decretos de Necesidad y Urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

III. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos” ...
“los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

Asimismo, se encuentra cumplido el otro requisito formal referido al control por parte de esta Comisión, en virtud de lo cual se

eleva el despacho pertinente de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley N° 26.122.

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso. [15]

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remito a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del Decreto Nº 329/2020, a fin de determinar si su emisión se corresponde con los requerimientos constitucionales expresados en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

Mediante la Ley 27.541, sancionada en diciembre de 2019, se declaró la emergencia en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social a raíz de la crisis económica en la que se encontraba sumergida la República Argentina. Tal crisis se vio agravada por el brote mundial de la pandemia “COVID – 19”, así declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo del año 2020, situación que ha impactado de forma directa en nuestro país.

En tal sentido el Poder Ejecutivo Nacional, haciendo uso de sus facultades, dictó el Decreto Nº 260/20 por el cual se amplió la citada emergencia pública en materia sanitaria por el plazo de UN (1) año a partir de la entrada de vigencia de este, con el fin de preservar la salud de la población, y estableció el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” a través del Decreto Nº 297/20.

---

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

Indefectiblemente estas medidas afectan la actividad económica del país y a todo el sistema de producción de bienes y servicios, y con el objeto de minimizar tal impacto negativo, el Poder Ejecutivo Nacional dispuso una serie de medidas con la finalidad de asistir a aquellos empleadores afectados por tal crisis, entre ellas la creación del Programa “Asistencia de Emergencia al Trabajo y Producción”, la prórroga del Régimen de Regularización tributaria, la asistencia de transferencias de ingresos para contribuir al pago de los salarios, la disposición de garantías públicas con el fin de facilitar el acceso al crédito de micro, medianas y pequeñas empresas (MiPyMES), entre otras.

Tales crisis también han impactado de forma directa en la vida de los trabajadores y las trabajadoras, provocando un deterioro significante en su economía personal y familiar, cambios en la estructura y forma de trabajo, y otras situaciones que conllevan necesariamente a un cambio en sus vidas cotidianas, generando incertidumbre y preocupación. En estas situaciones se vislumbra aún más la necesidad de una respuesta rápida y eficiente por parte del Estado a los ciudadanos y ciudadanas argentinas para que tales realidades no se vean agravadas en un contexto económico tan delicado como el que se está atravesando.

Tomando en cuenta la existente fragilidad social, la situación en la que se encuentran los trabajadores y trabajadoras, y en observancia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del cual la República Argentina es parte, resulta necesario adoptar medidas por un plazo razonable para preservar el empleo de cada trabajador y trabajadora y que siga percibiendo su ingreso habitual que es la base su sustento familiar.

Distintas normas respaldan la tutela efectiva y rápida por parte del Estado a los trabajadores y las trabajadoras, tal es el artículo 14 bis de la Constitución Nacional que impone una protección específica al trabajo en sus diversas formas y en la coyuntura, deviene indispensable la preservación de los puestos de trabajo.

Y la misma Corte Suprema de Justicia de la Nación en “Aquino”, Fallos 327:3753, considerando 3, determina el principio de considerar al trabajador y trabajadora como sujetos de preferente tutela, por imperio de lo ordenado por la Constitución Nacional.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), el 23 de marzo de 2020, ha emitido un documento “Las normas de la OIT y el COVID 19 (Coronavirus)” de la que se resalta la Recomendación 166, la que procura “que todas las partes interesadas deberían tratar de

evitar o limitar en todo lo posible la terminación de la relación de trabajo por motivos económicos, tecnológicos,

Firmado digitalmente por: RECALDE Mariano

estructurales o análogos, sin perjuicio para el funcionamiento eficaz de la

Fecha y hora: 30.04.2020 21:14:58

empresa, establecimiento o servicio, y esforzarse por atenuar las consecuencias adversas de toda terminación de la relación de trabajo por estos motivos, para el trabajador o trabajadores interesados”.

Tales fundamentos permiten sentar las bases para comprobar la necesidad del dictado de medidas por parte del Gobierno Nacional que tiendan a la protección de los trabajadores y las trabajadoras, como también aquellas que salvaguarden la percepción de sus ingresos, fruto de ese trabajo, para que así puedan transitar esta crisis sin la preocupación de quedarse sin el empleo y sin el sustento de su economía familiar, que no es ni más ni menos que la comida de cada día.

Las consecuencias directas e indirectas que está causando la pandemia del COVID-19 en cada sector económico y productivo de la Argentina hacen necesaria la adopción de medidas urgentes por parte del Gobierno Nacional. En este caso específico, la adopción de medidas excepcionales y urgentes para mitigar aquellas consecuencias que recaerán en los sectores más vulnerables y quienes se encuentran en una situación jurídica desigual, quienes hoy, aún más, necesitan una tutela rápida y efectiva por parte del Estado.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 329/20, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley No 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 329 de fecha 31 de marzo de 2020 (B.O. 31/03/2020).-

DECRETO N° 329/2020

Marcos Cleri

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número:

Referencia: DNU - PROHIBICIÓN DESPIDOS

VISTO el Expediente N° EX-2020-20147334-APN-DGDMT#MPYT, la Ley N° 27.541, los Decretos Nros. 260 del 12 de marzo de 2020 y su modificatorio y 297 del 19 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que por la Ley N° 27.541 se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social.

Que la crisis económica en que se encontraba el país se vio agravada por el brote del nuevo Coronavirus, que diera lugar a la declaración de pandemia por COVID -19, por parte de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS).

Que en dicho contexto, se dictó el Decreto N° 260/20 por el que se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la citada ley, por el plazo de UN (1) año a partir de la entrada en vigencia del mencionado decreto, con el fin de preservar la salud de la población.

Que con el objeto de atemperar el efecto devastador de dicha pandemia observado a nivel mundial y con el objeto de salvaguardar el derecho colectivo a la salud pública y los derechos subjetivos esenciales a la vida y a la integridad física, se dictó el Decreto N° 297/20 por el que se dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” de la población.

Que dicha medida impacta directamente sobre la actividad económica del país y en el sistema de producción de bienes y servicios, cuestión que ha sido considerada por este Gobierno conforme lo dispuesto en los decretos dictados en el día de la fecha, en forma concomitante con el presente, como el que dispone la constitución de un Fondo de Afectación Específica en el marco de la Ley N° 25.300 y sus modificatorias, Fondo de Garantías Argentino (FoGAr), con el objeto de otorgar garantías para facilitar el acceso por parte de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas a préstamos para capital de trabajo y pago de salarios, y el decreto que crea el Programa de “Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción” para empleadores y empleadoras y trabajadores y

trabajadoras afectados por la emergencia sanitaria y la coyuntura económica; así como por el Decreto N° 316/20 que prorroga el Régimen de Regularización tributaria establecido en el último párrafo del artículo 8º de la Ley N° 27.541, entre otras de las muchas normas ya dictadas.

Que, en esta normativa se estableció una serie de medidas que tienen como objetivo ayudar a las empresas a sobrellevar los efectos de la emergencia, entre ellas, la postergación o disminución de diversas obligaciones tributarias y de la seguridad social, la asistencia mediante programas específicos de transferencias de ingresos para contribuir al pago de los salarios y la modificación de procedimientos para el acceso a estos beneficios, en función de la gravedad de la situación del sector y del tamaño de la empresa. Asimismo, se han dispuesto garantías públicas con el fin de facilitar el acceso al crédito de micro, medianas y pequeñas empresas (MiPyMES).

Que en esta instancia corresponde tutelar en forma directa a los trabajadores y a las trabajadoras como correlato necesario a las medidas de apoyo y sostén para el funcionamiento de las empresas, en este contexto de emergencia.

Que esta crisis excepcional conlleva la necesidad de adoptar medidas de idéntica índole asegurando a los trabajadores y a las trabajadoras que esta situación de emergencia no les hará perder sus puestos de trabajo, ya que el desempleo conlleva a la marginalidad de la población.

Que en el marco de las obligaciones asumidas por la REPÚBLICA ARGENTINA en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y con el objetivo de preservar la paz social, corresponde adoptar medidas transitorias, proporcionadas y razonables, con el fin de garantizar el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante su trabajo, que le asegure condiciones de existencia dignas para ellas y para sus familias.

Que, a su vez, el artículo 14 bis de la CONSTITUCIÓN NACIONAL impone una protección específica al trabajo en sus diversas formas y en la coyuntura, deviene indispensable la preservación de los puestos de trabajo.

Que la Organización Internacional del Trabajo, el 23 de marzo de 2020, ha emitido un documento “Las normas de la OIT y el Covid 19 (Coronavirus)” que revela la preocupación mundial y alude a la necesidad de que los gobiernos implementen medidas dirigidas a paliar los efectos nocivos en el mundo del trabajo, en particular en lo referido a la conservación de los puestos de labor y en tal sentido recuerda la importancia de tener presente la Recomendación 166, que subraya “que todas las partes interesadas deberían tratar de evitar o limitar en todo lo posible la terminación de la relación de trabajo por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos, sin perjuicio para el funcionamiento eficaz de la empresa, establecimiento o servicio, y esforzarse por atenuar las consecuencias adversas de toda terminación de la relación de trabajo por estos motivos, para el trabajador o trabajadores interesados.”.

Que, por su parte, el artículo 1733 del Código Civil y Comercial de la Nación en su inciso b) establece expresamente la posibilidad que la “fuerza mayor” no exima de consecuencias o pueda ser neutralizada en sus efectos cuando una disposición legal así lo prevea.

Que una situación de crisis como la que motivó el dictado de las medidas de emergencia ya citadas, autoriza a colegir que cabe atender el principio establecido por la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN en “Aquino”, Fallos 327:3753, considerando 3, en orden a considerar al trabajador o trabajadora como sujetos de preferente tutela, por imperio de lo ordenado por la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que con arreglo a dichas pautas, resulta imprescindible habilitar mecanismos que resguarden la seguridad de ingresos de los trabajadores y trabajadoras, aun en la contingencia de no poder prestar servicios, sea en forma

presencial o en modos alternativos previamente pactados.

Que, asimismo, resulta indispensable garantizar la conservación de los puestos de trabajo por un plazo razonable, en aras de preservar la paz social y que ello solo será posible si se transita la emergencia con un Diálogo Social en todos los niveles y no con medidas unilaterales, que no serán más que una forma de agravar en mayor medida los problemas que el aislamiento social, preventivo y obligatorio, procura remediar.

Que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que ha tomado intervención el servicio jurídico pertinente.

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

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- El presente decreto se dicta en el marco de la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social establecida por la Ley N° 27.541, la ampliación de la emergencia sanitaria dispuesta por el Decreto N° 260/20 y su modificatorio, el Decreto N° 297/20 que estableció la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, su prórroga hasta el día 12 de abril inclusive, y sus normas complementarias.

ARTÍCULO 2°.- Prohíbense los despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor por el plazo de SESENTA (60) días contados a partir de la fecha de publicación del presente decreto en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 3°.- Prohíbense las suspensiones por las causales de fuerza mayor o falta o disminución de trabajo por el plazo de SESENTA (60) días, contados a partir de la fecha publicación del presente decreto en el BOLETÍN OFICIAL.

Quedan exceptuadas de esta prohibición las suspensiones efectuadas en los términos del artículo 223 bis de la Ley

de Contrato de Trabajo.

ARTÍCULO 4°.- Los despidos y las suspensiones que se dispongan en violación de lo dispuesto en el artículo 2° y primer párrafo del artículo 3º del presente decreto, no producirán efecto alguno, manteniéndose vigentes las relaciones laborales existentes y sus condiciones actuales.

ARTÍCULO 5°.- El presente decreto entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 6°.- Dése cuenta a la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 7°.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 25

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 329/20 del Poder Ejecutivo. (S-814/20).

DICTAMEN DE COMISION

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 19-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 329 del Poder Ejecutivo Nacional, del 31 de marzo de 2020, mediante el cual (i) se prohibieron los despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor por el plazo de sesenta (60) días contados a partir de la fecha de publicación en el Boletín Oficial; y (ii) se prohibieron las sus-pensiones por las causales de fuerza mayor o falta o disminución de trabajo por el plazo de sesenta (60) días, contados a partir de la fecha de publicación del decreto en el Boletín Oficial.

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

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El Senado y la Cámara de Diputados,…

RESUELVEN

Artículo 1°: Declárase la invalidez del decreto de necesidad y urgencia 329, del 31 de marzo 2020.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de la comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.-

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 19-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 329 del Po-der Ejecutivo Nacional, del 31 de marzo de 2020, mediante el cual (i) se prohibieron los despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor por el plazo de sesenta (60) días contados a partir de la fecha de publicación en el Boletín Oficial; y (ii) se prohibieron las suspensiones por las causales de fuerza mayor o falta o disminución de trabajo por el plazo de sesenta (60) días, contados a partir de la fecha publicación del presente decreto en el Boletín Oficial.

Entre los fundamentos del decreto se expone que con el objeto de "atemperar el efecto devastador de dicha pandemia observado a nivel mundial y con el objeto de salvaguardar el derecho colectivo a la salud pública y los derechos subjetivos esenciales a la vida y a la integridad física, se dictó el decreto 297/20 por el que se dispuso el aislamiento social, preventivo y obligatorio de la población".

Esta medida, según se expresa, impacta directamente sobre la actividad económica del país y en el sistema de producción de bienes y servicios, cuestión que ha sido considerada por el gobierno conforme lo dispuesto en los decretos dictados el mismo día, en forma concomitante con este bajo análisis. Se cita, como ejemplo, el decreto que dispuso la constitución de un fondo de afectación específica en el marco de la ley 25.300 y sus modificatorias, "Fondo de Garantías Argentino" (FoGAr), con el objeto de otorgar garantías para facilitar el acceso por parte de las

micro, pequeñas y medianas empresas a préstamos para capital de trabajo y pago de salarios, y el decreto que crea el programa de “Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción” para empleadores y trabajadores afectados por la emergencia sanitaria y la coyuntura económica; así como por el decreto 316/20 que prorroga el régimen de regularización tributaria establecido en el último párrafo del artículo 8° de la ley 27.541, entre otras de las muchas normas ya dictadas.

Según los fundamentos del decreto, correspondía tutelar en forma directa a los trabajadores como correlato necesario a las medidas de apoyo y sostén para el funcionamiento de las empresas, en este contexto de emergencia. Porque la crisis excepcional conlleva la necesidad de adoptar medidas de idéntica índole asegurando a los trabajadores que esta situación de emergencia no les hará perder sus puestos de trabajo, ya que el desempleo conlleva a la marginalidad de la población.

A la vez, se menciona al artículo 14 bis de la Constitución Nacional, el cual impone una protección específica al trabajo en sus diversas formas y en la coyuntura, de-viene indispensable la preservación de los puestos de trabajo.

Asimismo, se enuncia que la Organización Internacional del Trabajo, el 23 de marzo de 2020, ha emitido un documento "Las normas de la OIT y el Covid 19 (Coronavirus)" que revela la preocupación mundial y alude a la necesidad de que los gobiernos implementen medidas dirigidas a paliar los efectos nocivos en el mundo del trabajo, en particular en lo referido a la conservación de los puestos de labor y en tal sentido recuerda la importancia de tener presente la recomendación 166, que subraya "que todas las partes interesadas deberían tratar de evitar o limitar en todo lo posible la terminación de la relación de trabajo por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos, sin perjuicio para el funcionamiento eficaz de la empresa, establecimiento o servicio, y esforzarse por atenuar las consecuencias adversas de toda terminación de la relación de trabajo por estos motivos, para el trabajador o trabajadores interesados".

Por su parte, el artículo 1733 del Código Civil y Comercial de la Nación, en su inciso b), establece expresamente la posibilidad de que la "fuerza mayor" no exima de consecuencias o pueda ser neutralizada en sus efectos cuando una disposición le-gal así lo prevea.

De ahí que, conforme se expresa, una situación de crisis como la que motivó el dictado de las medidas de emergencia, autoriza a colegir que cabe atender el principio establecido por la Corte Suprema en "Aquino" (Fallos 327:3753, considerando 3°), en orden a considerar al trabajador como sujeto de preferente tutela, por imperio de lo ordenado por la Constitución Nacional.

Por tanto, con arreglo a dichas pautas, el presidente consideró imprescindible habilitar mecanismos que resguarden la seguridad de ingresos de los trabajadores y trabajadoras, aun en la contingencia de no poder prestar servicios, sea en forma presencial o en modos alternativos previamente pactados.

Finalmente, consideró indispensable garantizar la conservación de los puestos de trabajo por un plazo razonable, en aras de preservar la paz social y que ello solo será posible si se transita la emergencia con un diálogo social en todos los niveles y no con medidas unilaterales, que no serán más que una forma de agravar en mayor medida los problemas que el aislamiento social, preventivo y obligatorio, procura remediar.

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 eleva-do 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 de necesidad y urgencia que demanden una inmediata solución legislativa que no implique de forma alguna retardo

o postergación −como pueden ser los plazos previstos por la Constitución para la formación y 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. Objeto del decreto 329/20

Tras los fundamentos expuestos, el decreto 329/20 dispuso las siguientes medidas: (i) se prohibieron los despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor por el plazo de sesenta (60) días contados a partir de la fecha de publicación en el Boletín Oficial; y (ii) se prohibieron las sus-pensiones por las causales de fuerza mayor o falta o disminución de trabajo por el plazo de sesenta (60) días, contados a partir de la fecha publicación del presente decreto en el Boletín Oficial. En esta última prohibición quedan exceptuadas las suspensiones efectuadas en los términos del artículo 223 bis de la ley de contrato de trabajo, o sea, la prestación no remunerativa, considerada como la asignación en dinero que se entrega en compensación por suspensiones de la prestación laboral y que se funda en las causales de falta o disminución de trabajo, no imputables al empleador o fuerza mayor debidamente comprobada, pactadas individual o colectivamente y homologadas por la autoridad de aplicación, conforme normas legales vigentes, y cuando en virtud de tales causales el trabajador no realice la prestación laboral a su cargo. Sólo tributará las contribuciones establecidas en las leyes 23.660 y 23.661.

Por último, se estipula que los despidos y las suspensiones que se dispongan en violación de lo expresado en los puntos (i) y (ii), no producirán efecto alguno, manteniéndose vigentes las relaciones laborales existentes y sus condiciones actuales.

4. 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 consideran-

dos del decreto que la medida se dictó en virtud de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

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

a) Requisitos formales

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

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

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo 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 329/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 24/2020.

Asimismo, está acreditado que el decreto 329/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 6 de abril de 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan *"circuns-*

tancias excepcionales" que requieran pronto remedio y que sea *"imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".*

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

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que *"para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordina-rio 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).

Asimismo, en "Cooperativa de Trabajo Fast Limitada", la Corte requirió expresa-mente, para justificar la imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes, *"que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan"* (1/11/2003, Fallos 326-3180).

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

Es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contra-rio, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el

responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

5. Análisis del decreto 329/20

El decreto 329/20 dispuso la prohibición de despidos "sin justa causa", que no sería tan cuestionable, sino también "por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor". Esta última causa no parece adecuarse a las situaciones excepcionales vigentes, ni a las medias de razonabilidad necesarias para enfrentar la crisis, dado que el decreto no dispone medida alguna para el auxilio de quienes padezcan, precisamente, esa falta o disminución de trabajo y fuerza mayor.

La reglamentación de los derechos individuales durante las situaciones de emergencia, debe contemplar ciertos equilibrios en las intensidades de esas regulaciones. Porque no es posible ir en detrimento de los derechos y garantías de algunas personas para salvaguardar completamente los de otros. En otras palabras, la regulación de los derechos durante la emergencia debe tender a lograr un equilibrio entre las ventajas y perjuicios que inevitablemente se generan cuando se limita un derecho a fin de proteger otro derecho o bien constitucionalmente protegido.

La potestad pública debe mantener una relación razonable al reglamentar los derechos de las personas, especialmente en momentos en los cuales no imperan la normalidad y el sosiego. El balance debe ser, por tanto, un elemento entre los beneficios y las desventajas de las medidas adoptadas por la norma. De otro modo se generaría una relación basada en variables unidireccionales que derivarían, por añadidura, en costos desproporcionados sobre los derechos que no resultan amparados por la norma.

En este marco, el objeto del decreto 323/20 no equilibra los derechos de los involucrados, esto es, los derechos del empleador y los del empleado. La norma orienta la finalidad exclusivamente a la situación de los trabajadores, sin contemplar las circunstancias que padecen actualmente los empleadores con sus empresas. Además tampoco propone medidas de auxilio o de compensación que equilibren a las partes comprometidas. Todo esto hace que la razonabilidad de la medida dispuesta se vea altamente comprometida.

Desde otro punto de vista, el decreto tensiona el derecho a la igualdad dado que la medida proporciona equivalente

tratamiento jurídico a todas las situaciones involucradas. En sentido contrario, no hace segmentaciones o diferenciaciones entre los tipos de empresas que existen hoy en la Argentina. Por ende, el hecho de que la medida reglamente por igual a todas las empresas sin considerar las particularidades de cada una de ellas, en este escenario de emergencia, posiciona a la norma en confrontación directa con el derecho a la igualdad.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales pero no los sustanciales, la comisión propone que se resuelva declarar expresa-mente la invalidez del decreto de necesidad y urgencia 329, del 31 de marzo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 329/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 26

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 331/20 del Poder Ejecutivo. (S.-815/20).

DICTAMEN DE COMISION

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el Expediente N° 0033-JGM-2020 referido al Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 331/2020 de fecha 01 de abril de 2020, por el cual se dispone la prórroga de la prohibición de ingreso al territorio nacional a personas extranjeras no residentes en el país establecida en el Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 274 del 16 de marzo de 2020. El termino de vigencia de la medida es hasta el 12 de abril de 2020.

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,…

RESUELVEN:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 331 de fecha 01 de abril de 2020.

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. –

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la comisión, 29 de abril de 2020.-

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.-

INFORME

1. 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 art. 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 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.

---

[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 H. 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.

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:

……

13. 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 consideraran 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.

2 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

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

En este orden de ideas, es criterio de esta Comisión plantear un razonamiento amplio al analizar las circunstancias de

carácter excepcional que operan como supuesto fáctico-jurídico-político que autoriza el empleo del instituto del decreto de necesidad y urgencia.

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

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

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

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

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

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

---

[2] PÉREZ HUALDE, Alejandro, Decretos de Necesidad y Urgencia, Buenos Aires, Depalma, 1995.

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.[3]

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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

---

[3]Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.
[4]Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01
[5]La Ley, 1991-C:158

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional [6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”[7], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

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

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 “en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales –antes, durante o después de su

---

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

7 La Ley 1997-E:884-

tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese trámite-siempre que, ante un “caso concreto” –inexistente en la especie-, conforme las exigencias del art. 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental” (Considerando 23).

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

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

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

---

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

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

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “... la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto

---

9 “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

10 “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”. (Considerando 6°).

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

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de Fallos: 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (Considerando 25).

Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (art. 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional deje inerme a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (Considerando N° 7).

Fayt agregó que “en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social –más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida – ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el

recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el Tribunal en la causa “Verrochi” ya citada” (Considerando N° 9).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 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.[12]

---

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

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.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "circunstancias excepcionales" que "... hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos". [14]

III. OBJETO

Se somete a dictamen de esta Comisión el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 331 de fecha 1° de abril de 2020, por el cual se dispone la prórroga de la prohibición de ingreso al territorio nacional a personas extranjeras no residentes, contenida en el DNU 274/2020. El termino de vigencia es hasta el 12 de abril de 2020.

La Ley Nº 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”.

IV. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales:

---

[13] 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.

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de executivesorders, 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.

a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros; y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que

regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos” ... “los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

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

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso. [15]

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remito a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

Cabe destacar, en este sentido, que, si bien no se observan en el Decreto Nº 331/20 los refrendos de los Ministros de Defensa, Ing. Agustín Rossi y de Desarrollo Social, Lic. Daniel Arroyo, las pertinentes justificaciones, obran como Notas anexas del Mensaje 17/2020, por el que se comunica el dictado del Decreto en análisis.

---

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

2. ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del Decreto Nº331/2020, a fin de determinar si su emisión se corresponde con los requerimientos constitucionales expresados en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

Por medio del decreto bajo análisis el Poder Ejecutivo Nacional dispuso la prórroga de la prohibición de ingreso al territorio nacional a personas extranjeras no residentes en el país establecida en el Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 274 del 16 de marzo de 2020. En aquel decreto, tal prohibición se extendía a puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso al territorio nacional. La vigencia de esta prórroga es hasta el 12 de abril de 2020 inclusive.

Seguidamente, se instruye al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, al Ministerio del Interior, a la Dirección Nacional de Migraciones, organismo descentralizado actuante en la órbita de la Secretaría de Interior del Ministerio del Interior, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Seguridad, al Ministerio de Transporte y a la Administración Nacional de Aviación Civil, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Transporte, para que establezca los cronogramas y las acciones necesarias para posibilitar el ingreso al territorio nacional de las personas residentes en el país y de los argentinos y argentinas con residencia en el exterior que no hayan podido hacerlo durante la vigencia del Decreto Nº 313/20.

Por último, se instruye al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a prorrogar la vigencia del “PROGRAMA DE ASISTENCIA DE ARGENTINOS EN EL EXTERIOR EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS” hasta tanto ingresen al territorio nacional las personas que se encontraban comprendidas en el artículo 1° del Decreto N° 313/20 a través de los corredores seguros que se establezcan oportunamente.

Para llegar a una conclusión jurídica correcta respecto de la validez o invalidez de este decreto, será necesario apreciar, dentro de la inédita circunstancia que está viviendo la Argentina y el mundo entero debido a la pandemia de COVID-19, cual es la evolución que este grave flagelo está teniendo en nuestro país.

Esta apreciación deberá realizarse a fin de poder determinar con certeza, si esta situación se corresponde o no con las

circunstancias excepcionales que la Constitución Nacional exige como supuesto de hecho indispensable para que el Poder Ejecutivo emita disposiciones de carácter legislativo, cláusula que se encuentra contenida en el inciso 3 del artículo 99 de la Carta Magna.

El mundo se encuentra el día de hoy en una situación nunca vista ante el avance y propagación de la epidemia de COVID-19, enfermedad viral de origen desconocido, la cual tuvo su primer brote masivo en la provincia de Hubei, en la República Popular China y fue propagándose a todo el globo con la velocidad de los actuales medios de transporte, en particular la aviación.

Si bien a lo largo de la historia, desde la antigüedad hasta el último siglo, el mundo ha sufrido varias pandemias de distinta gravedad, esta es la primera vez que la comunidad internacional reacciona en forma más o menos coordinada con el objeto de mitigar el impacto sanitario, el cual está sobre exigiendo los sistemas de salud de los distintos países, o colapsándolos en los casos más graves.

Estas medidas de contención se manifiestan en una virtual parálisis de la actividad humana en todos los ámbitos, exceptuando a aquellas labores que tienen que ver con la generación y distribución de alimentos y productos de primera necesidad, además de aquellas vinculadas a la prestación de servicios públicos y sociales esenciales. Si bien cada Estado tiene su propia evaluación de la situación, y toma decisiones que restringen en mayor o menor medida la economía, puede decirse que el impacto económico es catastrófico e incalculable. Esta circunstancia, en un mundo orientado hacia la producción y el consumo cada vez a mayor escala, el haber renunciado transitoriamente a continuar la cadena de productividad puede dar una idea de lo excepcional de la situación y de su oscura perspectiva en caso de que tales medidas no se tomasen. Otros países han privilegiado la continuidad económica, y hoy están enfrentando agudas escaladas en el número de personas contagiadas y fallecidas, además de la sobre exigencia o colapso de sus sistemas de salud.

Esta perspectiva fue la que motivó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a declarar el brote de COVID-19 como una “pandemia” de consecuencias imprevisibles el día 11 de marzo de este año en curso, cinco días antes de ser emitido el DNU Nº 274/2020, que diera inicio a la prohibición de ingreso a extranjeros no residentes que el DNU Nº 331/2020 viene a prorrogar.

Si bien hay recomendaciones hechas por la OMS a los gobiernos y a las poblaciones en general, la realidad admitida por los expertos es que nadie está en condiciones de prever cual será el

índice de contagios con determinada medida, o cual hubiera sido en caso de no tomarse. Por este motivo es que la situación se caracteriza por un alto nivel de incertidumbre y dinamismo, variando día a día el criterio de conveniencia en la toma de decisiones, las cuales tienen, en nuestro país, su origen en una mesa interdisciplinaria de expertos en salud y otras materias relacionadas, que brinda asesoramiento constante al Presidente de la Nación y su gabinete de ministros.

En estos momentos, ya han pasado más de 40 días desde el dictado del DNU 260/2020, el cual vino a ampliar la emergencia sanitaria establecida por la Ley Nº 27.541, enfocándose en exclusiva en generar medidas para enfrentar el impacto de la pandemia en nuestro país y dando inicio a una batería de medidas contundentes, las cuales evidencian la voluntad política de colocar a la vida humana de los argentinos y argentinas en el rango más alto de valores a proteger. Ejemplo de estas son el DNU 297/2020, que instauró el aislamiento social preventivo y obligatorio, que fuera dictado el día 20 de marzo, hace ya más de un mes, junto con la prohibición de circular en rutas salvo poseer autorización expresa y la restricción al ingreso por fronteras, que aquí nos ocupa.

Estas medidas han supuesto un verdadero trastorno en la vida del país tal como la conocíamos, y representan un enorme esfuerzo que la sociedad argentina está sobrellevando con gran dignidad y colaboración. Sin embargo, apreciadas en la perspectiva que nos permite ya el transcurso de más de un mes, se manifiestan indudablemente exitosas en su objetivo de contención de la pandemia, habiendo minimizado el número de contagios de COVID-19 y manteniendo el brote en una situación manejable desde la sanidad.

En particular, la decisión de prohibir el ingreso al territorio nacional a extranjeros no residentes que provengan de cualquier punto del globo, contenida originalmente en el DNU 274/2020, cuyos efectos se prorrogan mediante este decreto, fue tomada el día 16 de marzo de este año, fecha en que los casos confirmados de COVID-19 positivo eran 65 en total, con dos fallecidos. A ese día, no se había observado transmisión comunitaria y la totalidad de casos eran importados o por contacto estrecho. El número de nuevos contagios detectados se contaba en el orden de los diez por día.

Desde esa fecha hasta hoy, el número de casos diarios se ha ido incrementando hasta llegar a los 3780 confirmados al 25 de abril, aunque la curva estadística no se ha incrementado de manera exponencial, quedando en los últimos días en el orden de los 170 casos nuevos diarios. El “aplanamiento” de las representaciones

matemáticas de la propagación del COVID-19 cobra notoriedad si se lo observa en comparativa con países que han optado por medidas más leves respecto al aislamiento social, privilegiando la continuidad económica. Estos estados enfrentan un presente mucho más comprometido desde el punto de vista sanitario, así como un pronóstico bastante más grave e incierto.

Este estancamiento en la expansión de nuevos contagios no puede atribuirse sino al conjunto de fuertes y contundentes medidas de contención que fueron materializadas por el Poder Ejecutivo, respecto de las cuales el pueblo argentino se encuentra colaborando con entereza y responsabilidad. Estas medidas funcionan como un todo, tendrían poco sentido en caso de estar aisladas o de faltar algunas esenciales, y la prórroga de la prohibición de ingreso a extranjeros no residentes contenida en el DNU Nº 331/2020 reviste ese carácter, al impedir el ingreso del virus al país.

En un escenario de alcance global, con millones de personas en aislamiento social, donde los vuelos internacionales de pasajeros se encuentran con sus frecuencias disminuidas o cancelados y con serias restricciones sanitarias para los viajeros, y la mayoría de los países de la región con las fronteras cerradas, incluso algunos hasta para las personas nacionales de esos estados, podemos apreciar la magnitud de los esfuerzos realizados con el objeto de disminuir los contagios y la circulación del COVID-19, tratando de mantener el brote en fases de control.

Este DNU Nº 331/2020 es una medida de carácter excepcional y transitoria que se enmarca en los esfuerzos que está realizando el Estado argentino y su pueblo todo para evitar un daño social, sanitario y económico mucho mayor, en concordancia con otras medidas que tienen por objeto la reducción de la circulación de personas y el contacto social, por representar este la principal causa de propagación del COVID-19.

En virtud de lo expuesto, y atento a la situación de público conocimiento que día a día demanda los más grandes esfuerzos, no queda duda alguna de que el escenario que está transitando el país se encuentra dentro de las situaciones excepcionales que el constituyente tuvo en mira al redactar el articulo 99 inc. 3 de la Constitución Nacional, situación para la cual el decreto de necesidad de urgencia es quizá, la herramienta legal más idónea que tiene el Estado para dar respuestas rápidas y concretas a la población.

En un marco donde la incertidumbre y el dinamismo de la situación hacen que las decisiones deban tomarse con premura,

resultaría imposible que tales medidas siguiesen el curso ordinario de formación de las leyes en el Congreso Nacional, so pena de atentar gravemente contra la salud pública, que el Estado está en obligación de proteger.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 331/2020, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Nº 26.122. En virtud de ello, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 331 de fecha 1° de abril de 2020.-

DECRETO N° 331/2020

Marcos Cleri

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número:

Referencia: Mensaje comunica Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 331/20

A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 331 del 1° de abril de 2020, que se acompaña.

Digitally signed by DE PEDRO Eduardo Enrique
Date: 2020.04.03 16:58:02 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by CAFIERO Santiago Andrés
Date: 2020.04.03 22:04:48 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2020.04.03 22:04:55 -03:00

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número:

Referencia: DNU - PRORROGA PLAZO - PROHIBICIÓN DE INGRESO AL TERRITORIO NACIONAL

VISTO el Expediente N° EX-2020-20204271-APN-SECRE#MRE, la Ley N° 27.541, los Decretos Nros. 260 del 12 de marzo de 2020 y su modificatorio, 274 del 16 de marzo de 2020, 297 del 19 de marzo de 2020, 313 del 26 de marzo de 2020, la Resolución N° 567 del 14 de marzo de 2020 del MINISTERIO DE SALUD, la Resolución N° 62 del 28 de marzo de 2020 del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, y

CONSIDERANDO:

Que por el Decreto N° 260/20 se amplió por el plazo de UN (1) año la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19.

Que, asimismo, por la Resolución N° 567/20 del MINISTERIO DE SALUD se estableció la prohibición de ingreso al país, por un plazo de TREINTA (30) días, de las personas extranjeras no residentes que hubieren transitado por “zonas afectadas” en los CATORCE (14) días previos a su llegada.

Que, a su vez, por el artículo 1º del Decreto N° 274/20 se estableció la prohibición de ingreso al territorio nacional, por un plazo de QUINCE (15) días corridos, de personas extranjeras no residentes en el país, a través de PUERTOS, AEROPUERTOS, PASOS INTERNACIONALES, CENTROS DE FRONTERA y cualquier otro punto de acceso, con el objeto de reducir las posibilidades de contagio.

Que, por otro lado, por el Decreto N° 297/20 se dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria, con el objetivo de proteger la salud pública como una obligación inalienable del Estado nacional, a regir desde el 20 de marzo hasta el 31 de marzo.

Que teniendo en cuenta la evolución de la pandemia en el país y a nivel global, se considera necesario prorrogar los plazos establecidos en el Decreto N° 274/20, con el fin de minimizar el ingreso al territorio nacional de posibles

vectores de contagio.

Que la prórroga del plazo referido en el considerando anterior resulta imprescindible, razonable y proporcionada con relación a la amenaza y al riesgo sanitario que enfrenta el país y se enmarca en el conjunto de medidas y acciones que el Estado Nacional ha llevado adelante con el fin de contener la propagación del coronavirus COVID-19, siendo congruente con las limitaciones que han establecido otros países.

Que, por su parte, el Decreto N° 313/20 amplió los alcances de la prohibición de ingreso al territorio nacional a través de PUERTOS, AEROPUERTOS, PASOS INTERNACIONALES, CENTROS DE FRONTERA y cualquier otro punto de acceso, dispuesta por el Decreto N° 274/20, a las personas residentes en el país y a los argentinos y las argentinas con residencia en el exterior, hasta el 31 de marzo, inclusive, del corriente año.

Que, en adición al resguardo de la salud de la población, la medida adoptada a través del decreto citado en el considerando precedente tuvo como objetivo generar las condiciones necesarias en PUERTOS, AEROPUERTOS, PASOS INTERNACIONALES, CENTROS DE FRONTERA y demás puntos de acceso al país, en términos de infraestructura y atención sanitaria, para recibir a quienes aún se encuentran en el exterior y que deban efectuar el tránsito hacia su domicilio o efectuar el aislamiento en el lugar donde arriben, bajo las pautas establecidas por la autoridad sanitaria nacional.

Que en esta instancia y teniendo en cuenta el estado de situación actual, resulta necesario que las áreas competentes en la materia del Estado Nacional procedan a determinar los corredores seguros a los fines de garantizar el ingreso al territorio nacional de aquellas personas que provisoriamente estuvieron impedidas de hacerlo en virtud de lo establecido en el Decreto N° 313/20.

Que en el marco de lo dispuesto por el Decreto N° 313/20, mediante la Resolución del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO N° 62/20, se creó el “PROGRAMA DE ASISTENCIA DE ARGENTINOS EN EL EXTERIOR EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS”, con el objetivo de prestar asistencia a los nacionales argentinos o residentes en el país que no pudieran ingresar al territorio nacional en virtud de lo previsto por el artículo 1° del mencionado decreto, a través de las representaciones argentinas en el exterior y hasta tanto puedan retornar a la REPÚBLICA ARGENTINA.

Que, en consecuencia, resulta necesario instruir al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO para que proceda a prorrogar la vigencia del mencionado programa hasta tanto ingresen al territorio nacional las personas que se encontraban comprendidas en el artículo 1° del Decreto N° 313/20 a través de los corredores seguros que se establezcan en el marco de la presente medida.

Que la evolución de la situación epidemiológica exige que se adopten medidas rápidas, eficaces y urgentes, por lo que deviene imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

Que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y

que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que han tomado intervención los servicios jurídicos pertinentes.

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

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. - Prorrógase el plazo establecido por el artículo 1° del Decreto N° 274/20 hasta el día 12 de abril de 2020, inclusive.

ARTÍCULO 2°.- Instrúyese al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, al MINISTERIO DEL INTERIOR, a la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, organismo descentralizado actuante en la órbita de la SECRETARÍA DE INTERIOR del MINISTERIO DEL INTERIOR, al MINISTERIO DE SALUD, al MINISTERIO DE SEGURIDAD, al MINISTERIO DE TRANSPORTE y a la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL, organismo descentralizado actuante en la órbita del MINISTERIO DE TRANSPORTE, con el fin de que procedan a establecer los cronogramas pertinentes y a coordinar las acciones necesarias para posibilitar el ingreso paulatino al territorio nacional de las personas residentes en el país y de los argentinos y argentinas con residencia en el exterior que no hayan podido hacerlo durante la vigencia del Decreto Nº 313/20. A tal fin determinarán los corredores seguros aéreos, fluviales, marítimos y terrestres que reúnan las mejores condiciones sanitarias y de seguridad, en el marco de la pandemia de COVID-19, prestando especial atención a las personas pertenecientes a grupos de riesgo, conforme lo define la autoridad sanitaria.

ARTÍCULO 3°.- Instrúyese al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO a prorrogar la vigencia del “PROGRAMA DE ASISTENCIA DE ARGENTINOS EN EL EXTERIOR EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS” hasta tanto ingresen al territorio nacional las personas que se encontraban comprendidas en el artículo 1° del Decreto N° 313/20 a través de los corredores seguros que se establezcan en el marco de la presente medida.

ARTÍCULO 4°. - La presente medida entrará en vigencia el día de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 5°.- Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 6°.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

Digitally signed by MEONI Mario Andres
Date: 2020.03.31 23:48:21 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by BASTERRA Luis Eugenio
Date: 2020.03.31 23:48:56 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by MORONI Claudio Omar
Date: 2020.03.31 23:50:26 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GOMEZ ALCORTA Elizabeth Victoria
Date: 2020.03.31 23:51:27 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by LAMMENS NUÑEZ Matias Daniel
Date: 2020.03.31 23:51:53 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by KATOPODIS Gabriel Nicolás
Date: 2020.03.31 23:52:12 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by FREDERIC Sabina Andrea
Date: 2020.03.31 23:52:30 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by CAFIERO Santiago Andrés
Date: 2020.03.31 23:52:51 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by SALVAREZZA Roberto Carlos
Date: 2020.03.31 23:53:10 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by BAUER Tristan
Date: 2020.03.31 23:54:15 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by DE PEDRO Eduardo Enrique
Date: 2020.04.01 00:46:56 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by CABANDIÉ Juan
Date: 2020.04.01 00:47:18 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by LOSARDO Marcela Miriam
Date: 2020.04.01 00:47:51 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GONZALEZ GARCIA Gines Mario
Date: 2020.04.01 00:48:22 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by BIELSA Maria Eugenia
Date: 2020.04.01 00:49:08 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by TROTTA Nicolas Alfredo
Date: 2020.04.01 00:50:35 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by SOLÁ Felipe Carlos
Date: 2020.04.01 00:55:35 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GUZMAN Martin Maximiliano
Date: 2020.04.01 01:09:33 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Matías Sebastián Kulfas
Date: 2020.04.01 01:39:39 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by FERNANDEZ Alberto Ángel
Date: 2020.04.01 01:50:22 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2020.04.01 01:51:24 -03:00

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2020.04.01 01:50:47 -03:00

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2020.04.01 01:50:52 -03:00

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Nota

Número:

Referencia: Firma DNU 331/2020

A: Gonzalo Roberto Ruanova (SST#SLYT),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Sr. Presidente de la Nación

Dr. Alberto Ángel Fernandez

Me dirijo a Usted con relación al Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 331 del día 01 de abril de 2020, mediante el cual, entre otros extremos, se prorrogó el plazo establecido por el artículo 1º del Decreto Nº 274/20 hasta el día 12 de abril de 2020, inclusive.

En tal sentido, pongo en su conocimiento que por una falla del sistema en la firma digital el decreto mencionado en el párrafo anterior no contó con mi refrendo. Sirva esta nota para enmendar el inconveniente acontecido.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2020.04.02 10:33:05 -03:00

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2020.04.02 10:33:50 -03:00

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Nota

Número:

Referencia: Refrendo DNU 331/2020

A: Gonzalo Roberto Ruanova (SST#SLYT),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Sr. Presidente de la Nación:

Me dirijo a Ud con relación al Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 331/2020 del día 01 de abril de 2020 mediante el cual, entre otros extremos, se prorroga el plazo establecido por el artículo 1° del Decreto N° 274/20 hasta el día 12 de abril de 2020.

En tal sentido, pongo en su conocimiento que el decreto mencionado en el párrafo anterior no contó con mi refrendo debido a un inconveniente operativo vinculado con el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE).

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by ARROYO Daniel Fernando
Date: 2020.04.02 14:19:02 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2020.04.02 14:19:54 -03:00

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 26

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 331/20 del Poder Ejecutivo. (S-815/20).

DICTAMEN DE COMISION

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 33-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 331, del 1° de abril de 2020, mediante el cual se prorrogó el plazo establecido por el artículo 1° del decreto 274/20 (prohibición de ingreso al territorio nacional de personas extranjeras no residentes en el país) hasta el 12 de abril de 2020, inclusive.

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

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El Senado y la Cámara de Diputados,…

RESUELVEN

Artículo 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 331, del 1° de abril 2020.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de la comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.-

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 33-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 331, del 1° de abril de 2020, mediante el cual se prorrogó el plazo establecido por el artículo 1° del decreto 274/20 (prohibición de ingreso al territorio nacional de personas extranjeras no residentes en el país) hasta el 12 de abril de 2020, inclusive.

En los considerandos del decreto se afirma que la prórroga del plazo referido en el considerando anterior resulta imprescindible, razonable y proporcionada con relación a la amenaza

y al riesgo sanitario que enfrenta el país y se enmarca en el conjunto de medidas y acciones que el Estado Nacional ha llevado adelante con el fin de contener la propagación del coronavirus COVID-19, siendo congruente con las limitaciones que han establecido otros países.

Asimismo, que en adición al resguardo de la salud de la población, la medida adop-tada a través del decreto 313/20 tuvo por objetivo generar las condiciones necesa-rias en puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y demás puntos de acceso al país, en términos de infraestructura y atención sanitaria, para recibir a quienes aún se encuentran en el exterior y que deban efectuar el tránsito hacia su domicilio o efectuar el aislamiento en el lugar donde arriben, bajo las pau-tas establecidas por la autoridad sanitaria nacional.

En el marco de lo dispuesto por el decreto 313/20, mediante la resolución del Mi-nisterio de Relaciones Exteriores n° 62/20, se creó el "Programa de Asistencia de Argentinos en el Exterior en el marco de la Pandemia de Coronavirus", con el objetivo de prestar asistencia a los nacionales argentinos o residentes en el país que no pudieran ingresar al territorio nacional en virtud de lo previsto por el artículo 1° del mencionado decreto, a través de las representaciones argentinas en el exterior y hasta tanto puedan retornar a la República Argentina.

En consecuencia, resultó necesario además instruir al Ministerio de Relaciones Exteriores para que proceda a prorrogar la vigencia del mencionado programa hasta tanto ingresen al territorio nacional las personas que se encontraban comprendidas en el artículo 1° del decreto 313/20 a través de los corredores seguros que se establezcan en el marco de la presente medida.

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 habi-litado 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 Comi-sión Bicameral Permanente se expida —a través de un dictamen— acerca de la validez o invalidez del decreto, para que posteriormente dicho dictamen sea eleva-do al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

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

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

3. Objeto del decreto 331/20

Con los fundamentos dados, el decreto prorrogó el plazo establecido por el artículo 1° del decreto 274/20 (prohibición de ingreso al territorio nacional de personas extranjeras no residentes en el país) hasta el 12 de abril de 2020, inclusive.

Luego, instruyó al Ministerio de Relaciones Exteriores a prorrogar la vigencia del del Programa de Asistencia de Argentinos en el exterior hasta tanto ingresen al territorio nacional las personas que se encontraban comprendidas en el artículo 1° del decreto 313/20 a través de los corredores seguros que se establezcan en el marco de la presente medida.

4. 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 Nacio-nal.

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

a) Requisitos formales

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

El primero de esos recaudos formales es que el decreto en cuestión sea decidido en acuerdo general de ministros, quienes deben refrendarlo junto con el jefe de Gabi-nete 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. Sólo luego de superado ese primer análisis o control, corresponde con-siderar 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 331/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 17/20 elevado a esta comisión.

Asimismo, está acreditado que el decreto 331/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la considera-ción de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 3 de abril del 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Na-cional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan "circunstancias excepcionales" que requieran pronto remedio y que sea "imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".

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

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sos-tuvo que "para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas 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 le-

gislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesi-dad y urgencia al expresar que "uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determi-nados individuos" (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y ur-gencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permiti-do a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo se-gundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 331/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmen-tos más vulnerables.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sus-tentaron la emisión del decreto, estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimento 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 dis-puesta por el presi-

dente de la Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a contrario sensu, un detrimento para los segmentos involucrados.

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del presente decreto, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a "que la situación que re-quiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inme-diatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

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

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Se-

nado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observa-ciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Or-den del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que corres-pondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el pre-sidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigo-rismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legis-lativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 331/20 constituye una eficaz y adecuada solu-ción legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar efi-cazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dicta-do del decreto 331/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación plan-teada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Consti-tución Nacional

para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expre-samente la validez del decreto de necesidad y urgencia 331, del 1° de abril de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 331/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 27

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 332/20 del Poder Ejecutivo. (S.-816/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

HONORABLE CONGRESO:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 332/20 de fecha 01 de abril de 2020 y publicado en el Boletín Oficial el mismo día, mediante el cual se crea el “Programa de Asistencia de Emergencia del Trabajo y la Producción para empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras afectados por la emergencia sanitaria”.

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:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 332 de fecha 01 de abril de 2020 y publicado en el Boletín Oficial el mismo día. -

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. -

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la Comisión, 29 de abril de 2020.

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.

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 art. 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 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*

---

[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 H. 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.

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 consideraran 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

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

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

---

[2] PÉREZ HUALDE, Alejandro, *Decretos de Necesidad y Urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

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

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

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

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.[3]

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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

---

[3]Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.

[4]Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01

[5]*La Ley,* 1991-C:158

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional [6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez” [7], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

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

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

---

[6] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

[7] *La Ley* 1997-E:884.

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

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

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

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

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

---

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

[9] “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

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

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

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “... *la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”.* (Considerando 6°).

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

[10] “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

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

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

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

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

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

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

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

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

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir de la Administración, de la Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter general dictadas

por el Congreso o por los organismos judiciales, sin el carácter formal de las leyes o sentencias, son también reglamentos, sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la Administración.

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

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

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

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 76.

---

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

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.[12]

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.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "*circunstancias excepcionales*" que "... *hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos*". [14]

II. OBJETO

La Comisión Bicameral Permanente somete a su consideración el tratamiento del Decreto N° **332/2020,** en el que se crea el “Programa de Asistencia de Emergencia del Trabajo y la Producción para empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras afectados por la emergencia sanitaria”.

Tal decreto ha sido dictado invocando el artículo 99 inc.1 y 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 3º CN y los artículos de la Ley 26.122.

La Ley Nº 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”.

---

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

[13] 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.

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executivesorders,* 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.

III. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”...“los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

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

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “*La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta*” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso. [15]

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remito a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del Decreto Nº 332/2020**,** a fin de determinar si su emisión se corresponde con los requerimientos constitucionales expresados en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

---

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

Por medio del Decreto 260/20 se amplió la emergencia pública por el plazo de UN (1) año, instituida por Ley 27.451, en materia sanitaria a raíz de la Pandemia del Coronavirus “COVID-19”, declarada por la Organización de la Salud (OMS) en el mes de marzo del año 2020.

Posteriormente prosiguió el “asilamiento social, preventivo y obligatorio” fijado por el Decreto 297/20 con el fin de preservar la salud de la población y así ralentizar la expansión del virus “COVID-19” en la República Argentina.

Tal medida ha tenido un impacto directo y negativo principalmente en la economía de aquellos empleadores y empleadoras y familias que no realizan actividades y/o servicios que hayan sido declarados como esenciales en la emergencia sanitaria y cuyo personal no ha sido exceptuado del “aislamiento preventivo, social y obligatorio”, como también en las micro, pequeñas y medianas empresas.

Dado el contexto de emergencia y excepción resulta necesario establecer medidas que tengan por fin morigerar el impacto negativo que ha provocado esta crisis mundial en la Argentina, tanto en aquellos sectores productivos y de servicios que aportan a la economía del país como en las familias que han sido impactadas por tales circunstancias.

Que el “Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción” creado por tal decreto, conlleva al otorgamiento de una serie de beneficios para aquellos empleadores y empleadoras y familias que han sido damnificados directamente por la crisis que se atraviesa. El Poder Ejecutivo, en uso de las facultades otorgadas por distintas normas jurídicas, a saber; Ley 27.541 art. 58, inc. “c”, Ley 24.043 y Ley 27.264, ha dispuesto específicamente la reducción o postergación a las contribuciones al Sistema Integrado Previsional Argentino del personal que desarrolla tareas en actividades afectadas; instruye a la AFIP a que adopte medidas que contemplen nuevos vencimientos de las contribuciones patronales y facilidades de pago de los sectores económicos afectados; consolida y refuerza la promoción y defensa del empleo y el Programa de Recuperación Productiva; y se elevan los montos de las prestaciones económicas por desempleo, el mínimo a SEIS MIL PESOS ($6.000) y el máximo a DIEZ MIL PESOS ($10.000).

La crisis que se está atravesando a causa de la pandemia del “COVID-19”, afecta en mayor o en menor medida a toda la población argentina y resulta imperioso que el Estado dé una respuesta rápida y eficiente para atenuar las consecuencias del impacto económico negativo que está produciendo tal pandemia.

Los fundamentos expuestos resultan suficientes para corroborar la necesidad y urgencia del dictado de medidas que tiendan a proteger a los sectores productivos y de servicios que aportan a la economía del país, y a aquellas familias que indeseablemente han sido perjudicadas por el impacto económico negativo que produce esta pandemia. Son beneficios que alivianarán la carga negativa que están sobrellevando estos sectores y que, sin un Estado presente, muchos de ellos no podrían sustentarse en este contexto.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y también habiéndose cumplido los requisitos sustanciales, toda vez que el proyecto en tratamiento cumple con lo manifestado por la Norma Fundamental, la

Comisión Bicameral de Trámite Legislativo propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° **332/2020** de fecha 01 de abril de 2020 (B.O. 01/04/2020).

MARCOS CLERI

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número:

Referencia: Mensaje comunica Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 332/20

A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 332 del 1° de abril de 2020, que se acompaña.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número:

Referencia: DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA - Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción

---

VISTO el Expediente N° EX-2020-20649155-APN-DGDMT#MPYT, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 260 del 12 de marzo de 2020, las Leyes Nros. 27.541, 27.264, 25.371, 24.013, 20.744 (T.O. 1976) y sus modificaciones, 14.250 (t.o. 2004) y sus modificaciones, 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, y los Decretos Nros. 618 del 10 de julio de 1997 y 507 del 24 de marzo de 1993, y

CONSIDERANDO:

Que el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 260/20 dispuso ampliar la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541, en virtud de la Pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el COVID-19, por el plazo de UN (1) año.

Que en razón de la emergencia declarada, se han adoptado distintas medidas destinadas a ralentizar la expansión del nuevo Coronavirus, limitando la circulación de personas y el desarrollo de actividades determinadas, lo que produce un impacto económico negativo y no deseado sobre empresas y familias.

Que a raíz de la situación de emergencia, no solo se debe procurar la adopción de medidas tendientes a la protección de la salud pública sino también a coordinar esfuerzos para morigerar el impacto de las medidas sanitarias sobre los procesos productivos y el empleo.

Que, en tal sentido, la merma de la actividad productiva afecta de manera inmediata y aguda a las empresas, particularmente a aquéllas micro, pequeñas y medianas.

Que es necesario adoptar medidas que reduzcan ese impacto negativo, y por ello esta norma, en uso de las facultades conferidas por el artículo 58 inciso c) de la Ley N° 27.541, dispone reducir o postergar el pago de las contribuciones al Sistema Integrado Previsional Argentino del personal que desarrolla tareas en actividades afectadas.

Que, por los artículos 1º del Decreto N° 618/97 y 22 del Decreto N° 507/93, la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS es la encargada de fijar los vencimientos de los recursos de la seguridad social, y el artículo 32 de la Ley N° 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, la facultan a conceder facilidades de pago a favor de aquellos contribuyentes y responsables que acrediten encontrarse en condiciones económico-financieras que les impidan el cumplimiento oportuno de dichas obligaciones.

Que, en este marco, es oportuno instruir a la AFIP para que adopte medidas que contemplen nuevos vencimientos de las contribuciones patronales y facilidades de pago de los sectores económicos afectados.

Que la Ley N° 24.013 previó el despliegue de acciones por parte del PODER EJECUTIVO NACIONAL dirigidas a mejorar la situación socio-económica de la población, adoptando como eje principal la promoción y defensa del empleo.

Que el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, como autoridad de aplicación de la Ley N° 24.013, tiene a su cargo la elaboración de los planes y programas pertinentes y, en tal sentido, dentro de sus competencias, la de disponer todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos previstos por las leyes a fin de atender las situaciones que pongan en peligro la calidad y/o cantidad de puestos de trabajo.

Que la Ley N° 27.264 instituye en forma permanente el Programa de Recuperación Productiva que fuera creado por la Resolución del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL N° 481 de fecha 10 de julio de 2002 y sus modificatorias y complementarias.

Que el Programa de Recuperación Productiva es una herramienta de suma utilidad a los fines de coadyuvar a los empleadores a transitar la actual crisis sanitaria.

Que la dinámica de la epidemia Covid-19 y su impacto sobre la salud pública y la situación social hacen imposible seguir el trámite para la sanción de las leyes.

Que la Ley N° 26.122, regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

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

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por los artículos 1°, 2° y 58 de la Ley N° 27.541 y el artículo 99 incisos 1, 2 y 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- Créase el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras afectados por la emergencia sanitaria.

ARTÍCULO 2°.- El Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción consistirá en la obtención de uno o más de los siguientes beneficios:

a. Postergación o reducción de hasta el NOVENTA Y CINCO POR CIENTO (95%) del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino.
b. Asignación Compensatoria al Salario: Asignación abonada por el Estado para todos los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia del sector privado, comprendidos en el régimen de negociación colectiva en los términos de la Ley N° 14.250 (texto ordenado 2004) y sus modificaciones, para empresas de hasta CIEN (100) trabajadoras y trabajadores.
c. REPRO Asistencia por la Emergencia Sanitaria: Suma no contributiva respecto al Sistema Integrado Previsional Argentino abonada por el Estado para las y los trabajadores en relación de dependencia del sector privado, comprendidos y comprendidas en el régimen de negociación colectiva en los términos de la Ley N° 14.250 (texto ordenado 2004) y sus modificaciones en empleadores y empleadoras que superen los CIEN (100) trabajadores y trabajadoras.
d. Sistema integral de prestaciones por desempleo: las y los trabajadores que reúnan los requisitos previstos en las Leyes Nros. 24.013 y 25.371 accederán a una prestación económica por desempleo conforme las consideraciones estipuladas en el artículo 11 del presente decreto.

ARTÍCULO 3°.- Los sujetos alcanzados por la presente norma podrán acogerse a los beneficios estipulados en los incisos a), b) y c) del artículo 2° del presente decreto en la medida en que den cumplimiento con uno o varios de los siguientes criterios:

a. Actividades económicas afectadas en forma crítica en las zonas geográficas donde se desarrollan.
b. Cantidad relevante de trabajadores y trabajadoras contagiadas por el COVID 19 o en aislamiento obligatorio o con dispensa laboral por estar en grupo de riesgo u obligaciones de cuidado familiar relacionadas al COVID 19.
c. Sustancial reducción en sus ventas con posterioridad al 20 de marzo de 2020.

ARTÍCULO 4°.- Se encuentran excluidos de los beneficios del presente decreto aquellos sujetos que realizan las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia sanitaria y cuyo personal fue exceptuado del cumplimiento del “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, conforme las prescripciones del artículo 6° del Decreto N° 297/20 y de la Decisión Administrativa N°429/20 y sus eventuales ampliaciones, así como todas aquellas otras que sin encontrarse expresamente estipuladas en las normas antedichas no exterioricen indicios concretos que permitan inferir una disminución representativa de su nivel de actividad.

ARTÍCULO 5°.- La JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS establecerá los criterios objetivos, sectores de actividad y demás elementos que permitan determinar las asistencias previstas en el presente decreto.

ARTÍCULO 6°.- Los sujetos que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3° del presente decreto, y de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° del mismo, accederán a uno de los siguientes beneficios en materia de las obligaciones emanadas del sistema de seguridad social:

a. Postergación de los vencimientos para el pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino.
b. Reducción de hasta el NOVENTA Y CINCO POR CIENTO (95 %) de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino devengadas durante el mes de abril de 2020. El beneficio de la reducción será establecido por la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS en función de los parámetros que defina la normativa a dictarse según lo establecido en el artículo 3°.

El beneficio estipulado en el inciso b) del presente artículo será para empleadores y empleadoras cuyo número total de trabajadoras y trabajadores en relación de dependencia, al 29 de febrero de 2020, no supere la cantidad de SESENTA (60). Aquellos empleadores y empleadoras, cuya plantilla de personal en relación de dependencia supere dicha cantidad, en las condiciones allí establecidas, deberán, a los efectos de gozar del mencionado beneficio, promover el Procedimiento Preventivo de Crisis de Empresas previsto en el Capítulo 6 del Título III de la Ley N° 24.013, con los alcances y limitaciones que establezca la reglamentación.

ARTÍCULO 7°.- Instrúyese a la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS a disponer vencimientos especiales para el pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino devengadas durante los meses de marzo y abril del año en curso, y facilidades para el pago de las mismas, a los fines de la postergación establecida en el inciso a) del artículo 6° del presente decreto aplicable a los empleadores y empleadoras que defina la normativa a dictarse según lo establecido en el artículo 3°.

ARTÍCULO 8°.- La Asignación Compensatoria al Salario consistirá en una suma abonada por la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL para todos o parte de las y los trabajadores comprendidos en el régimen de negociación colectiva (Ley Nº 14.250 (t.o. 2004) y sus modificaciones) para el caso de empleadores o empleadoras de hasta CIEN (100) trabajadores o trabajadoras, y que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3° del presente decreto, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° del mismo.

El monto de la asignación se determinará de acuerdo a los siguientes parámetros:

a. Para los empleadores y empleadoras de hasta VEINTICINCO (25) trabajadores o trabajadoras: CIEN POR CIENTO (100%) del salario bruto, con un valor máximo de UN (1) Salario Mínimo Vital y Móvil vigente.
b. Para los empleadores o empleadoras de VEINTISÉIS (26) a SESENTA (60) trabajadores o trabajadoras: CIEN POR CIENTO (100%) del salario bruto, con un valor máximo de hasta un SETENTA Y CINCO POR CIENTO (75%) del Salario Mínimo Vital y Móvil vigente.
c. Para los empleadores o empleadoras de SESENTA Y UN (61) a CIEN (100) trabajadores o trabajadoras: CIEN POR CIENTO (100%) del salario bruto, con un valor máximo de hasta un CINCUENTA (50%) del Salario Mínimo Vital y Móvil vigente.

Esta Asignación Compensatoria al Salario se considerará a cuenta del pago de las remuneraciones del personal afectado, debiendo los empleadores o empleadoras, abonar el saldo restante de aquellas hasta completar las mismas. Dicho saldo se considerará remuneración a todos los efectos legales y convencionales.

Al solicitar el beneficio, el o la empleadora deberá retener la parte correspondiente a los aportes al Sistema Integrado Previsional Argentino y obra social y el aporte al INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS (INSSJP).

En caso que el empleador o la empleadora suspenda la prestación laboral el monto de la asignación se reducirá en un VEINTICINCO POR CIENTO (25%) y podrá ser considerada como parte de la prestación no remunerativa definida en los términos del artículo 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 T.O. 1976 y sus modificaciones .

ARTÍCULO 9°.- El Programa REPRO Asistencia por la Emergencia Sanitaria consistirá en una asignación no contributiva respecto al Sistema Integrado Previsional Argentino a trabajadoras y trabajadores a través del Programa de Recuperación Productiva a cargo del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, para empresas no incluidas en el artículo 8° y que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3° del presente decreto y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° del mismo.

La prestación por trabajador tendrá un mínimo de PESOS SEIS MIL ($6.000) y un máximo de PESOS DIEZ MIL ($10.000). A dichos efectos la Autoridad de Aplicación constituirá un nuevo Programa de Recuperación Productiva diferenciado y simplificado, manteniendo vigencia la Resolución N° 25 de fecha 28 de septiembre de 2018 de la ex Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo, del entonces MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO, en todo lo que resulte compatible.

ARTÍCULO 10.- Elévanse durante el periodo que establezca la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, los montos de las prestaciones económicas por desempleo a un mínimo de PESOS SEIS MIL ($6.000) y un máximo de PESOS DIEZ MIL ($10.000).

Deléganse en el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL las facultades para modificar la operatoria del Sistema integral de prestaciones por desempleo.

ARTÍCULO 11.- Las empleadoras y empleadores alcanzados por los beneficios establecidos en el artículo 2º deberán acreditar ante la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS, la nómina del personal alcanzado y su afectación a las actividades alcanzadas.

El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL: a) Considerará la información y documentación remitidas por la empresa. b) Podrá relevar datos adicionales que permitan ampliar y/o verificar los aportados inicialmente y solicitar la documentación que estime necesaria. c) Podrá disponer la realización de visitas de evaluación a la sede del establecimiento, a efectos de ratificar y/o rectificar conclusiones.

ARTÍCULO 12.- El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS y la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL podrán dictar las normas operativas necesarias para la efectiva aplicación de lo dispuesto en el presente decreto.

ARTÍCULO 13.- El presente decreto resultará de aplicación respecto de los resultados económicos de las empresas ocurridos entre el 20 de marzo y el 30 de abril de 2020, inclusive.

ARTÍCULO 14.- Facúltase al PODER EJECUTIVO NACIONAL a extender la vigencia del presente decreto.

ARTÍCULO 15.- La presente medida entrará en vigencia en el día de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 16.- Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 17.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y

archívese.

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 27

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 332/20 del Poder Ejecutivo. (S.-816/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 25-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 332, del 1° de abril de 2020, mediante el cual se creó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores y trabajadores afectados por la emergencia sanitaria.

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

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 332, del 1° de abril de 2020.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.

INFORME

1. **Introducción**

Por medio del expediente 25-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 332, del 1° de abril de 2020, mediante el cual se creó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores y trabajadores afectados por la emergencia sanitaria.

En los considerandos del decreto se afirma que, en razón de la emergencia declarada, se han adoptado distintas medidas destinadas a ralentizar la expansión del nuevo Coronavirus, limitando la circulación de personas y el desarrollo de actividades determinadas, lo que produce un impacto económico negativo y no deseado sobre empresas y familias.

Por tanto, a raíz de la situación de emergencia, no solo se debe procurar la adopción de medidas tendientes a la protección de la salud pública sino también a coordinar esfuerzos para morigerar el impacto de las medidas sanitarias sobre los procesos productivos y el empleo.

En tal sentido, la merma de la actividad productiva afecta de manera inmediata y aguda a las empresas, particularmente a aquéllas micro, pequeñas y medianas.

Por tales motivos, es necesario adoptar medidas que reduzcan ese impacto negativo, y por ello esta norma, en uso de las facultades conferidas por el artículo 58, inciso c), de la ley 27.541, dispone reducir o postergar el pago de las contribuciones al Sistema Integrado Previsional Argentino del personal que desarrolla tareas en actividades afectadas.

Por otro lado, cabe señalar que por los artículos 1° del decreto 618/97 y 22 del decreto 507/93, la Administración Federal de Ingresos Públicos es la encargada de fijar los vencimientos de los recursos de la seguridad social, y el artículo 32 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, la facultan a conceder facilidades de pago a favor de aquellos contribuyentes y responsables que acrediten encontrarse en condiciones económico-financieras que les impidan el cumplimiento oportuno de dichas obligaciones.

En este marco, el titular del Poder Ejecutivo consideró oportuno instruir a la AFIP para que adoptara medidas que contemplen nuevos vencimientos de las contribuciones patronales y facilidades de pago de los sectores económicos afectados.
La ley 24.013 previó el despliegue de acciones por parte del Poder Ejecutivo dirigidas a mejorar la situación socio-económica de la población, adoptando como eje principal la promoción y defensa del empleo.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como autoridad de aplicación de la ley 24.013, tiene a su cargo la elaboración de los planes y programas pertinentes y, en tal sentido, dentro de sus competencias, la de disponer todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos previstos por las leyes a fin de atender las situaciones que pongan en peligro la calidad o cantidad de puestos de trabajo.

Asimismo, la ley 27.264 instituye en forma permanente el Programa de Recuperación Productiva que fuera creado por la resolución del Ministerio de Trabajo 481 del 10 de julio de 2002 y sus modificatorias y complementarias.

En virtud de lo expuesto, entonces, el Programa de Recuperación Productiva, resulta para el presidente de la Nación una herramienta de suma utilidad a los fines de coadyuvar a los empleadores a transitar la actual crisis sanitaria.

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 habi-litado 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 eleva-do al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

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

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

3. Objeto del decreto 332/20

Bajo los fundamentos expuestos, el decreto creó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores y trabajadores afectados por la emergencia sanitaria (art. 1°).

Este programa, según el artículo 2°, consistirá en la obtención de uno o más de los siguientes beneficios:

a) Postergación o reducción de hasta el noventa y cinco por ciento (95%) del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino.

b) Asignación Compensatoria al Salario: asignación abonada por el Estado para todos los trabajadores en relación de dependencia del sector privado, comprendidos en el régimen de negociación colectiva en los

términos de la ley14.250 (texto ordenado 2004) y sus modificaciones, para empresas de hasta cien (100) trabajadoras y trabajadores.

c) REPRO Asistencia por la Emergencia Sanitaria: suma no contributiva res-pecto al Sistema Integrado Previsional Argentino abonada por el Estado para los trabajadores en relación de dependencia del sector privado, comprendidos en el régimen de negociación colectiva en los términos de la ley 14.250 (texto ordenado 2004) y sus modificaciones en empleadores que superen los cien (100) trabajadores.

d) Sistema integral de prestaciones por desempleo: los trabajadores que reúnan los requisitos previstos en las leyes 24.013 y 25.371 accederán a una prestación económica por desempleo conforme las consideraciones estipuladas en el artículo 11 del presente decreto.

El artículo 3° dispone que los sujetos alcanzados por la norma podrán acogerse a los beneficios estipulados en los incisos a), b) y c) del artículo anterior en la medida en que den cumplimiento con uno o varios de los siguientes criterios:

a) Actividades económicas afectadas en forma crítica en las zonas geográficas donde se desarrollan.
b) Cantidad relevante de trabajadores contagiados por el COVID 19 o en aislamiento obligatorio o con dispensa laboral por estar en grupo de riesgo u obligaciones de cuidado familiar relacionadas al COVID 19.
c) Sustancial reducción en sus ventas con posterioridad al 20 de marzo de 2020.

Por otro lado, se dispone que se encuentran excluidos de los beneficios del decreto aquellos sujetos que realizan las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia sanitaria y cuyo personal fue exceptuado del cumplimiento del "aislamiento social, preventivo y obligatorio", conforme las prescripciones del artículo 6° del decreto 297/20 y de la decisión administrativa 429/20 y sus eventuales ampliaciones, así como todas aquellas otras que sin encontrarse expresamente estipuladas en las normas antedichas no exterioricen indicios concretos que permitan inferir una disminución representativa de su nivel de actividad.

Asimismo, se establece que los sujetos que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3° del decreto, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° del mismo, accederán a uno de los siguientes beneficios en materia de las obligaciones emanadas del sistema de seguridad social:

a) Postergación de los vencimientos para el pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino.

b) Reducción de hasta el noventa y cinco por ciento (95%) de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino devengadas durante abril de 2020. El beneficio de la reducción será establecido por la Jefatura de Gabinete de Ministros en función de los parámetros que defina la normativa a dictarse según lo establecido en el artículo 3°.

El beneficio estipulado en el inciso b) del presente artículo será para empleadores cuyo número total de trabajadores en relación de dependencia, al 29 de febrero de 2020, no supere la cantidad de sesenta (60). Aquellos empleadores cuya plantilla de personal en relación de dependencia supere dicha cantidad, en las condiciones allí establecidas, deberán, a los efectos de gozar del mencionado beneficio, promover el procedimiento preventivo de crisis de empresas previsto en el capítulo 6 del título III de la ley 24.013, con los alcances y limitaciones que establezca la reglamentación.

En este sentido, se instruye a la Administración Federal de Ingresos Públicos a disponer vencimientos especiales para el pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino devengadas durante los meses de marzo y abril del año en curso, y facilidades para el pago de las mismas, a los fines de la postergación establecida en el inciso a) del artículo 6° del presente decreto aplicable a los empleadores y empleadoras que defina la normativa a dictarse según lo establecido en el artículo 3°.

Entre otras cosas, finalmente, se consigna que el *Programa REPRO Asistencia por la Emergencia Sanitaria* consistirá en una asignación no contributiva respecto al Sistema Integrado Previsional Argentino a trabajadores a través del Programa de Recuperación Productiva a cargo del Ministerio de Trabajo, para empresas no incluidas en el artículo 8° y que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3° del presente decreto y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° del mismo.

La prestación por trabajador tendrá un mínimo de $ 6.000 y un máximo de $ 10.000. A dichos efectos la autoridad de aplicación constituirá un nuevo Programa de Recuperación Productiva diferenciado y simplificado, manteniendo vigencia la resolución 25 del 28 de septiembre de 2018 de la ex

Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo, del entonces Ministerio de Trabajo, en todo lo que resulte compatible.

Inconsistencia del artículo 8°

El DNU 376 modificó los términos del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, que se había aprobado mediante el DNU 332.

Y si bien implica una mejora en lo que respecta al acceso por parte de las empresas a sus beneficios, debe decirse que deja sin resolver una cuestión central que puede ser fuente de litigios a mediano y largo plazo, con consecuencias económicas graves para las empresas.

Me refiero concretamente a una de las herramientas del Programa: el Salario Complementario previsto en el art. 2 inc. b) del DNU 332, definido allí como una *“asignación abonada por el Estado Nacional para los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia del sector privado”*.

A este beneficio pueden acceder los empleadores que desarrollen actividades económicas afectadas en forma crítica; quienes tengan una cantidad relevante de trabajadores contagiados por el COVID-19, o en aislamiento obligatorio o con dispensa laboral por estar en un grupo de riesgo u obligaciones de cuidado familiar; y finalmente las empresas con una sustancial reducción de su facturación con posterioridad al 12 de marzo (esta última causal fue incorporada por el DNU 376).

El Salario Complementario consiste en un aporte pagado por el Estado Nacional a través de la ANSES para todos esos empleados del sector privado, equivalente al 50% del salario de febrero/20, que en ningún caso puede ser inferior a un salario mínimo, vital y móvil, ni superior a dos SMVyM.

Esta herramienta está concebida como un aporte del Estado Nacional en auxilio de los empleadores privados afectados por el cese de sus actividades, que de tal forma no deberán erogar la totalidad de los salarios de sus empleados sino únicamente cubrir la diferencia.

Sin embargo, el art. 8° del DNU 332 dice que *“Esta asignación compensatoria al sala-rio se considerará a cuenta del pago de las remuneraciones o de la asignación en dinero prevista en el artículo 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo”*.

Vale decir, la asignación compensatoria “Salario Complementario” no se imputa al sala-rio propiamente dicho, sino a una remuneración particular y específica, que es la “prestación no remunerativa compensatoria” prevista en el art. 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo para aquellos casos de suspensiones por razones de fuerza mayor.
Es llamativo que la norma no diga específicamente “a cuenta del salario” y que en cambio haga referencia a *“remuneraciones o asignación en dinero del art. 223 bis de la LCT”*.

El art. 223 bis de la LCT es un complemento del art. 221 de esa ley, y fue pensado como una suerte de alivio para el trabajador, en caso de que su empleador tuviese que ver-se forzado a suspender un vínculo laboral por razones de fuerza mayor.

Una suspensión “ordinaria” libera momentáneamente a las partes de sus obligaciones: el trabajador no tiene que prestar servicios, el empleador no tiene que pagar el salario.

Como forma de atemperar ello, la ley 24.700 incorporó la figura de la “prestación no remunerativa compensatoria” en el art. 223 bis de la LCT, de forma tal que el trabajador percibiese alguna remuneración durante una suspensión.

Claramente entonces, el art. 223 bis entra a jugar allí donde existe una suspensión en los términos del art. 221.

Sin embargo, el DNU 329 prohibió por el término de 60 días los despidos y suspensiones por razones de fuerza mayor (art. 2). Esto es, el art. 221 de la LCT NO es a la fecha un instrumento disponible para el empleador.

Ello así ¿cómo podría imputarse entonces un pago al art. 223 bis que necesariamente supone una situación de suspensión?

La solución del art. 8 párrafo final del DNU 332 es claramente defectuosa. Y si bien puede presentarse al día de hoy como un alivio para miles de empleadores que deben cancelar salarios sin haber facturado ni percibido un solo peso, deja abierta la posibilidad de reclamos ulteriores por diferencias salariales, ya que al no imputarse el “salario complementario” a sueldos sino a la prestación del art. 223 bis, queda abierta la posibilidad de que posteriormente se reclame el pago de la porción del salario no cancelada por el empleador ni por el Estado.

Técnicamente, podría interpretarse que esa parte no pagada del “salario” queda como un crédito pendiente a favor de cada trabajador, ya que la imputación del DNU 332 no es a “salario” sino a una prestación por suspensión (suspensión que no es tal porque está prohibida por el DNU 329).

A este cuadro ambiguo hay que adicionar que por los plazos de prescripción de la acción por reclamos laborales, esa contingencia puede ocurrir de aquí a dos años, y que una decisión judicial de la justicia laboral de cada distrito recién tendría lugar en los dos o tres años siguientes, cuando la cuarentena y la emergencia sean solo un mal recuerdo.

Ello sumado a la posición tradicionalmente favorable a los planteos de este tipo que suele adoptar la justicia laboral, hacen conveniente corregir los términos del decreto.

Innecesariamente y por una desprolija estructuración del DNU 332 se deja abierta una puerta para la litigiosidad y un riesgo cierto de perjuicio futuro para miles de PYMES, con un resultado abierto que puede activarse de aquí a cinco años.

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

Es necesario destacar que el Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo de los considerandos del decreto que la medida se dictó en

virtud de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

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

a) Requisitos formales

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

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

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo 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 332/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 25/20 elevado a esta comisión.

Asimismo, está acreditado que el decreto 332/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 6 de abril del 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan *"circunstancias excepcionales"* que requieran pronto remedio y que sea *"imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".*

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

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que *"para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordina-rio previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que *"uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos"* (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 332/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la

medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.
En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sus-tentaron la emisión del decreto, estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada, como de las normas en juego que reglamentan su procedencia. La medida ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a *contrario sensu*, un detrimento para los segmentos involucrados.

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del presente decreto, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a *"que la situación que re-quiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

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

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del

21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 332/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dicta-do del decreto 332/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 332, del 1º de abril de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 332/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 28

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 347/20 del Poder Ejecutivo. (S.-817/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

HONORABLE CONGRESO:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el Decreto del Poder Ejecutivo Nº 347 de fecha 6 de abril de 2020 y publicado en el B.O. el mismo día, mediante el cual se crea el Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción.

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:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 347 de fecha 6 de abril de 2020 y publicado en el B.O. el mismo día.

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la Comisión, 29 de abril de 2020.

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.

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 art. 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 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, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.*

---

[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 H. 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.

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 consideraran 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

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

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

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

---

[2] PÉREZ HUALDE, Alejandro, *Decretos de Necesidad y Urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

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

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

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”. [3]

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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

---

[3] Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.

[4] Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01

[5] *La Ley,* 1991-C:158

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional [6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de

su dictado; en el caso “Rodríguez”[7], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

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

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

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

---

[6] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.
[7] *La Ley* 1997-E:884.

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

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

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

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

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

---

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

[9] “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

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

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “... *la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”.* (Considerando 6°).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el Tribunal en la causa "Verrochi" (Fallos: 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (Considerando N° 6).

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de Fallos: 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (Considerando 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (art. 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional deje inerme a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (Considerando N° 7).

---

[10] “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

Fayt agregó que “*en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social –más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida – ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el Tribunal en la causa “Verrochi” ya citada*” (Considerando N° 9).

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que “*en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia*” (Considerando N° 10).

Por todo lo expuesto, se revoca el fallo de la instancia anterior y se declara la constitucionalidad del decreto.

Entre los administrativistas, se define a los reglamentos como “todo acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.

Los reglamentos constituyen fuentes del Derecho para la Administración Pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del Derecho Administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

Conforme la terminología utilizada por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), los reglamentos se denominan también actos de alcance o contenido general.

Para la LNPA el reglamento es un acto de alcance general, expresión que comprende a los meros actos de alcance general que no integran el ordenamiento jurídico.

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir de la Administración, de la Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter general dictadas por el Congreso o por los organismos judiciales, sin el carácter formal de las leyes o sentencias, son también reglamentos, sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la Administración.

La sustancia de un acto de alcance general de contenido normativo, que integra el ordenamiento jurídico, es la del "*reglamento*", con independencia del órgano o ente estatal que lo produzca, siendo indiferente desde el punto de vista jurídico la utilización de distintos términos.

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.

Los reglamentos ejecutivos o de ejecución son los que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 99 inciso 2° de la Constitución Nacional, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, regulando

detalles necesarios para el mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 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.[12]

---

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

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.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "*circunstancias excepcionales*" que "... *hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos*". [14]

II. OBJETO

La Comisión Bicameral Permanente somete a su consideración el tratamiento del Decreto N° 347/2020, que promulga la creación del Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción.

Tal decreto ha sido dictado invocando el artículo 99 inc.1 y 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 3º CN y los artículos de la ley 26.122.

La Ley Nº 26.122, en el Título III, Capítulo I referido a los Decretos de Necesidad y Urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

III. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”...“los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

---

[13] 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.

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executives 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.

Asimismo, se encuentra cumplido el otro requisito formal referido al control por parte de esta Comisión, en virtud de lo cual se eleva el despacho pertinente de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley N° 26.122.

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “*La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta*” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso. [15]

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remito a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del Decreto Nº 347/2020.

Por medio del Decreto bajo análisis se dispone la creación del Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción mediante el cual se pretende dar trámite y seguimiento a los requerimientos de una parte fundamental del sector productivo cuyo rol es vital en la economía y el empleo, como son las empresas.

En consecuencia, son las micro, pequeñas y medianas empresas las afectadas directas por la merma de la actividad productiva, que surge en el marco que propician las medidas adoptadas en resguardo de la salud pública y a colación de la Pandemia Mundial declarada por la Organización Mundial de la Salud.

Cabe destacar que el presente Decreto surge tras haberse dictado la extensión del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, a través del Decreto N° 325/2020 y con la consecuente merma en la actividad productiva será creciente la cantidad de sujetos que se pretendan beneficiarios directos en los términos del Decreto N° 332/20, que creó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras afectados por la emergencia sanitaria.

---

[15] Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

Observamos que el presente Decreto N° 347/2020 dota al Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción de los elementos técnicos necesarios para analizar la inclusión de beneficiarios de aquella medida adoptada previamente y de toda otra acción que propenda a tornar conducente el propósito del Decreto N° 332/20 mediante la comunicación que el Comité realice al Sr. Jefe de Gabinete de Ministros.

De esta manera vemos que el Decreto en análisis surge como medida de protección no sólo a la producción y el empleo sino a la correcta evaluación técnica que debe realizarse para la inclusión de nuevos beneficiarios y por tanto a la eficiente utilización de los recursos que el Estado dispone para hacer frente a la situación de emergencia que atraviesan el país en el marco de la pandemia.

No queda duda alguna que el escenario por el que transita nuestro país encuadra dentro de las situaciones excepcionales que el constituyente tuvo en miras al redactar el artículo 99 inc. 3 de la Constitución Nacional. Dicha situación torna al instituto de los Decretos de Necesidad y Urgencia en la única herramienta idónea que dispone el Estado en estas circunstancias para dar respuestas rápidas y concretas a la población.

En un marco donde la incertidumbre y el dinamismo de la situación hacen que las decisiones deban tomarse con premura, resultaría imposible que tales medidas siguiesen el curso ordinario de formación de las leyes en el Congreso Nacional, so pena de atentar gravemente contra la salud pública, que el Estado está en obligación de proteger.

Se infiere que, como consecuencia de los factores descriptos precedentemente, se ha generado una situación de clara necesidad y evidente urgencia, por lo que encontramos justificado el dictado del presente decreto en los términos del artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 347/20, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley No 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 347 de fecha 6 de abril de 2020.

MARCOS CLERI

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número:

Referencia: Mensaje comunica Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 347/20

A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 347 del 5 de abril de 2020, que se acompaña.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número:

Referencia: DNU - COMITÉ DE EVALUACIÓN Y MONITOREO DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA DE EMERGENCIA AL TRABAJO Y LA PRODUCCIÓN

VISTO el Expediente N° EX-2020-23979692-APN-MT, las Leyes Nros. 27.541, 27.264, los Decretos Nros. 260 del 12 de marzo de 2020, 297 del 19 de marzo de 2020, 325 del 31 de marzo de 2020, 332 del 1° de abril de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que por el Decreto N° 260/20 se dispuso ampliar la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541, en virtud de la Pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el COVID-19, por el plazo de UN (1) año.

Que en razón de la emergencia declarada, se han adoptado distintas medidas destinadas a ralentizar la expansión del nuevo Coronavirus, limitando la circulación de personas y el desarrollo de actividades determinadas, lo que produce un impacto económico negativo y no deseado sobre empresas y familias.

Que a raíz de la situación de emergencia, no solo se debe procurar la adopción de medidas tendientes a la protección de la salud pública sino también a coordinar esfuerzos para morigerar el impacto de las medidas sanitarias sobre los procesos productivos y el empleo.

Que en tal sentido, la merma de la actividad productiva afecta de manera inmediata y aguda a las empresas, particularmente a aquellas micro, pequeñas y medianas.

Que por el Decreto N° 332/20 se creó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras afectados por la emergencia sanitaria.

Que el objetivo principal de estas medidas es la conservación del empleo a través del sostenimiento de la unidad productiva.

Que por el artículo 4° de dicha norma se estableció que se encuentran excluidos de los beneficios determinados en la misma, aquellos sujetos que realizan las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia sanitaria y cuyo personal fue exceptuado del cumplimiento del “aislamiento social, preventivo y obligatorio”.

Que, no obstante lo expuesto, corresponde merituar adecuadamente especiales circunstancias que pudieran haber provocado alto impacto negativo en el desarrollo económico de dichas actividades o servicios, siendo pertinente facultar al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS para que decida respecto de la procedencia y alcance de los pedidos que se realicen para acogerse a los beneficios contemplados en el referido Decreto N° 332/20.

Que con el objetivo de que estas decisiones se adopten con fundamentos basados en criterios técnicos, resulta procedente crear el COMITÉ DE EVALUACIÓN Y MONITOREO DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA DE EMERGENCIA AL TRABAJO Y LA PRODUCCIÓN, el cual estará integrado por los titulares de los MINISTERIOS DE DESARROLLO PRODUCTIVO, DE ECONOMÍA y DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, y de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS

Que la dinámica de la epidemia Covid-19 y su impacto sobre la salud pública y la situación social y económica de la población, hacen imposible seguir el trámite para la sanción de las leyes.

Que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que el servicio jurídico pertinente ha tomado la intervención de su competencia.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por los artículos 1°, 2° y 58 de la Ley N° 27.541 y el artículo 99 incisos 1, 2 y 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- Créase el COMITÉ DE EVALUACIÓN Y MONITOREO DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA DE EMERGENCIA AL TRABAJO Y LA PRODUCCIÓN, que estará integrado por los titulares de los MINISTERIOS DE DESARROLLO PRODUCTIVO, DE ECONOMÍA y DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, y de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS.

Serán funciones del Comité:

a. Definir, con base en criterios técnicos, los hechos relevantes que justifiquen la inclusión de los sujetos beneficiarios en los criterios del artículo 3° del Decreto N° 332/20.
b. Dictaminar, con base en criterios técnicos y en las definiciones establecidas conforme el inciso a), respecto de la situación de las distintas actividades económicas y recomendar o desaconsejar su inclusión en los criterios del artículo 3° del Decreto N° 332/20.
c. Dictaminar, con base en criterios técnicos y en las definiciones establecidas conforme el inciso a), respecto de los pedidos específicos que requieran un tratamiento singular y recomendar o desaconsejar su inclusión en los criterios del artículo 3° del Decreto N° 332/20.
d. Proponer al Jefe de Gabinete de Ministros todas las medidas que considere conducentes a fin de lograr una mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos del Decreto N° 332/20.

ARTÍCULO 2°.- Sustitúyese el artículo 4° del Decreto N° 332/20 por el siguiente:

“ARTÍCULO 4°.- Se encuentran excluidos de los beneficios del presente decreto aquellos sujetos que realizan actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia sanitaria y cuyo personal haya sido exceptuado del cumplimiento del “aislamiento social preventivo y obligatorio” conforme las prescripciones del artículo 6° del Decreto N° 297/20, de la Decisión Administrativa N° 429/20, de la Decisión Administrativa N° 450/20 y sus eventuales ampliaciones.

Sin perjuicio de ello, y atendiendo a especiales circunstancias que hubieran provocado alto impacto negativo en el desarrollo de su actividad o servicio, los referidos sujetos podrán presentar la solicitud para ser alcanzados por los beneficios previstos en el presente decreto, y el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS, previo dictamen del COMITÉ DE EVALUACIÓN Y MONITOREO DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA DE EMERGENCIA AL TRABAJO Y LA PRODUCCIÓN fundamentado en criterios técnicos, podrá aceptar o negar tales pedidos.”.

ARTÍCULO 3°.- Sustitúyese el artículo 5° del Decreto N° 332/20 por el siguiente:

“ARTÍCULO 5°.- El Jefe de Gabinete de Ministros decidirá respecto de la procedencia y alcance de los pedidos que se realicen para acogerse a los beneficios contemplados en el presente decreto, previo dictamen fundamentado con base en criterios técnicos del COMITÉ DE EVALUACIÓN Y MONITOREO DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA DE EMERGENCIA AL TRABAJO Y LA PRODUCCIÓN.”.

ARTÍCULO 4°.- La presente medida entrará en vigencia el día de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 5°.- Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 6°.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 28

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 347/20 del Poder Ejecutivo. (S.-817/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 30-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 347, del 5 de abril de 2020, mediante el cual se creó el "Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción", integrado por los titulares de los ministerios de Desarrollo Productivo, de Economía y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente proyecto de resolución:

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN

Artículo 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 347, del 5 de abril de 2020.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen es remitido directamente al Orden del Día.

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.

INFORME

1. **Introducción**

Por medio del expediente 30-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 347, del 5 de abril de 2020, mediante el cual se creó el "Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción", integrado por los titulares de los ministerios de Desarrollo Productivo, de Economía y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

En los considerandos del decreto se afirma que, en razón de la emergencia declarada, se han adoptado distintas medidas destinadas a ralentizar la expansión del nuevo coronavirus, limitando la circulación de personas y el desarrollo de actividades determinadas, lo que produce un impacto económico negativo y no deseado sobre empresas y familias.

Así, en razón de la situación de emergencia, no solo se debe procurar la adopción de medidas tendientes a la protección de la salud pública sino también a coordinar esfuerzos para morigerar el impacto de las medidas sanitarias sobre los procesos productivos y el empleo.

En tal sentido, la merma de la actividad productiva afecta de manera inmediata y aguda a las empresas, particularmente a aquellas micro, pequeñas y medianas. Y de ahí que se haya creado, por el decreto 332/20, el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores y

empleadoras, y trabajadores y trabajadoras afectados por la emergencia sanitaria.

El objetivo principal de estas medidas es la conservación del empleo a través del sostenimiento de la unidad productiva.

El artículo 4° de la norma referenciada estableció que se encuentran excluidos de los beneficios determinados en la misma, aquellos sujetos que realizan las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia sanitaria y cuyo personal fue exceptuado del cumplimiento del "aislamiento social, preventivo y obligatorio".

No obstante lo expuesto, correspondió merituar adecuadamente especiales circunstancias que pudieran haber provocado alto impacto negativo en el desarrollo económico de dichas actividades o servicios, siendo pertinente facultar al Jefatura de Gabinete de Ministros para que decida respecto de la procedencia y alcance de los pedidos que se realicen para acogerse a los beneficios contemplados en el referido decreto 332/20.

Y con el objetivo de que estas decisiones se adopten con fundamentos basados en criterios técnicos, resultó procedente para el presidente de la Nación, la creación del Comité de referencia del decreto bajo examen.

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 eleva-do al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

Este criterio que el constituyente reformador de 1994 consagró y que luego el legislador perfeccionó, permite la emisión de decretos por parte del Poder Ejecutivo solamente cuando se verifiquen circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes.

Bajo tal inteligencia, como quedó dicho, el decreto de necesidad y urgencia debe ser sometido al control posterior de validez y legalidad del Poder Legislativo, en su condición de órgano constitucional representativo de la voluntad popular y cuya función propia y exclusiva es la sanción de leyes.

3. Objeto del decreto 347/20

Bajo los fundamentos expuestos, el decreto creó el "Comité de Evaluación y Moni-toreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción", integrado por los titulares de los ministerios de Desarrollo Productivo, de Economía y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Serán funciones del comité:

a) Definir, con base en criterios técnicos, los hechos relevantes que justifiquen la inclusión de los sujetos beneficiarios en los criterios del artículo 3° del decreto 332/20.

b) Dictaminar, con base en criterios técnicos y en las definiciones establecidas conforme el inciso a), respecto de la situación de las distintas actividades económicas y recomendar o desaconsejar su inclusión en los criterios del artículo 3° del decreto 332/20.

c) Dictaminar, con base en criterios técnicos y en las definiciones establecidas conforme el inciso a), respecto de los pedidos específicos que requieran un tratamiento singular y recomendar o desaconsejar su inclusión en los criterios del artículo 3° del decreto 332/20.

d) Proponer al jefe de Gabinete de Ministros todas las medidas que considere conducentes a fin de lograr una mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos del decreto 332/20.

Por otro lado, el decreto sustituyó el artículo 4° del decreto 332/20 por el siguiente: *"Se encuentran excluidos de los beneficios del presente decreto aquellos sujetos que realizan actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia sanitaria y cuyo personal haya sido exceptuado del cumplimiento del aislamiento social preventivo y obligatorio conforme las prescripciones del artículo 6° del decreto 297/20, de la decisión administrativa 429/20, de la decisión administrativa 450/20 y sus eventuales ampliaciones.*

Sin perjuicio de ello, y atendiendo a especiales circunstancias que hubieran provoca-do alto impacto negativo en el desarrollo de su actividad o servicio, los referidos sujetos podrán presentar la solicitud para ser alcanzados por los beneficios previstos en el presente decreto, y el Jefe de Gabinete de Ministros,

previo dictamen del Comité de Evaluación y Monitoreo fundamentado en criterios técnicos, podrá aceptar o negar tales pedidos".

Del mismo modo, se sustituyó el artículo 5° del decreto 332/20 por el siguiente: *"El Jefe de Gabinete de Ministros decidirá respecto de la procedencia y alcance de los pedidos que se realicen para acogerse a los beneficios contemplados en el presente decreto, previo dictamen fundamentado con base en criterios técnicos del Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción"*.

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

Es necesario destacar que el Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo de los considerandos del decreto que la medida se dictó en virtud de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

Así entonces, es menester verificar que se cumpla con los recaudos formales y sustanciales para habilitar su procedencia.

a) Requisitos formales

El artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional establece una serie de requisitos de índole formal y sustancial para que se justifique el dictado de un decreto de necesidad y urgencia por parte del presidente de la Nación.

El primero de esos recaudos formales es que el decreto en cuestión sea decidido en acuerdo general de ministros, quienes deben refrendarlo junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitirlo al Congreso dentro de los diez días posteriores a la emisión del decreto, lo que constituye un segundo recaudo formal.

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo 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 347/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 28/20 elevado a esta comisión.

Asimismo, está acreditado que el decreto 332/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 8 de abril

del 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan *"circunstancias excepcionales"* que requieran pronto remedio y que sea *"imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".*

De acuerdo con la previsión constitucional será por lo tanto necesario, en cada oportunidad en que el Congreso deba pronunciarse, determinar si han existido las circunstancias excepcionales y la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que justificarían y darían sustento al decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que *"para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordina-rio previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que *"uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos"* (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y

urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 347/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sustentaron la emisión del decreto, estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada, como de las normas en juego que reglamentan su procedencia. La medida ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a *contrario sensu*, un detrimento para los segmentos involucrados.

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del presente decreto, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a *"que la situación que re-quiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

Ahora bien, sabido es que el "trámite normal de las leyes" cuenta con plazos que son muchas veces incompatibles con la urgencia que amerita la solución de una determinada situación.

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse

su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 347/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dicta-do del decreto 347/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la

validez del decreto de necesidad y urgencia 347, del 5 de abril de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 347/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 29

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 355/20 del Poder Ejecutivo. (S.-818/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

HONORABLE CONGRESO:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el Expediente 0035-JGM-2020 referido al Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 355/20 de fecha 11 de abril de 2020, mediante el cual, se prorroga la vigencia del Decreto Nº 297/20, prorrogado a su vez por el Decreto Nº 325/20, sobre la medida de “aislamiento social preventivo y obligatorio” (ASPO), hasta el día 26 de abril del corriente año, pudiéndose prorrogar éste plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la situación epidemiológica.

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:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 355 de fecha 11 de Abril de 2020.

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.-

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la Comisión, 29 de abril de 2020.

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernández Sagasti.

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 art. 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 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, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.*

[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 H. 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.

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 consideraran 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el Presidente de sus respectivas Cámaras.

En este sentido, a propuesta de los respectivos bloques de las Cámaras, los Presidentes de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han emitido los instrumentos legales correspondientes, designando a los señores Senadores y Diputados miembros, integrando formalmente la Comisión.

En este orden de ideas, es criterio de esta Comisión plantear un razonamiento amplio al analizar las circunstancias de carácter excepcional que operan como supuesto fáctico-jurídico-político que autoriza el empleo del instituto del decreto de necesidad y urgencia.

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

Es de vital importancia esta definición, ya que serán luego los órganos de control quienes deberán valorar si se han reunido los requisitos en el supuesto de hecho que autoriza al Poder Ejecutivo a hacer uso de dicha facultad.

La doctrina en general se refiere al supuesto fáctico como aquel acontecimiento o situación que determina la emergencia que ocasiona la crisis institucional que impide al Poder Ejecutivo ejercer sus facultades constitucionales de un modo más adecuado, llevando al estado de necesidad política que desemboca en la asunción de dichas facultades por parte del Poder Ejecutivo.

---

[2] PÉREZ HUALDE, Alejandro, *Decretos de Necesidad y Urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

Sin embargo, Pérez Hualde y Legaz Lacambra, entienden que existe aún un supuesto previo que es el de la vigencia de un sistema republicano que contemple en especial uno de los requisitos básicos, como lo es el principio de división de poderes.

En conclusión, al supuesto fáctico lo precede un supuesto institucional complejo que se compone de la existencia de un sistema con división de poderes o de funciones de distintos órganos y con un procedimiento de elaboración de leyes. Si no existen estos antecedentes, no se dará la posibilidad de existencia del decreto de necesidad y urgencia.

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo so pretexto de la existencia de una situación de hecho que impide el pronunciamiento por parte del órgano al cual, según la Constitución, le corresponde actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político.

Entre sus antecedentes más antiguos, se detecta la presencia de estos instrumentos en la Carta de Restauración Francesa y en la Ley Fundamental de Prusia de 1850.

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

En este sentido, este es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional Argentina, receptados en el artículo 99 inciso 3°.

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.[3]

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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

---

[3] Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.

[4] Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01

En el caso precitado, los actores iniciaron una acción de amparo ante el dictado del decreto 36/90 que convertía los contratos bancarios a plazo fijo en bonos de deuda pública (Plan Bonex).

Sin embargo, a pesar de su reconocimiento jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia impuso una serie de reglas que debe contener el dictado de este tipo de decretos por parte del órgano administrador para su procedencia.

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“... *una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado -esta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto-... razonabilidad de las medidas dispuestas... relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta... examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas... inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados... convalidación del Congreso, expresa o tácita*...”.

Asimismo, sostuvo que “*no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el decreto 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen”.*

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (Considerando 24).

La Corte ha caracterizado al supuesto fáctico habilitante para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia como “*una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas*” (Considerando 24).

En este sentido, la Corte Suprema definió la emergencia económico-social como aquella “*situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad que hay que ponerle fin”* (Considerando 43).

Asimismo, el Alto Tribunal consideró la razonabilidad de la medida atendiendo a “*la circunstancia de que los medios arbitrados no parecen desmedidos en relación a la finalidad que persiguen*” (Considerando 48).

---

[5] *La Ley,* 1991-C:158

El Poder Judicial tiene la potestad de examinar la existencia o no del estado de necesidad y razonabilidad, ejerciendo el control de constitucionalidad sobre la materia regulada, en un caso que sea sometido a su juicio y donde se haya afectado algún derecho constitucional.

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional[6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

El criterio expuesto por la CSJN respecto de su facultad de ejercer el control de constitucionalidad con relación a los decretos de necesidad y urgencia, ha sido variable.

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”[7], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del defensor del pueblo, pero consideró que el Jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto –que por su naturaleza- es ajeno a la resolución judicial, mediando -en consecuencia- una invasión de la zona de reserva de otro poder (Considerando 6º).

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 “*en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales –antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese trámite-siempre que, ante un “caso concreto” –inexistente en la especie-, conforme las exigencias del art. 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental*” (Considerando 23).

---

[6] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

[7] *La Ley* 1997-E:884.

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

En este sentido, la CSJN considera que “*se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país...*” (Considerando 8º).

En el considerando 9º analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional y sostiene que “*corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...*”.

En el Considerando 11°, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso, exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual, confirma la sentencia del a quo que declaraba inconstitucional los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

El fundamento central para descalificar esta normativa fue que protegían intereses de individuos o grupos, no intereses generales de la sociedad.

De esta forma, la CSJN en el caso precitado agregaba un requisito más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

Uno de los principales argumentos de la Corte para declarar la constitucionalidad del decreto precitado, fue su ratificación mediante la sanción de la ley 24.624.

A juicio de la CSJN, dicha ratificación importaba la intervención del Congreso en los términos que señala la Constitución y un reconocimiento de la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo Nacional.

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “... *la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”.* (Considerando 6°).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el Tribunal en la causa "Verrochi" (Fallos: 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (Considerando N° 6).

---

[9] “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

[10] “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de Fallos: 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (Considerando 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (art. 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional deje inerme a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (Considerando N° 7).

Fayt agregó que “*en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social –más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida – ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el Tribunal en la causa “Verrochi” ya citada*” (Considerando N° 9).

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que “*en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia*” (Considerando N° 10).

Por todo lo expuesto, se revoca el fallo de la instancia anterior y se declara la constitucionalidad del decreto.

Entre los administrativistas, se define a los reglamentos como “todo acto unilateral que emite un órgano dela Administración Pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.

Los reglamentos constituyen fuentes del Derecho para la Administración Pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del Derecho Administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

Conforme la terminología utilizada por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), los reglamentos se denominan también actos de alcance o contenido general.

Para la LNPA el reglamento es un acto de alcance general, expresión que comprende a los meros actos de alcance general que no integran el ordenamiento jurídico.

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir dela Administración, dela Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter general dictadas por el Congreso o por los organismos judiciales, sin el carácter formal de las leyes o sentencias, son también reglamentos, sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la Administración.

La sustancia de un acto de alcance general de contenido normativo, que integra el ordenamiento jurídico, es la del "*reglamento*", con independencia del órgano o ente estatal que lo produzca, siendo indiferente desde el punto de vista jurídico la utilización de distintos términos.

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.

Los reglamentos ejecutivos o de ejecución son los que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 99 inciso 2° de la Constitución Nacional, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, regulando detalles necesarios para el mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 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.[12]

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 dela Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "*circunstancias excepcionales*" que "... *hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos*". [14]

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

13 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.

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executives 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.

II. OBJETO

En el marco del dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 297/20, que dispone la medida de “aislamiento social preventivo y obligatorio”, y su prórroga, establecida por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 325/20, se somete al tratamiento de esta Comisión, el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 355 de fecha 11 de abril de 2020, mediante el cual, en forma temporaria, se dispone la prórroga de los precedentes.

La mentada, regirá hasta el 26 de abril de 2020 inclusive, pudiéndose prorrogar este plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la situación epidemiológica.

En la extensión del “aislamiento social preventivo y obligatorio”, las personas deberán continuar permaneciendo en las residencias en la que se encuentren desde el momento de inicio de la medida dispuesta.

A tales efectos se autorizan únicamente los desplazamientos mínimos e indispensables, para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos, y alimentos, el abastecimiento de los cuales, estará garantizado por el Estado.

A su vez, quedan exceptuadas de la medida aquellas personas que deberán cumplir actividades esenciales tales como las prestaciones de salud afectadas a la emergencia y fuerzas de seguridad entre otras.

De igual modo las personas continuaran sin concurrir a sus lugares de empleo, a efecto de evitar la concentración de individuos, y su desplazamiento por rutas, vías, y espacios públicos, todo ello con el fin de prevenir la circulación y el contagio del virus COVID-19 y la consiguiente afectación a la salud pública y los demás derechos subjetivos derivados, tales como la vida y la integridad física de las personas.

En el mismo lineamiento, las trabajadoras y trabajadores que deban cumplir con el ASPO y pertenezcan a las jurisdicciones, organismos y entidades del sector público nacional deberán abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo debiendo realizar sus tareas desde el lugar donde cumplan el aislamiento.

La Ley Nº 26.122, en el Título III, Capítulo I referido a los Decretos de Necesidad y Urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

III. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”...“los que serán decididos

en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

Asimismo, se encuentra cumplido el otro requisito formal referido al control por parte de esta Comisión, en virtud de lo cual se eleva el despacho pertinente de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley N° 26.122.

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “*La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta*” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso. [15]

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 355/20.

El Poder Ejecutivo Nacional ha dejado constancia -en el último considerando del citado Decreto- que el mismo se dicta en uso de las atribuciones emergentes del Artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional y de los Artículos 2°, 19 y 20 de la Ley Nº 26.122.

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen, en el cual se señala que *“existe una marcada diferencia entre el dictado, por parte del Poder Ejecutivo, de una disposición de carácter legislativo, cuando la misma ha sido dictada en virtud de la circunstancia excepcional que prevé el tercer párrafo del inciso 3 del artículo 99 y cuando la misma es el resultado del ejercicio de una delegación legislativa*. *En el primer caso no existe una actuación previa del Congreso, mientras que en el segundo, éste ya ha puesto de manifiesto su voluntad de transferir su potestad al Poder Ejecutivo, respecto a una materia determinada, con plazo para su ejercicio y de conformidad con ciertas bases. Esta circunstancia justifica que el control de la Comisión Bicameral Permanente, sea mayor en el caso de los decretos de necesidad y urgencia (en los que el Poder Ejecutivo ha dictado la disposición de motu propio) 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”.*

---

[15] Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

En primer término resulta imperioso destacar que la urgencia del dictado del Decreto bajo análisis, encuentra su génesis en la medida de aislamiento social preventivo y obligatorio, iniciada por el Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 297/20, y prorrogada por el DNU Nº 325/20.

A su vez, mediante el DNU Nº 355/20, se estipula una prórroga de tal medida, la que obedece a la necesidad de no interrumpir la estrategia de prevención desplegada por las autoridades nacionales, frente a la eminente expansión del contagio de SARS-CoV-2.

De más está decir, que tal extremo se sustenta en la comparación del tiempo de duplicación de la cantidad de casos infectados por el nuevo Coronavirus, antes y después de la medida de aislamiento implementada por el DNU Nº 297/20.

En nuestro país, dichos resultados, se han demostrado en la menor cantidad actual de casos en relación a las estimaciones nacionales, previas a la toma de medidas de reducción de la movilidad, distanciamiento y aislamiento social y la comparación de nuestra evolución con la evolución de casos en otros países. La tasa de incidencia comparativa con otros países a nivel regional e internacional lo confirma.

Sumado a ello, los expertos de la comunidad médica-científica sostienen que la implementación temprana de dicha medida en cumplimiento estricto por toda la población y continua en el tiempo desde el 20 de marzo del corriente año, claramente reflejan resultados positivos para la contención de la pandemia, con menor cantidad de casos y de días de evolución en comparación a nivel global.

Cabe recordar, que la velocidad de propagación del virus a nivel mundial y el saldo de infectados y fallecidos como consecuencia directa del mismo, han impuesto al Estado la toma de medidas extraordinarias, por resultar imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de leyes previstos en nuestra Carta Magna, con el fin de preservar ante todo, la vida y la salud de la población como bien jurídico protegido.

La tasa de mortandad universal derivada de la pandemia del COVID-19, se debe a la manera exponencial de transmisión del virus y el consecuente colapso de los sistemas de salud de los diversos países que no han implementado a su debido tiempo las medidas de prevención recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, siendo una de ellas, por excelencia, el aislamiento social.

Es sabido que el SARS-CoV-2 posee la alta capacidad de transmitirse de persona a persona de forma eficaz y habiéndose comprobado la existencia de un elevado número de pacientes infectados asintomáticos, situación que se traduce como suficiente para la adopción de medidas inmediatas que hagan frente a esta emergencia a fin de limitar la circulación y aglomeración de individuos, mitigando así el contagio del virus dentro de la población.

Si bien el Decreto Nº 355/20, conserva los lineamientos dispuestos en los DNU Nº 297/20 y 325/20, es dable resaltar que las medidas han sido dictadas con el propósito de proteger la salud pública, adoptándose medidas de limitación temporaria de circulación ambulatoria de las personas en forma proporcionada a la amenaza que enfrenta la sociedad por el COVID-19, dejando al descubierto que la importancia del cumplimiento de la medida de aislamiento social radica en el acatamiento colectivo e ininterrumpido, es decir, no se trata solo de la salud de cada individuo obligado a cumplir con la medida, sino de todos los habitantes en su conjunto por las características de contagio del virus, la que depende de que cada uno de nosotros cumpla con su aislamiento como la forma eficaz para cuidarnos como sociedad.

Es así, que el Decreto Nº 355/20, establece en su primer artículo, la prórroga del DNU Nº 297/20, prorrogado a su vez por el Decreto Nº 325/20 con las modificaciones previstas en el artículo segundo de éste último.

Al respecto, el citado artículo hace alusión a que las trabajadoras y trabajadores que deban cumplir con el ASPO y pertenezcan a las jurisdicciones, organismos y entidades del sector público nacional deberán abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo debiendo realizar sus funciones desde el lugar donde cumplan el aislamiento. Ello, a fin de que el Estado Nacional, pueda cumplir sus tareas.

Por otra parte el Decreto Nº355/20 en su artículo segundo en concordancia con lo ya expresado en las disposiciones precedentes, indica que el Jefe de Gabinete de Ministros podrá, previa intervención de la autoridad sanitaria nacional, y a solicitud por escrito de los Gobernadores o Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, exceptuar del cumplimiento del ASPO al personal afectado a determinadas actividades y servicios o a las personas que habiten en áreas geográficas específicas y delimitadas.

En tal contexto, el requerimiento deberá incluir, el asentimiento de la máxima autoridad sanitaria local, como así también acompañar el protocolo de funcionamiento correspondiente, dando cumplimiento a las recomendaciones e instrucciones sanitarias y de seguridad.

Asimismo, el Decreto Nº 355/20 en su artículo tercero, detalla que las autoridades nacionales, provinciales y municipales en el ámbito de su competencia dispondrán los procedimientos de fiscalización que garanticen el cumplimiento del ASPO, protocolos vigentes y normas dispuestas en el marco de la emergencia sanitaria.

De más está decir, que el propósito del Decreto resulta acertado, siendo que aunque continua con la media de aislamiento social, lo hace de forma administrada, permitiendo el ejercicio de nuevas actividades y servicios siempre que su habilitación cumpla con los parámetros y protocolos establecidos por las autoridades sanitarias.

Sin lugar a dudas, el dictado del DNU Nº 355/20, deberá correr la misma suerte de sus decretos precedentes, en los que se ha ejemplificado cabalmente como pocas veces, lo estipulado en el artículo 99 inciso 3 de nuestra Constitución Nacional, ya que existe una clara situación de emergencia con riesgo inminente para la salud de la población, y no están dadas las circunstancias para que se pueda llevar a cabo el trámite normal para la sanción de una ley, debido a la imposibilidad de que sesione el Honorable Congreso de la Nación, que inevitablemente ha tenido que suspender sus actividades presenciales ante el riesgo de contagio por la situación epidemiológica

Sin perjuicio de lo expuesto, es preciso subrayar que a la fecha aún no se cuenta con un tratamiento antiviral efectivo, ni con vacunas que prevengan el COVID-19, y la experiencia ha demostrado que las medidas de aislamiento y distanciamiento social han revestido un rol de vital importancia en la tarea de mitigar el impacto de la propagación del virus, por lo que resulta primordial continuar con el ASPO.

Vale decir, que respecto a la proporcionalidad, en que se han dispuesto las restricciones de circulación y desplazamiento de personas, cabe aclarar, que las mismas han sido emanadas en concordancia a las recomendaciones de los organismos internacionales, la autoridad sanitaria local y la consulta con científicos y profesionales de la salud, siendo declaradas en forma temporaria y razonable, con relación a la amenaza y al riesgo sanitario que enfrenta nuestro país.

A todas luces, el Poder Ejecutivo Nacional ha dictado la prórroga del ASPO, tomando en consideración la posibilidad de aletargar la velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica, en razón de la eficacia demostrada por el cumplimiento estricto de la medida.

Como colofón de lo expuesto, es dable resaltar que la prorroga dispuesta por el Decreto Nº 355/20, sobre el “aislamiento social preventivo y obligatorio”, resultaría en este caso la única medida efectiva que permita restringir la mayor circulación de ciudadanos, con el fin de cuidar la vida y la salud de la población.

En tal sentido, la medida dispuesta refuerza su respaldo legal en pilares fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, tales como, ¨El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¨ y en la ¨Convención Americana sobre Derechos Humanos¨, fuentes de derecho que avalan la restricción a la libre circulación en circunstancias en las que sea necesario proteger la Salud Pública.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 355/20, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Nº 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 355 de fecha 11 de abril de 2020.

MARCOS CLERI

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número:

Referencia: Mensaje comunica Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 355/20

A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 355 del 11 de abril de 2020, que se acompaña.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número:

Referencia: DNU – Prorroga ASPO - hasta el día 26 de abril de 2020 inclusive

---

VISTO el Expediente N° EX-2020-25133327-APN-DSGA#SLYT, la Ley Nº 27.541, los Decretos Nros. 260 del 12 de marzo de 2020 y su modificatorio, 287 del 17 de marzo de 2020, 297 del 19 de marzo de 2020 y 325 del 31 de marzo de 2020 y sus normas complementarias, y

CONSIDERANDO:

Que por el Decreto N° 260/20 se amplió en nuestro país la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541 por el plazo de UN (1) año en virtud de la pandemia de COVID-19 declarada con fecha 11 de marzo del corriente año por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS).

Que la velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional requirió, pocos días después, la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a la emergencia dando lugar al dictado del Decreto N° 297/20, por el cual se dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” durante el plazo comprendido entre el 20 y el 31 de marzo del corriente año. Ese plazo, por similares razones, fue prorrogado mediante el Decreto N° 325/20 hasta el día 12 de abril de este año.

Que por los citados decretos se reguló la forma en que las personas debían dar cumplimiento al aislamiento y, específicamente, se determinó la obligación de abstenerse de concurrir al lugar de trabajo y de circular, así como la obligación de permanecer en la residencia en que se realizaría el aislamiento, autorizándose desplazamientos mínimos e indispensables para adquirir artículos de limpieza, medicamentos y alimentos. También se detallaron en el artículo 6° del Decreto N° 297/20 quiénes eran las personas exceptuadas de cumplir dicho aislamiento por hallarse afectadas al desempeño de actividades consideradas esenciales, tales como las prestaciones de salud afectadas a la emergencia y tareas de seguridad. Del mismo modo, se garantizó el abastecimiento de alimentos y elementos de higiene y limpieza, entre otros productos indispensables.

Que todas estas medidas se adoptaron frente a la emergencia sanitaria y ante la evolución epidemiológica, con el objetivo primordial de proteger la salud pública, lo que constituye una obligación indeclinable del Estado Nacional.

Que, tal como se manifestó al momento de adoptar las medidas mencionadas, dado que no se cuenta con un tratamiento antiviral efectivo ni con vacunas que prevengan el contagio de SARS-CoV-2, las medidas de aislamiento y distanciamiento social siguen revistiendo un rol de vital importancia para hacer frente a la situación epidemiológica y mitigar el impacto sanitario de COVID-19.

Que, hasta el 9 de abril de 2020 y según datos de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS), se han detectado a nivel mundial 1.436.198 casos de COVID-19 confirmados, con 85.521 personas fallecidas. Del total de casos, 454.710 se encuentran en nuestro continente, de los cuales nuestro país notificó a esa fecha 1894 casos confirmados.

Que, comparando el tiempo de duplicación de casos en Argentina antes y después de haber implementado la medida de aislamiento social preventivo y obligatorio y otras complementarias, se observó que pasó de 3,3 días a 10,3 días.

Que, asimismo, habiéndose aumentado el testeo diagnóstico en todas las jurisdicciones del país, la proporción de casos nuevos detectados ha decrecido.

Que estas medidas permitieron, por el momento, contener la epidemia por la aparición paulatina de casos y de menor tiempo de evolución, registrándose una disminución en la velocidad de propagación y evitando que se verificara la saturación del sistema de salud, tal como sucedió en otros lugares del mundo.

Que los países que implementaron medidas estrictas en el tramo exponencial de sus curvas, y ya con números muy elevados de casos, no han podido observar aún efectos positivos reflejados en el número de contagios y fallecimientos, lo que determinó que se vieran desbordados sus sistemas de salud.

Que la REPÚBLICA ARGENTINA ha implementado numerosas medidas tempranas para la contención de la epidemia con menor cantidad de casos y de días de evolución, en comparación con otros países.

Que los expertos sostienen que tales datos son resultado de las medidas oportunas, controladas y sostenidas que vienen desplegando el Gobierno Nacional, los distintos Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como del estricto cumplimiento de las mismas que viene realizando la gran mayoría de la población.

Que los países que lograron aplanar la curva de crecimiento de contagio de COVID-19 al día de la fecha (CHINA y COREA DEL SUR) confirmaron el impacto de las medidas de aislamiento entre DIECIOCHO (18) y VEINTITRÉS (23) días después de haber adoptado las mismas y, en ambos casos, no se interrumpieron hasta haberse comprobado su efecto.

Que los países que han logrado controlar la expansión del virus han mantenido en niveles muy bajos la circulación de personas por, al menos, CINCO (5) semanas, para reducir la transmisión del virus.

Que el comportamiento de los casos en la REPÚBLICA ARGENTINA evidencia un incipiente aplanamiento de la curva, que requiere de mayor tiempo para confirmar esta tendencia.

Que nos hallamos ante una situación dinámica en la que pueden presentarse diferentes circunstancias epidemiológicas dentro del país e inclusive dentro de las distintas jurisdicciones provinciales.

Que debemos tener en cuenta que lo que sucede en nuestro país se enmarca en un contexto de pandemia mundial que podría provocar, si no se adoptan las medidas adecuadas, una potencial crisis sanitaria y social sin precedentes,

por lo que se deben tomar todas las medidas necesarias para mitigar su propagación y su impacto en el sistema sanitario.

Que el artículo 14 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL establece que “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino….”.

Que, si bien tales derechos resultan pilares fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, los mismos están sujetos a limitaciones por razones de orden público, seguridad y salud pública. En efecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos recoge en su artículo 12 inciso 1 el derecho a “…circular libremente…”, y el artículo 12 inciso 3 establece que el ejercicio de los derechos por él consagrados “no podrá ser objeto de restricciones a no ser que éstas se encuentren previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”.

Que, en igual sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 22 inciso 3 que el ejercicio de los derechos a circular y residir en un Estado, consagrados en el artículo 22 inciso 1, entre otros, “…no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”.

Que, en el mismo orden de ideas, la justicia ha dicho respecto del Decreto N° 297/20, que “…Así las cosas, la situación de excepcionalidad da cuenta de la legitimidad de los fines buscados que se pretenden preservar, por lo cual desde este prisma la norma tiene pleno sustento. En cuanto al medio utilizado y las restricciones dispuestas que limitan la posibilidad de reunirse y circular, han sido dispuestas también en forma razonable, como se dijo, en cuanto único medio que la comunidad internacional y la información médica da cuenta para evitar la propagación de la grave enfermedad. En cuanto a la proporcionalidad de la medida, también se ajusta a los parámetros constitucionales en tanto se ha previsto en la legislación distintos supuestos que permiten la circulación de personas con tareas esenciales, como la asistencia a niños, niñas y adolescentes, a personas mayores y a quienes lo requieran. Además, la restricción de movimientos general tiene excepción cuando tenga sustento en cuestiones de necesidades alimentarias, de limpieza y médicas en lugares cercanos. En este contexto de excepcionalidad, también cabe señalar que el Poder Ejecutivo remitió, conforme surge de la norma, el decreto a consideración del Congreso de la Nación para su tratamiento por parte de la Comisión respectiva, circunstancia que demuestra que se han respetado las normas constitucionales. Por último, tampoco existe un supuesto de amenaza a la libertad ambulatoria porque el decreto en forma específica dispone que la fuerza policial en caso de detectar un incumplimiento a la norma dará noticia a la justicia penal para que evalúe la pertinencia de iniciar acciones en función de la posible comisión de los delitos previstos en los arts. 205 y 239 del C.P. En esta inteligencia, el Juez Penal con jurisdicción deberá resolver el caso concreto, por lo cual se descarta, asimismo, en esa situación un caso de privación de la libertad sin orden de autoridad competente (Art. 3, a contrario sensu, de la ley 23.098).” Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional. Sala Integrada de Habeas Corpus.

Que los Decretos Nros. 297/20 y 325/20 se han dictado con el fin de contener y mitigar la propagación de la epidemia de COVID-19 y con su aplicación se pretende proteger la salud pública, adoptándose en tal sentido medidas proporcionadas a la amenaza que se enfrenta, en forma razonable y temporaria. La restricción a la libertad ambulatoria tiende a la preservación del orden público, en cuanto el bien jurídico tutelado es el derecho colectivo a la salud pública. En efecto, no se trata solo de la salud de cada una de las personas obligadas a cumplir la medida de

aislamiento dispuesta, sino de todas y todos los habitantes en su conjunto, ya que la salud pública, por las características de contagio de COVID-19, depende de que cada una y cada uno de nosotros cumpla con su aislamiento, como la forma más eficaz para cuidarnos como sociedad.

Que el artículo 1° del Decreto N° 297/20, al establecer el plazo del “aislamiento social, preventivo y obligatorio” entre el 20 y el 31 de marzo de 2020, previó la posibilidad de su prórroga por el tiempo que se considerare necesario, en función de la evolución epidemiológica.

Que por el artículo 9° del Decreto N° 297/20 se había otorgado asueto al personal de la Administración Pública Nacional los días 20, 25, 26, 27 y 30 de marzo de 2020.

Que, en esta oportunidad, al igual que al dictarse el Decreto N° 325/20 que prorrogó el anterior, no se va a disponer dicha medida porque, si bien estos trabajadores y trabajadoras están obligados a abstenerse de trasladarse a sus lugares de trabajo y deben permanecer en la residencia en que se encuentren, resulta necesario que realicen sus tareas desde el lugar de cumplimiento del aislamiento, a través de las modalidades que dispongan las respectivas autoridades. Ello, a fin de que el Estado pueda cumplir sus tareas.

Que, con fecha 10 de abril de 2020, el Presidente de la Nación y el Ministro de Salud mantuvieron una reunión con destacados expertos en epidemiología y recibieron precisas recomendaciones acerca de la conveniencia, a los fines de proteger la salud pública, de prorrogar el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” hasta el día domingo 26 de abril del corriente año, inclusive.

Que con fecha 7 de abril del año en curso, el Presidente de la Nación mantuvo una reunión por teleconferencia con los Gobernadores y las Gobernadoras del país y con el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la cual se evaluó la implementación y los efectos de las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio. Asimismo, se recogieron iniciativas para que se contemplaran, en la normativa a dictarse en caso de prórroga, las distintas realidades sociales y epidemiológicas existentes en las diversas jurisdicciones del país. En ese marco se establece, en el artículo 2° del presente decreto, que el Jefe de Gabinete de Ministros, previa intervención de la autoridad sanitaria nacional, podrá, a pedido de los Gobernadores y las Gobernadoras, o del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, exceptuar del cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio, al personal afectado a determinadas actividades o servicios, y también en áreas geográficas específicamente delimitadas, bajo requisitos específicos. En todos los casos deberán establecerse protocolos de funcionamiento y dar cumplimiento a las recomendaciones e instrucciones de las autoridades sanitarias y de seguridad, nacionales y locales.

Que las medidas que se establecen en el presente decreto son temporarias, resultan necesarias, razonables y proporcionadas con relación a la amenaza y al riesgo sanitario que enfrenta nuestro país.

Que, en virtud de lo expuesto, deviene imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

Que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que ha tomado intervención el servicio jurídico pertinente.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99 incisos 1 y 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- Prorrógase, hasta el día 26 de abril de 2020 inclusive, la vigencia del Decreto N° 297/20, prorrogado a su vez por el Decreto N° 325/20, con las modificaciones previstas en el artículo 2° de este último.

ARTÍCULO 2º.- El Jefe de Gabinete de Ministros, en su carácter de Coordinador de la "Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional" podrá, previa intervención de la autoridad sanitaria nacional, y a pedido de los Gobernadores o de las Gobernadoras de Provincias o del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, exceptuar del cumplimiento del "aislamiento social, preventivo y obligatorio" y de la prohibición de circular, al personal afectado a determinadas actividades y servicios, o a las personas que habiten en áreas geográficas específicas y delimitadas, siempre que medien las siguientes circunstancias:

a. Que el Gobernador, la Gobernadora o el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lo requiera por escrito, previa intervención y asentimiento de la máxima autoridad sanitaria local, en atención a la situación epidemiológica respectiva.
b. Que, junto con el requerimiento, se acompañe el protocolo de funcionamiento correspondiente, dando cumplimiento a las recomendaciones e instrucciones sanitarias y de seguridad nacionales y locales.

ARTÍCULO 3º.- Las autoridades de las jurisdicciones y organismos del sector público nacional en coordinación con sus pares de las jurisdicciones Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las autoridades Municipales, cada uno en el ámbito de sus competencias, dispondrán los procedimientos de fiscalización necesarios para garantizar el cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio, de los protocolos vigentes y de las normas dispuestas en el marco de la emergencia sanitaria y de sus normas complementarias.

ARTÍCULO 4º.- El presente decreto es de orden público.

ARTÍCULO 5º.- El presente decreto entrará en vigencia a partir de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 6º.- Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 7º.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 29

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 355/20 del Poder Ejecutivo. (S.-818/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 35-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 355, del 11 de abril de 2020, mediante el cual se prorrogó hasta el 26 de abril de 2020 inclusive, la vigencia del decreto 297/20 (aislamiento social, preventivo y obligatorio), prorrogado a su vez por el decreto 325/20, con las modificaciones previstas en el artículo 2° de este último.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente proyecto de resolución:

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 355, del 11 de abril 2020.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen es remitido directamente al Orden del Día.

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.

INFORME

1. **Introducción**

Por medio del expediente 35-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 355, del 11 de abril de 2020, mediante el cual se prorrogó hasta el 26 de abril de 2020 inclusive, la vigencia del decreto 297/20 (aislamiento social, preventivo y obligatorio), prorrogado a su vez por el decreto 325/20, con las modificaciones previstas en el artículo 2° de este último.

La velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional requirió, pocos días después, la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a la emergencia dando lugar al dictado del decreto 297/20, por el cual se dispuso el "aislamiento social, preventivo y obligatorio" durante el plazo comprendido entre el 20 y el 31 de marzo del corriente año. Ese plazo, por similares razones, fue prorrogado mediante el decreto 325/20 hasta el 12 de abril de este año.

De acuerdo con los citados decretos se reguló la forma en que las personas debían dar cumplimiento al aislamiento y, específicamente, se determinó la obligación de abstenerse de concurrir al lugar de trabajo y de circular, así como la obligación de permanecer en la residencia en que se realizaría el aislamiento, autorizándose desplazamientos mínimos e indispensables para adquirir artículos de limpieza, medicamentos y alimentos. También se detallaron en el artículo 6° del decreto 297/20 quiénes eran las personas exceptuadas de cumplir dicho aislamiento por hallarse afectadas al desempeño de actividades consideradas esenciales, tales como las prestaciones de salud afectadas a la emergencia y tareas de seguridad. Del mismo modo, se garantizó el abastecimiento de alimentos y elementos de higiene y limpieza, entre otros productos indispensables.

Todas estas medidas se adoptaron frente a la emergencia sanitaria y ante la evolución epidemiológica, con el objetivo primordial de proteger la salud pública, lo que constituye una obligación indeclinable del Estado Nacional.

En este marco, se expresa que, tal como se manifestó al momento de adoptar las medidas mencionadas, dado que no se cuenta con un tratamiento antiviral efectivo ni con vacunas que prevengan el contagio de SARS-CoV-2, las medidas de aislamiento y distanciamiento social siguen revistiendo un rol de vital importancia para hacer frente a la situación epidemiológica y mitigar el impacto sanitario de COVID-19.

Así, hasta el 9 de abril de 2020 y según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se han detectado a nivel mundial 1.436.198 casos de COVID-19 confirmados, con 85.521 personas fallecidas. Del total de casos, 454.710 se encuentran en nuestro continente, de los cuales nuestro país notificó a esa fecha 1894 casos confirmados.

Por tanto, comparando el tiempo de duplicación de casos en Argentina antes y después de haber implementado la medida de aislamiento social preventivo y obligatorio y otras complementarias, se observó que pasó de 3,3 días a 10,3 días.

Estas medidas permitieron, por el momento, contener la epidemia por la aparición paulatina de casos y de menor tiempo de evolución, registrándose una disminución en la velocidad de propagación y evitando que se verificara la saturación del sistema de salud, tal como sucedió en otros lugares del mundo.

Por lo demás, el comportamiento de los casos en la República Argentina evidencia un incipiente aplanamiento de la curva, que requiere de mayor tiempo para con-firmar esta tendencia. En ese contexto, debemos tener en cuenta que lo que sucede en nuestro país se enmarca en un escenario de pandemia mundial que podría provocar, si no se adoptan las medidas adecuadas, una potencial crisis sanitaria y social sin precedentes, por lo que se deben tomar todas las medidas necesarias para mitigar su propagación y su impacto en el sistema sanitario.

Por estos motivos, y por aquellos expresados en los considerandos de la medida, sumado a que con fecha 10 de abril de 2020, el presidente de la Nación y el ministro de Salud mantuvieron una reunión con destacados expertos en epidemiología y recibieron precisas recomendaciones acerca de la conveniencia, a los fines de proteger la salud pública, de prorrogar el

"aislamiento social, preventivo y obligatorio" hasta el día domingo 26 de abril del corriente año, fue que el presidente decidió prorrogar el aislamiento por medio del decreto bajo análisis.

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 eleva-do al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

Este criterio que el constituyente reformador de 1994 consagró y que luego el legislador perfeccionó, permite la emisión de decretos por parte del Poder Ejecutivo solamente cuando se verifiquen circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes.

Bajo tal inteligencia, como quedó dicho, el decreto de necesidad y urgencia debe ser sometido al control posterior de validez y legalidad del Poder Legislativo, en su condición de órgano constitucional representativo de la voluntad popular y cuya función propia y exclusiva es la sanción de leyes.

3. Objeto del decreto 355/20

Bajo los fundamentos expuestos, el decreto prorrogó hasta el 26 de abril de 2020 inclusive, la vigencia del decreto 297/20 (aislamiento social, preventivo y obligatorio), prorrogado a su vez por el decreto 325/20, con las modificaciones previstas en el artículo 2° de este último.

Del mismo modo, dispuso que el jefe de Gabinete de Ministros, en su carácter de coordinador de la "Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional" podrá,

previa intervención de la autoridad sanitaria nacional, y a pedido de los gobernadores o del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, exceptuar del cumplimiento del "aislamiento social, preventivo y obligatorio" y de la prohibición de circular, al personal afectado a determinadas actividades y servicios, o a las personas que habiten en áreas geográficas específicas y delimitadas, siempre que medien las siguientes circunstancias:

a) Que el gobernador o el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lo requiera por escrito, previa intervención y asentimiento de la máxima autoridad sanitaria local, en atención a la situación epidemiológica respectiva.

b) Que, junto con el requerimiento, se acompañe el protocolo de funcionamiento correspondiente, dando cumplimiento a las recomendaciones e instrucciones sanitarias y de seguridad nacionales y locales.

Y finalmente, estableció que las autoridades de las jurisdicciones y organismos del sector público nacional en coordinación con sus pares de las jurisdicciones provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las autoridades municipales, cada uno en el ámbito de sus competencias, dispondrán los procedimientos de fiscalización necesarios para garantizar el cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio, de los protocolos vigentes y de las normas dispuestas en el marco de la emergencia sanitaria y de sus normas complementarias.

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

Es necesario destacar que el Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo de los considerandos del decreto que la medida se dictó en virtud de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

Así entonces, es menester verificar que se cumpla con los recaudos formales y sustanciales para habilitar su procedencia.

a) Requisitos formales

El artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional establece una serie de requisitos de índole formal y sustancial para que se justifique el dictado de un decreto de necesidad y urgencia por parte del presidente de la Nación.

El primero de esos recaudos formales es que el decreto en cuestión sea decidido en acuerdo general de ministros, quienes deben refrendarlo junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitirlo al Congreso dentro de los diez días posteriores a la emisión del decreto, lo que constituye un segundo recaudo formal.

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo 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 355/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje elevado a esta comisión.

Asimismo, está acreditado que el decreto 355/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 21 de abril del 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan *"circunstancias excepcionales"* que requieran pronto remedio y que sea *"imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".*

De acuerdo con la previsión constitucional será por lo tanto necesario, en cada oportunidad en que el Congreso deba pronunciarse, determinar si han existido las circunstancias excepcionales y la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que justificarían y darían sustento al decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que *"para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordina-rio previsto por la Constitución, vale*

decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que *"uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos"* (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 355/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

En razón de lo expuesto se concluye que las circunstancias referenciadas que sus-tentaron la emisión del decreto, estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada, como de las normas en juego que reglamentan su procedencia. La medida ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a *contrario sensu*, un detrimento para los segmentos involucrados.

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del presente decreto, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a *"que la situación que re-quiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

Ahora bien, sabido es que el "trámite normal de las leyes" cuenta con plazos que son muchas veces incompatibles con la urgencia que amerita la solución de una determinada situación.

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por

medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 355/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dicta-do del decreto 355/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 355, del 11 de abril de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 355/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 30

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 365/20 del Poder Ejecutivo. (S.-819/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

HONORABLE CONGRESO:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el Expediente N°0036-JGM-2020 referido al Decreto de Necesidad y Urgencia Nº365/2020 de fecha 11 de abril de 2020, por el cual se dispone la prórroga de la prohibición de ingreso al territorio nacional a personas extranjeras no residentes en el país establecida en el Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 274 del 16 de marzo de 2020. El término de vigencia de la medida es hasta el 26 de abril de 2020 inclusive.

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:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 365 de fecha 11 de abril de 2020.

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. -

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la Comisión, 29 de abril de 2020.

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.

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 art. 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 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, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.*

[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 H. 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.

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 consideraran 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

En este sentido, a propuesta de los respectivos bloques de las Cámaras, los presidentes de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han emitido los instrumentos legales correspondientes, designando a los señores Senadores y Diputados miembros, integrando formalmente la Comisión.

En este orden de ideas, es criterio de esta Comisión plantear un razonamiento amplio al analizar las circunstancias de carácter excepcional que operan como supuesto fáctico-jurídico-político que autoriza el empleo del instituto del decreto de necesidad y urgencia.

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

Es de vital importancia esta definición, ya que serán luego los órganos de control quienes deberán valorar si se han reunido los requisitos en el supuesto de hecho que autoriza al Poder Ejecutivo a hacer uso de dicha facultad.

La doctrina en general se refiere al supuesto fáctico como aquel acontecimiento o situación que determina la emergencia que ocasiona la crisis institucional que impide al Poder Legislativo ejercer sus facultades constitucionales de un modo más adecuado, llevando al estado de necesidad política que desemboca en la asunción de dichas facultades por parte del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, Pérez Hualde y Legaz Lacambra, entienden que existe aún un supuesto previo que es el de la vigencia de un sistema republicano que contemple en especial uno de los requisitos básicos, como lo es el principio de división de poderes.

---

[2] PÉREZ HUALDE, Alejandro, *Decretos de Necesidad y Urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

En conclusión, al supuesto fáctico lo precede un supuesto institucional complejo que se compone de la existencia de un sistema con división de poderes o de funciones de distintos órganos y con un procedimiento de elaboración de leyes. Si no existen estos antecedentes, no se dará la posibilidad de existencia del decreto de necesidad y urgencia.

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo so pretexto de la existencia de una situación de hecho que impide el pronunciamiento por parte del órgano al cual, según la Constitución, le corresponde actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político.

Entre sus antecedentes más antiguos, se detecta la presencia de estos instrumentos en la Carta de Restauración Francesa y en la Ley Fundamental de Prusia de 1850.

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

En este sentido, este es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional Argentina, receptados en el artículo 99 inciso 3°.

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.[3]

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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

---

[3] Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.

[4] Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01

[5] *La Ley,* 1991-C:158

En el caso precitado, los actores iniciaron una acción de amparo ante el dictado del decreto 36/90 que convertía los contratos bancarios a plazo fijo en bonos de deuda pública (Plan Bonex).

Sin embargo, a pesar de su reconocimiento jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia impuso una serie de reglas que debe contener el dictado de este tipo de decretos por parte del órgano administrador para su procedencia.

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

> “... *una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado -esta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto-... razonabilidad de las medidas dispuestas... relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta... examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas... inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados... convalidación del Congreso, expresa o tácita*...”.
>
> Asimismo, sostuvo que “*no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el decreto 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen”.*

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (Considerando 24);

En este sentido, la Corte Suprema definió la emergencia económico-social como aquella “*situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad que hay que ponerle fin”* (Considerando 43).

Asimismo, el Alto Tribunal consideró la razonabilidad de la medida atendiendo a “*la circunstancia de que los medios arbitrados no parecen desmedidos en relación a la finalidad que persiguen*” (Considerando 48).

El Poder Judicial tiene la potestad de examinar la existencia o no del estado de necesidad y razonabilidad, ejerciendo el control de constitucionalidad sobre la materia regulada, en un caso que sea sometido a su juicio y donde se haya afectado algún derecho constitucional.

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional [6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

El criterio expuesto por la CSJN respecto de su facultad de ejercer el control de constitucionalidad con relación a los decretos de necesidad y urgencia, ha sido variable.

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”[7], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del defensor del pueblo, pero consideró que el Jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto –que por su naturaleza- es ajeno a la resolución judicial, mediando -en consecuencia- una invasión de la zona de reserva de otro poder (Considerando 6º).

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 “*en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales –antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese trámite-siempre que, ante un “caso concreto” –inexistente en la especie-, conforme las exigencias del art. 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental*” (Considerando 23).

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

---

[6] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

[7] *La Ley* 1997-E:884.

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

En este sentido, la CSJN considera que “*se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país...*” (Considerando 8º).

En el considerando 9º analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional y sostiene que “*corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...*”.

En el Considerando 11°, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual, confirma la sentencia del a quo que declaraba inconstitucional los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

El fundamento central para descalificar esta normativa fue que protegían intereses de individuos o grupos, no intereses generales de la sociedad.

---

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

[9] “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

De esta forma, la CSJN en el caso precitado agregaba un requisito más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

Uno de los principales argumentos de la Corte para declarar la constitucionalidad del decreto precitado, fue su ratificación mediante la sanción de la ley 24.624.

A juicio de la CSJN, dicha ratificación importaba la intervención del Congreso en los términos que señala la Constitución y un reconocimiento de la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo Nacional.

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “... *la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”.* (Considerando 6°).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el Tribunal en la causa "Verrochi" (Fallos: 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (Considerando N° 6).

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de Fallos: 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (Considerando 25).

[10] “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (art. 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional deje inerme a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (Considerando N° 7).

Fayt agregó que “*en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social –más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida – ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el Tribunal en la causa “Verrochi” ya citada*” (Considerando N° 9).

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que “*en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia*” (Considerando N° 10).

Por todo lo expuesto, se revoca el fallo de la instancia anterior y se declara la constitucionalidad del decreto.

Entre los administrativistas, se define a los reglamentos como “todo acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.

Los reglamentos constituyen fuentes del Derecho para la Administración Pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del Derecho Administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

Conforme la terminología utilizada por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), los reglamentos se denominan también actos de alcance o contenido general.

Para la LNPA el reglamento es un acto de alcance general, expresión que comprende a los meros actos de alcance general que no integran el ordenamiento jurídico.

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir de la Administración, de la Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter general dictadas por el Congreso o por los organismos judiciales, sin el carácter formal de las leyes o sentencias, son también reglamentos, sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la Administración.

La sustancia de un acto de alcance general de contenido normativo, que integra el ordenamiento jurídico, es la del "*reglamento*", con independencia del órgano o ente estatal que lo produzca, siendo indiferente desde el punto de vista jurídico la utilización de distintos términos.

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.

Los reglamentos ejecutivos o de ejecución son los que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 99 inciso 2° de la Constitución Nacional, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, regulando detalles necesarios para el mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 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.[12]

---

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

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.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "*circunstancias excepcionales*" que "... *hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos*". [14]

II. OBJETO

Se somete a dictamen de esta Comisión el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 365 de fecha 11 de abril de 2020, por el cual se dispone la prórroga de la prohibición de ingreso al territorio nacional a personas extranjeras no residentes, contenida originalmente en el DNU 274/2020, el cual fue oportunamente prorrogado por el DNU 331/2020. El término de vigencia de esta prórroga se extiende hasta el 26 de abril de 2020 inclusive.

La Ley Nº 26.122, en el Título III, Capítulo I referido a los Decretos de Necesidad y Urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

III. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”...“los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

---

[13] 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.

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executives 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.

Asimismo, se encuentra cumplido el otro requisito formal referido al control por parte de esta Comisión, en virtud de lo cual se eleva el despacho pertinente de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley N° 26.122.

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “*La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta*” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso. [15]

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remito a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2. ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del **Decreto Nº 365/2020,** a fin de determinar si las circunstancias de su emisión se corresponden con los requerimientos constitucionales expresados en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

Por medio del decreto bajo análisis el Poder Ejecutivo Nacional dispuso la prórroga de la prohibición de ingreso al territorio nacional a personas extranjeras no residentes en el país, establecida originalmente en el DNU Nº 274 del 16 de marzo de 2020, siendo oportunamente prorrogada por el DNU Nº 331/2020. La prohibición de ingreso se extiende a puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso al territorio nacional. La vigencia de esta prórroga es hasta el día 26 de abril de 2020 inclusive.

Esta prórroga incluye en su alcance a los artículos 2º y 3º del DNU 331/2020, lo que significa que continuaran vigentes las instrucciones a los ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Interior, Salud, Seguridad, Transporte, a la Dirección Nacional de Migraciones y a la ANAC, para que establezcan los cronogramas y las acciones necesarias para posibilitar el ingreso al territorio nacional de las personas residentes en el país y de los argentinos y argentinas con residencia en el exterior que no hayan podido hacerlo durante la vigencia del Decreto Nº 313/20.

---

[15] Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

También continúa la instrucción al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, para que este prorrogue la vigencia del
“PROGRAMA DE ASISTENCIA DE ARGENTINOS EN EL EXTERIOR EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS” hasta tanto ingresen al territorio nacional las personas que se encontraban comprendidas en el artículo 1° del Decreto N° 313/20 a través de los corredores seguros que se establezcan oportunamente.

Para llegar a una conclusión jurídica correcta respecto de la validez o invalidez de este decreto, será necesario apreciar, dentro de la inédita circunstancia que está viviendo la Argentina y el mundo entero debido a la pandemia de COVID-19, cual es la evolución que este grave flagelo está teniendo en nuestro país.

Esta apreciación deberá realizarse a fin de poder determinar con certeza, si esta situación se corresponde o no con las circunstancias excepcionales que la Constitución Nacional exige como supuesto de hecho indispensable para que el Poder Ejecutivo emita disposiciones de carácter legislativo, cláusula que se encuentra contenida en el inciso 3 del artículo 99 de la Carta Magna.

El mundo se encuentra el día de hoy en una situación nunca vista ante el avance y propagación de la epidemia de COVID-19, enfermedad viral de origen desconocido, la cual tuvo su primer brote masivo en la provincia de Hubei, en la República Popular China y fue propagándose a todo el globo con la velocidad de los actuales medios de transporte, en particular la aviación.

Si bien a lo largo de la historia, desde la antigüedad hasta el último siglo, el mundo ha sufrido varias pandemias de distinta gravedad, esta es la primera vez que la comunidad internacional reacciona en forma más o menos coordinada con el objeto de mitigar el impacto sanitario, el cual está sobre exigiendo los sistemas de salud de los distintos países, o colapsándolos en los casos más graves.

Estas medidas de contención se manifiestan en una virtual parálisis de la actividad humana en todos los ámbitos, exceptuando a aquellas labores que tienen que ver con la generación y distribución de alimentos y productos de primera necesidad, además de aquellas vinculadas a la prestación de servicios públicos y sociales esenciales. Si bien cada Estado tiene su propia evaluación de la situación, y toma decisiones que restringen en mayor o menor medida la economía, puede decirse que el impacto económico es catastrófico e incalculable. Esta circunstancia, en un mundo orientado hacia la producción y el consumo cada vez a mayor escala, el haber renunciado transitoriamente a continuar la cadena de productividad puede dar una idea de lo excepcional de la situación y de su oscura perspectiva en caso de que tales medidas no se tomasen. Otros países han privilegiado la continuidad económica, y hoy están enfrentando agudas escaladas en el número de personas contagiadas y fallecidas, además de la sobre exigencia o colapso de sus sistemas de salud.
Esta perspectiva fue la que motivó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a declarar el brote de COVID-19 como una “pandemia” de consecuencias imprevisibles el día 11 de marzo de este año en curso. Cinco días después sería emitido el DNU Nº 274/2020, que dio inicio a la prohibición de ingreso a extranjeros no residentes en el país, medida que el DNU Nº 365/2020 viene a prorrogar en esta oportunidad.

Si bien hay recomendaciones hechas por la OMS a los gobiernos y a las poblaciones en general, la realidad admitida por los expertos es que nadie está en condiciones de prever cual será el índice de contagios con determinada medida, o cual hubiera sido en caso de no tomarse. Por este motivo es que la situación se caracteriza por un alto nivel de incertidumbre y dinamismo, variando día a día el criterio de conveniencia en la toma de decisiones, las cuales tienen, en nuestro país, su origen en una mesa interdisciplinaria de expertos en salud y otras materias relacionadas, que brinda asesoramiento constante al Presidente de la Nación y su gabinete de ministros.

En estos momentos, ya han pasado más de 40 días desde el dictado del DNU 260/2020, el cual vino a ampliar la emergencia sanitaria establecida por la Ley Nº 27.541, enfocándose en exclusiva en generar medidas para enfrentar el impacto de la pandemia de COVID-19 en nuestro país y dando inicio a una batería de medidas contundentes, las cuales evidencian la voluntad política de colocar a la vida humana de los argentinos y argentinas en el rango más alto de valores a proteger. Ejemplo de estas son el DNU 297/2020, que instauró el aislamiento social preventivo y obligatorio, que fuera dictado el día 20 de marzo, hace ya más de un mes, junto con la prohibición de circular en rutas salvo poseer autorización expresa y la restricción al ingreso por fronteras, que aquí nos ocupa. Se puede observar que el objeto al cual están orientadas en su conjunto es a la disminución del contacto entre personas, lo cual es en apariencia, la única previsión comprobada de evitar una propagación descontrolada de la enfermedad.

Estas medidas han supuesto un verdadero trastorno en la vida del país tal como la conocíamos, y representan un enorme esfuerzo que la sociedad argentina está sobrellevando con gran dignidad y colaboración. Sin embargo, apreciadas éstas con la perspectiva que nos permite ya el transcurso de más de un mes, se manifiestan indudablemente exitosas en su objetivo de contención de la pandemia, habiendo minimizado el número de contagios de COVID-19. logrando mantener el brote en una situación sanitariamente manejable.

En particular, la decisión de prohibir el ingreso al territorio nacional a extranjeros no residentes que provengan de cualquier punto del globo, contenida originalmente en el DNU 274/2020, cuyos efectos se prorrogan mediante este decreto, fue tomada el día 16 de marzo de este año, fecha en que los casos confirmados de COVID-19 positivo eran 65 en total, con dos fallecidos. A ese día, no se había observado transmisión comunitaria y la totalidad de casos eran importados o por contacto estrecho. El número de nuevos contagios detectados se contaba en el orden de los diez por día.

Desde esa fecha hasta hoy, el número de casos diarios se ha ido incrementando hasta llegar a los 3780 confirmados al 25 de abril, aunque la curva estadística no se ha incrementado de manera exponencial, quedando en los últimos días en el orden de los 170 casos nuevos diarios. El “aplanamiento” de las representaciones matemáticas de la propagación del COVID-19 cobra notoriedad si se lo observa en comparativa con países que han optado por medidas más leves respecto al aislamiento social, privilegiando la continuidad económica. Estos estados enfrentan un presente mucho más comprometido desde el punto de vista sanitario, así como un pronóstico bastante más grave e incierto.

Este estancamiento en la expansión de nuevos contagios no puede atribuirse sino al conjunto de fuertes y contundentes medidas de contención que fueron

materializadas por el poder Ejecutivo, respecto de las cuales el pueblo argentino se encuentra colaborando con entereza y responsabilidad. Estas medidas funcionan como un todo, tendrían poco sentido en caso de tomarse de forma aislada, o de faltar algunas esenciales de ellas. En este sentido, la prórroga de la prohibición de ingreso a extranjeros no residentes contenida en el DNU Nº 365/2020 reviste ese carácter, al impedir el ingreso del virus al país.

En un escenario de alcance global, con millones de personas en aislamiento social, donde los vuelos internacionales de pasajeros se encuentran con sus frecuencias disminuidas o cancelados y con serias restricciones sanitarias para los viajeros, con la mayoría de los países de la región con las fronteras cerradas, incluso algunos hasta para las personas nacionales de esos estados, podemos apreciar la magnitud de los esfuerzos realizados por los países alrededor del globo con el objeto de disminuir los contagios y la circulación del COVID-19, tratando de mantener el brote en fases de control.

Este DNU Nº 365/2020 es una medida de carácter excepcional y transitoria que se enmarca en los esfuerzos que está realizando el Estado argentino y su pueblo todo para evitar un daño social, sanitario y económico mucho mayor, en concordancia con otras medidas que tienen por objeto la reducción de la circulación de personas y el contacto social, por representar este la principal causa de propagación del COVID-19.

En virtud de lo expuesto, y atento a la situación de público conocimiento que día a día demanda los más grandes esfuerzos, no queda duda alguna de que el escenario que está transitando el país se encuentra dentro de las situaciones excepcionales que el constituyente tuvo en mira al redactar el articulo 99 inc. 3 de la Constitución Nacional, situación para la cual el decreto de necesidad de urgencia es quizá, la herramienta legal más idónea que tiene el Estado para dar respuestas rápidas y concretas a la población.

En un marco donde la incertidumbre y el dinamismo de la situación hacen que las decisiones deban tomarse con premura, resultaría imposible que tales medidas siguiesen el curso ordinario de formación de las leyes en el Congreso Nacional, so pena de atentar gravemente contra la salud pública, que el Estado está en obligación de proteger.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 365/2020, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Nº 26.122. En virtud de ello, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 365 de fecha 11 de abril de 2020.

MARCOS CLERI

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número:

Referencia: Mensaje comunica Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 365/20

A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 365 del 11 de abril de 2020, que se acompaña.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número:

Referencia: DNU – Prorroga CIERRE DE FRONTERAS - hasta el día 26 de abril de 2020 inclusive.

VISTO el Expediente N° EX-2020-25179197-APN-DG#DNM, la Ley N° 27.541, los Decretos Nros. 260 del 12 de marzo de 2020 y su modificatorio, 274 del 16 de marzo de 2020, 297 del 19 de marzo de 2020, 325 del 31 de marzo de 2020, 331 del 1° de abril de 2020, la Resolución del MINISTERIO DE SALUD N° 567 del 14 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que por el Decreto N° 260/20 se amplió por el plazo de UN (1) año la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el COVID-19.

Que, asimismo, por la Resolución del MINISTERIO DE SALUD N° 567/20 se estableció la prohibición de ingreso al país, por un plazo de TREINTA (30) días, de las personas extranjeras no residentes que hubieren transitado por “zonas afectadas” en los CATORCE (14) días previos a su llegada.

Que, a su vez, por el artículo 1º del Decreto N° 274/20 se estableció la prohibición de ingreso al territorio nacional, por un plazo de QUINCE (15) días corridos, de personas extranjeras no residentes en el país, a través de PUERTOS, AEROPUERTOS, PASOS INTERNACIONALES, CENTROS DE FRONTERA y cualquier otro punto de acceso, con el objeto de reducir las posibilidades de contagio. Este plazo, a su vez, fue prorrogado mediante el artículo 1° del Decreto N° 331/20 hasta el 12 de abril de 2020, inclusive.

Que, por otro lado, por el Decreto N° 297/20 se dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” para todas las personas que habitan en el país o se encontraran en él en forma temporaria, con el objetivo de proteger la salud pública como una obligación inalienable del Estado Nacional. Esta medida fue inicialmente prevista para regir desde el 20 de marzo hasta el 31 de marzo y posteriormente fue prorrogada, sucesivamente, hasta el 26 de abril de 2020, inclusive.

Que, teniendo en cuenta la evolución y el avance de COVID-19, tanto en el país como a nivel global, se

considera necesario prorrogar los plazos establecidos en los Decretos Nros. 274/20 y 331/20 con el fin de continuar con las medidas preventivas que minimizan el riesgo de expansión de la enfermedad por ingreso al territorio nacional de posibles vectores de contagio.

Que la prórroga referida resulta necesaria, razonable y proporcionada con relación a la amenaza y al riesgo sanitario que enfrenta el país y se enmarca en el conjunto de medidas y acciones que el Estado Nacional ha llevado adelante con el fin de contener la propagación de COVID-19, siendo congruente con las limitaciones que han establecido otros países y que permanecen vigentes a la fecha.

Que la evolución de la situación epidemiológica exige que se adopten medidas rápidas, eficaces y urgentes, por lo que deviene imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

Que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que han tomado intervención los servicios jurídicos pertinentes.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99 incisos 1 y 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- Prorrógase, hasta el día 26 de abril de 2020 inclusive, la vigencia del Decreto N° 274/20, prorrogado, a su vez, por el Decreto N° 331/20, con los alcances establecidos en los artículos 2° y 3° de este último.

ARTÍCULO 2°.- El presente decreto entrará en vigencia el día de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 3°.- Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 4°.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 30

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 365/20 del Poder Ejecutivo. (S.-819/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 36-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 365, del 11 de abril de 2020, mediante el cual se prorrogó hasta el 26 de abril de 2020 inclusive la vigencia del decreto 274/20 (prohibición de ingreso al territorio nacional a las personas extranjeras no residentes en el país), prorrogado, a su vez, por el decreto 331/20, con los alcances establecidos en los artículos 2° y 3° de este último.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente proyecto de resolución:

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN

Artículo 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 365, del 11 de abril de 2020.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen es remitido directamente al Orden del Día.

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.

INFORME

1. **Introducción**

Por medio del expediente 36-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 365, del 11 de abril de 2020, mediante el cual se prorrogó hasta el 26 de abril de 2020 inclusive, la vigencia del decreto 274/20 (prohibición de ingreso al territorio nacional a las personas extranjeras no residentes en el país), prorrogado, a su vez, por el decreto 331/20, con los alcances establecidos en los artículos 2° y 3° de este último.

Según se afirma en los considerandos por el decreto 260/20 se amplió por el plazo de un (1) año la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el COVID-19.

Asimismo, por la resolución del Ministerio de Salud 567/20 se estableció la prohibición de ingreso al país, por un plazo de treinta (30) días, de las personas extranjeras no residentes que hubieren transitado por "zonas afectadas" en los catorce (14) días previos a su llegada.

A la vez, por el artículo 1° del decreto 274/20 se estableció la prohibición de ingre-so al territorio nacional, por un plazo de quince (15) días corridos, de

personas extranjeras no residentes en el país, a través de puertos, aeropuertos, pasos inter-nacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso, con el objeto de reducir las posibilidades de contagio. Este plazo, a su vez, fue prorrogado mediante el artículo 1° del decreto 331/20 hasta el 12 de abril de 2020, inclusive.

Por otro lado, por el decreto 297/20 se dispuso el "aislamiento social, preventivo y obligatorio" para todas las personas que habitan en el país o se encontraran en él en forma temporaria, con el objetivo de proteger la salud pública como una obligación inalienable del Estado Nacional. Esta medida fue inicialmente prevista para regir desde el 20 de marzo hasta el 31 de marzo y posteriormente fue prorrogada, sucesivamente, hasta el 26 de abril de 2020, inclusive.

En este marco, y teniendo en cuenta la evolución y el avance de COVID-19, tanto en el país como a nivel global, se consideró necesario prorrogar los plazos establecidos en los decretos 274/20 y 331/20 con el fin de continuar con las medidas preventivas que minimizan el riesgo de expansión de la enfermedad por ingreso al territorio nacional de posibles vectores de contagio.

Esta prórroga resultó necesaria, razonable y proporcionada con relación a la amenaza y al riesgo sanitario que enfrenta el país y se enmarca en el conjunto de medidas y acciones que el Estado Nacional ha llevado adelante con el fin de contener la propagación de COVID-19, siendo congruente con las limitaciones que han establecido otros países y que permanecen vigentes a la fecha.

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 eleva-do al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

Este criterio que el constituyente reformador de 1994 consagró y que luego el legislador perfeccionó, permite la emisión de decretos por parte del Poder Ejecutivo solamente cuando se verifiquen circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes.

Bajo tal inteligencia, como quedó dicho, el decreto de necesidad y urgencia debe ser sometido al control posterior de validez y legalidad del Poder Legislativo, en su condición de órgano constitucional representativo de la voluntad popular y cuya función propia y exclusiva es la sanción de leyes.

3. Objeto del decreto 365/20

Bajo los fundamentos expuestos, el decreto prorrogó hasta el 26 de abril de 2020 inclusive, la vigencia del decreto 274/20 (prohibición de ingreso al territorio nacional a las personas extranjeras no residentes en el país), prorrogado, a su vez, por el decreto 331/20, con los alcances establecidos en los artículos 2° y 3° de este último.

Estos dos artículos del decreto 331/20 establecen respectivamente:

"Instrúyese al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, al Ministerio del Interior, a la Dirección Nacional de Migraciones, organismo descentralizado actuante en la órbita de la Secretaría del Interior del Ministerio del Interior, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Seguridad, al Ministerio de Transporte y a la Administración Nacional de Aviación Civil, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio del Transporte, con el fin de que procedan a establecer los cronogramas pertinentes y a coordinar las acciones necesarias para posibilitar el ingreso paulatino al territorio nacional de las personas residentes en el país y de los argentinos y argentinas con residencia en el exterior que no hayan podido hacerlo durante la vigencia del decreto 313/20. A tal fin determinarán los corredores seguros aéreos, fluviales, marítimos y terrestres que reúnan las mejores condiciones sanitarias y de seguridad, en el marco de la pandemia de COVID-19, prestando especial atención a las personas pertenecientes a grupos de riesgo, conforme lo define la autoridad sanitaria (art. 2°).

Instrúyese al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a prorrogar la vigencia del "Programa de Asistencia de Argentinos en el Exterior en el marco de la pandemia de coronavirus" hasta tanto ingresen al territorio nacional las personas que se encontraban comprendidas en el artículo

1° del decreto 313/20 a través de los corredores seguros que se establezcan en el marco de la presente medida (art. 3°)".

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

Es necesario destacar que el Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo de los considerandos del decreto que la medida se dictó en virtud de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

Así entonces, es menester verificar que se cumpla con los recaudos formales y sustanciales para habilitar su procedencia.

a) Requisitos formales

El artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional establece una serie de requisitos de índole formal y sustancial para que se justifique el dictado de un decreto de necesidad y urgencia por parte del presidente de la Nación.

El primero de esos recaudos formales es que el decreto en cuestión sea decidido en acuerdo general de ministros, quienes deben refrendarlo junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitirlo al Congreso dentro de los diez días posteriores a la emisión del decreto, lo que constituye un segundo recaudo formal.

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo 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 365/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje elevado a esta comisión.

Asimismo, está acreditado que el decreto 365/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 21 de abril del 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan *"circunstancias excepcionales"* que requieran pronto remedio y que sea *"imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".*

De acuerdo con la previsión constitucional será por lo tanto necesario, en cada oportunidad en que el Congreso deba pronunciarse, determinar si han existido las circunstancias excepcionales y la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que justificarían y darían sustento al decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que *"para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente*

facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordina-rio previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que *"uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos"* (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 365/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sus-tentaron la emisión del decreto, estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada, como de las normas en juego que reglamentan su procedencia. La medida ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación es un remedio

razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a *contrario sensu*, un detrimento para los segmentos involucrados.

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del decreto bajo análisis, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a *"que la situación que re-quiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

Ahora bien, sabido es que el "trámite normal de las leyes" cuenta con plazos que son muchas veces incompatibles con la urgencia que amerita la solución de una determinada situación.

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 365/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dicta-do del decreto 365/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 365, del 11 de abril de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 365/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 31

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 367/20 del Poder Ejecutivo. (S.-820/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

HONORABLE CONGRESO:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el Expediente 0038-JGM-2020 referido al Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 367/20 de fecha 14 de abril de 2020, por medio del cual se establece que la enfermedad COVID-19 producida por el coronavirus SARS-COV2 se considerará presuntivamente una enfermedad de carácter profesional – no listada – respecto de los trabajadores que realizan actividades declaradas esenciales en cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio ordenado por el Decreto N° 297/20.

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:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 367 de fecha 14 de abril de 2020.

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. -

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la Comisión, 29 de abril de 2020.

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernandez Sagasti.

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 art. 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 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*

[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 H. 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.

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 consideraran 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el Presidente de sus respectivas Cámaras.

En este sentido, a propuesta de los respectivos bloques de las Cámaras, los Presidentes de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han emitido los instrumentos legales correspondientes, designando a los señores Senadores y Diputados miembros, integrando formalmente la Comisión.

En este orden de ideas, es criterio de esta Comisión plantear un razonamiento amplio al analizar las circunstancias de carácter excepcional que operan como supuesto fáctico-jurídico-político que autoriza el empleo del instituto del decreto de necesidad y urgencia.

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

Es de vital importancia esta definición, ya que serán luego los órganos de control quienes deberán valorar si se han reunido los requisitos en el supuesto de hecho que autoriza al Poder Ejecutivo a hacer uso de dicha facultad.

La doctrina en general se refiere al supuesto fáctico como aquel acontecimiento o situación que determina la emergencia que ocasiona la crisis institucional que impide al Poder Ejecutivo ejercer sus facultades constitucionales de un modo más adecuado, llevando al estado de necesidad política que desemboca en la asunción de dichas facultades por parte del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, Pérez Hualde y Legaz Lacambra, entienden que existe aún un supuesto previo que es el de la vigencia de un sistema republicano que contemple en especial uno de los requisitos básicos, como lo es el principio de división de poderes.

---

[2] PÉREZ HUALDE, Alejandro, *Decretos de Necesidad y Urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

En conclusión, al supuesto fáctico lo precede un supuesto institucional complejo que se compone de la existencia de un sistema con división de poderes o de funciones de distintos órganos y con un procedimiento de elaboración de leyes. Si no existen estos antecedentes, no se dará la posibilidad de existencia del decreto de necesidad y urgencia.

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo so pretexto de la existencia de una situación de hecho que impide el pronunciamiento por parte del órgano al cual, según la Constitución, le corresponde actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político.

Entre sus antecedentes más antiguos, se detecta la presencia de estos instrumentos en la Carta de Restauración Francesa y en la Ley Fundamental de Prusia de 1850.

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

En este sentido, este es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional Argentina, receptados en el artículo 99 inciso 3°.

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.[3]

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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

---

[3] Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.

[4] Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01

[5] *La Ley,* 1991-C:158

En el caso precitado, los actores iniciaron una acción de amparo ante el dictado del decreto 36/90 que convertía los contratos bancarios a plazo fijo en bonos de deuda pública (Plan Bonex).

Sin embargo, a pesar de su reconocimiento jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia impuso una serie de reglas que debe contener el dictado de este tipo de decretos por parte del órgano administrador para su procedencia.

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“... *una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado -esta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto-... razonabilidad de las medidas dispuestas... relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta... examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas... inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados... convalidación del Congreso, expresa o tácita*...”.

Asimismo, sostuvo que “*no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el decreto 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen”.*

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (Considerando 24).

La Corte ha caracterizado al supuesto fáctico habilitante para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia como “*una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas*” (Considerando 24).

En este sentido, la Corte Suprema definió la emergencia económico-social como aquella “*situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad que hay que ponerle fin”* (Considerando 43).

Asimismo, el Alto Tribunal consideró la razonabilidad de la medida atendiendo a “*la circunstancia de que los medios arbitrados no parecen desmedidos en relación a la finalidad que persiguen*” (Considerando 48).

El Poder Judicial tiene la potestad de examinar la existencia o no del estado de necesidad y razonabilidad, ejerciendo el control de constitucionalidad sobre la materia regulada, en un caso que sea sometido a su juicio y donde se haya afectado algún derecho constitucional.

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional[6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

El criterio expuesto por la CSJN respecto de su facultad de ejercer el control de constitucionalidad con relación a los decretos de necesidad y urgencia, ha sido variable.

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”[7], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del defensor del pueblo, pero consideró que el Jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto –que por su naturaleza- es ajeno a la resolución judicial, mediando -en consecuencia- una invasión de la zona de reserva de otro poder (Considerando 6º).

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 “*en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales –antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese trámite-siempre que, ante un “caso concreto” –inexistente en la especie-, conforme las exigencias del art. 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental*” (Considerando 23).

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

---

[6] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

[7] *La Ley* 1997-E:884.

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

En este sentido, la CSJN considera que “*se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país...*” (Considerando 8º).

En el considerando 9º analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional y sostiene que “*corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...*”.

En el Considerando 11°, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso, exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual, confirma la sentencia del a quo que declaraba inconstitucional los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

El fundamento central para descalificar esta normativa fue que protegían intereses de individuos o grupos, no intereses generales de la sociedad.

---

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

[9] “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

De esta forma, la CSJN en el caso precitado agregaba un requisito más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

Uno de los principales argumentos de la Corte para declarar la constitucionalidad del decreto precitado, fue su ratificación mediante la sanción de la ley 24.624.

A juicio de la CSJN, dicha ratificación importaba la intervención del Congreso en los términos que señala la Constitución y un reconocimiento de la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo Nacional.

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “... *la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”.* (Considerando 6°).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el Tribunal en la causa "Verrochi" (Fallos: 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (Considerando N° 6).

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de Fallos: 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (Considerando 25).

[10] “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (art. 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional deje inerme a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (Considerando N° 7).

Fayt agregó que “*en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social –más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida – ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el Tribunal en la causa “Verrochi” ya citada*” (Considerando N° 9).

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que “*en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia*” (Considerando N° 10).

Por todo lo expuesto, se revoca el fallo de la instancia anterior y se declara la constitucionalidad del decreto.

Entre los administrativistas, se define a los reglamentos como “todo acto unilateral que emite un órgano dela Administración Pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.

Los reglamentos constituyen fuentes del Derecho para la Administración Pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del Derecho Administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

Conforme la terminología utilizada por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), los reglamentos se denominan también actos de alcance o contenido general.

Para la LNPA el reglamento es un acto de alcance general, expresión que comprende a los meros actos de alcance general que no integran el ordenamiento jurídico.

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir dela Administración, dela Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter general dictadas por el Congreso o por los organismos judiciales, sin el carácter formal de las leyes o sentencias, son también reglamentos, sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la Administración.

La sustancia de un acto de alcance general de contenido normativo, que integra el ordenamiento jurídico, es la del "*reglamento*", con independencia del órgano o

ente estatal que lo produzca, siendo indiferente desde el punto de vista jurídico la utilización de distintos términos.

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.

Los reglamentos ejecutivos o de ejecución son los que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 99 inciso 2° de la Constitución Nacional, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, regulando detalles necesarios para el mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 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.[12]

---

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

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 dela Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "*circunstancias excepcionales*" que "... *hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos*". [14]

II. OBJETO

Se somete a dictamen de esta Comisión el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 367 de fecha 14 de abril de 2020, por medio del cual se establece que la enfermedad COVID-19, producida por el coronavirus SARS-COV2, se considerará presuntivamente una enfermedad de carácter profesional – no listada – respecto de los trabajadores que realizan actividades declaradas esenciales en cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio ordenado por el Decreto N° 297/20.

La Ley Nº 26.122, en el Título III, Capítulo I referido a los Decretos de Necesidad y Urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

III. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros; y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente.

---

[13] 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.

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executivesorders,* 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.

En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”...“los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

Asimismo, se encuentra cumplido el otro requisito formal referido al control por parte de esta Comisión, en virtud de lo cual se eleva el despacho pertinente de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley N° 26.122.

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “*La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta*” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.[15]

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del **Decreto Nº 367/20.**

El decreto bajo análisis determina que la enfermedad COVID-19 se considera presuntivamente una enfermedad de carácter profesional - no listada - para los trabajadores que realizan actividades esenciales y mientras se encuentre vigente el aislamiento preventivo, social y obligatorio (Decreto 297/20). En el caso de los trabajadores de la salud la medida regirá hasta 60 días posteriores a la finalización de la ampliación de la Emergencia Sanitaria establecida por el Decreto 260/20.

El Poder Ejecutivo dispone que las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) no podrán rechazar la cobertura de la contingencia. Una vez tomado conocimiento de la denuncia y confirmado el diagnostico deberá otorgar al trabajador de manera inmediata las prestaciones médicas previstas en la Ley 24.557 de Riesgos del Trabajo.

La Comisión Medica Central (C.M.C.) determinará en cada caso el carácter profesional de la mencionada enfermedad y la relación de causalidad directa e inmediata del COVID-19 con el trabajo esencial desarrollado en el marco del aislamiento.

---

[15] Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

En el caso de que un trabajador se enferme y en su lugar de trabajo se compruebe la existencia de un número relevante de infectados por la patología mencionada en el Decreto, la C.M.C. podrá invertir la relación de causalidad a favor del trabajador siempre y cuando realice tareas esenciales.

Para los Trabajadores de la salud en el caso de contagiarse de COVID-19 se establece una relación directa e inmediata con la labor efectuada, salvo que se demuestre en el caso concreto, la inexistencia de este último supuesto fáctico.

Las prestaciones médicas deberán ser otorgadas y financiadas hasta 60 días posteriores de finalizado el aislamiento preventivo, social y obligatorio. El costo de las prestaciones médicas para los trabajadores de actividades esenciales será imputado al Fondo Fiduciario de Enfermedades Profesionales.

La Superintendencia de Riesgos del Trabajo como órgano de contralor de las ART establecerá las normas relativas al procedimiento de actuación ante la C.M.C.

Por ultimo las disposiciones del Decreto 367/20 se aplicarán a aquellas contingencias cuya primera manifestación invalidante se haya producido a partir de la entrada en vigencia del Decreto N° 297/20 de fecha 19 de marzo de 2020.

El Decreto analizado forma parte de un conjunto de decisiones adoptadas por el gobierno nacional como respuesta al avance y propagación en nuestro país del virus Covid-19 (o Coronavirus) que alcanzó el nivel de Pandemia Mundial formalmente declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el pasado 11 de marzo.

Cabe mencionar que, en nuestro país, ya se encontraba vigente la declaración de emergencia establecida por la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva promulgada el día 23 de diciembre de 2019. Por medio de esta ley se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social. Por lo tanto, ya existía previo a la pandemia, un contexto de emergencia sanitaria formalmente reconocida por el Congreso de la Nación.

Posteriormente, y en este marco, el Presidente de la Nación emitió el Decreto N° 260/20 por el cual confirmó la declaración de emergencia sanitaria y la extendió por el plazo de un año. Allí se tomaron medidas similares a las que han adoptado en países de la región como Uruguay, Paraguay, Colombia; y la Unión Europea siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en esta materia. Entre otras recomendaciones, la OMS destacó que los países deberán encontrar un delicado equilibrio entre la protección de la salud, la minimización de los trastornos sociales y económicos, y el respeto de los derechos humanos.

En los días siguientes, y en la misma estrategia, el Poder Ejecutivo estableció la prohibición de ingreso al territorio nacional para personas extranjeras no residentes en el país por un plazo de quince (15) días corridos (Decreto N° 274/20) y, a los fines de evitar la rápida propagación del virus, dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (Decreto N° 297/20).

En todo este contexto, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N° 367/20 que hoy analizamos con la finalidad de mitigar el impacto local de la emergencia sanitaria internacional y el aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto por el Decreto N° 297/20. El decreto dispone que la enfermedad COVID-19 producida

por el Coronavirus SARS-CoV2 se considerara presuntivamente enfermedad profesional -no listada- para los trabajadores que realicen tareas esenciales durante el aislamiento social, preventivo y obligatorio. Estas disposiciones tienen como objetivo paliar los efectos de las medidas restrictivas vigentes con la finalidad de proteger la salud, la integridad de los trabajadores e implementar políticas de seguridad, para todas aquellas personas que deben a pesar del aislamiento concurrir a sus lugares de trabajo con el riesgo de contagiarse del COVID-19. La Organización Mundial del Trabajo sostiene que las patologías contraídas por la exposición en el trabajo a dicho agente patógeno podrían considerarse como enfermedades profesionales. Por esta razón, el Poder Ejecutivo establece que sea considerada una enfermedad profesional en el marco de la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo que tiene como objetivo la prevención de los riesgos y la reparación de los daños derivados del trabajo.

Consideramos que el Decreto N° 367/20 cumple íntegramente con los requisitos de necesidad y urgencia establecidos en nuestra Carta Magna y va de la mano con la interpretación que ha hecho nuestra Corte Suprema en la materia. La coyuntura actual evidencia la existencia de hechos de fuerza mayor que impiden que el Congreso pueda reunirse y deliberar de forma ordinaria. Existen dificultades de índole técnica y logística sin precedentes que impiden el desarrollo de la tarea legislativa de modo presencial en un marco de normalidad; todo ello sin perjuicio de las recomendaciones sanitarias que promueven medidas de distanciamiento social, al tiempo que desaconsejan la realización de todo tipo de eventos masivos que pudieran representar una aglomeración de personas.

Por otro lado, la rápida propagación del Covid-19 requiere que se tomen medidas de carácter urgente no compatibles con los plazos legislativos. La situación de emergencia antes explicada coincide con la interpretación realizada por la CSJN en el Fallo Verrochi para la procedencia los Decretos de Necesidad y Urgencia.

De esta manera verificamos que existe una coyuntura política de emergencia reconocida por el mismo Congreso de la Nación en la que se enmarca la emisión del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 367/20.

La imperiosa necesidad de resolver la situación descripta configura una problemática que torna imposible el cumplimiento de los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional, para la sanción de las Leyes.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 367/20, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Nº 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 367 de fecha 14 de abril de 2020.

MARCOS CLERI

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número:

Referencia: Mensaje comunica Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 367/20

A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 367 del 13 de abril de 2020, que se acompaña.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número:

Referencia: DNU – la enfermedad COVID-19 producida por el coronavirus SARS-CoV-2 se considerará presuntivamente una enfermedad de carácter profesional -no listada-.

VISTO el Expediente N° EX-2020-25188323- -APN-DGDMT#MPYT, las Leyes Nº 19.587, N° 24.241, N° 24.557, Nº 26.122, N° 26.773, N° 27.348, y Nº 27.541 y sus respectivas modificatorias, los Decretos de Necesidad y Urgencia N° 1278 de fecha 28 de diciembre de 2000, Nº 260 de fecha 12 de marzo de 2020 y su modificatorio, Nº 297 de fecha 19 de marzo de 2020, Nº 325 de fecha 31 de marzo de 2020 y N° 355 de fecha 11 de abril de 2020, los Decretos N° 170 de fecha 21 de febrero de 1996, Nº 658 de fecha 24 junio de 1996 y sus modificatorios, y Nº 590 de fecha 30 de junio de 1997, y

CONSIDERANDO:

Que el 30 de enero de 2020, la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (O.M.S.) declaró el brote del SARS-CoV-2 como una emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII) en el marco del Reglamento Sanitario Internacional, para la que los países deben estar preparados en cuanto a la contención, vigilancia activa, detección temprana, aislamiento, manejo de casos, rastreo de contactos y prevención de la propagación de la infección.

Que, en virtud de la pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (O.M.S.) y la constatación de la propagación de COVID-19 en nuestro país, el Decreto N° 260 de fecha 12 de marzo de 2020 amplió, por el plazo de UN (1) año, la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541.

Que, en este contexto, y con el fin de proteger la salud pública, mediante el Decreto N° 297 de fecha 19 de marzo de 2020 se estableció para todas las personas que habitan en el territorio nacional o se encontraren en él en forma temporaria, la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” desde el día 20 hasta el 31 de marzo inclusive del corriente año.

Que el artículo 6° de la norma citada en el considerando precedente prevé dispensas al deber general de

aislamiento social, preventivo y obligatorio respecto de las personas afectadas al cumplimiento laboral de las actividades y servicios declarados esenciales durante la emergencia, indicando que sus desplazamientos deberán limitarse al estricto desempeño de dichas actividades y servicios.

Que, posteriormente, mediante el dictado de diversas Decisiones Administrativas, se incorporaron nuevas actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia, exceptuando a las personas afectadas a esas tareas, del cumplimiento del "aislamiento social, preventivo y obligatorio", y de la prohibición de circular.

Que, asimismo, a través de los Decretos Nº 325 de fecha 31 de marzo 2020 y N° 355 de fecha 11 de abril de 2020, se prorrogó el aislamiento social dispuesto por el Decreto Nº 297/20, el que se extenderá hasta el día 26 de abril de 2020 inclusive.

Que en atención a las consecuencias socioeconómicas resultantes de la propagación del coronavirus, se estima necesario formular e implementar de inmediato políticas laborales y de seguridad social coordinadas para tutelar la salud de los trabajadores y las trabajadoras con riesgo de exposición al virus SARS-CoV-2, por el hecho o en ocasión de su desempeño laboral, realizado en ejercicio de la dispensa de aislamiento precedentemente aludida.

Que, con la sanción de la Ley Nº 24.557 nuestro país ha adoptado un régimen en materia de prevención y reparación de los riesgos del trabajo, inscripto, en razón de varios de los principios e institutos que lo sustentan, en el concepto amplio de la seguridad social.

Que los principios de solidaridad y esfuerzo compartido conllevan, en el contexto de la emergencia sanitaria actual del país, la necesidad de implementar acciones destinadas a preservar las condiciones de vida y de trabajo de los sectores en riesgo.

Que merecen prioritaria protección aquellos trabajadores y trabajadoras que, debidamente identificados e identificadas por sus empleadores, se encuentren desarrollando actividades laborales determinables, consideradas previamente esenciales por el artículo 6° del Decreto N° 297/20 o en sus normas complementarias y que, en función de ellas, se hallen prestando tareas durante el aislamiento social, preventivo y obligatorio y, en el caso del personal de salud, también una vez finalizado el mismo, mientras se encuentre vigente la emergencia sanitaria prevista en el Decreto 260/20.

Que con el objeto de asistir al correcto funcionamiento prestacional del Sistema de Riesgos del Trabajo frente a la necesidad de brindar cobertura a específicas enfermedades profesionales que, en razón de sus características propias, podrían resultar de alto impacto desde un punto de vista económico, mediante el Decreto N° 590 de fecha 30 junio de 1997 se creó el Fondo para Fines Específicos, posteriormente denominado FONDO FIDUCIARIO DE ENFERMEDADES PROFESIONALES, por imperio del Decreto N° 1.278 de fecha 28 de diciembre de 2000.

Que el referido FONDO FIDUCIARIO DE ENFERMEDADES PROFESIONALES, administrado por cada una de las ASEGURADORAS DE RIESGOS DEL TRABAJO (A.R.T.), se financia, entre otras fuentes, mediante una porción de las alícuotas de afiliación percibidas en razón de los contratos correspondientes, por lo que se encuentra conformado por recursos procedentes del sistema productivo argentino.

Que, dado el alcance mundial de la actual pandemia, resulta pertinente destacar que la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (O.I.T.) ha llevado a cabo un análisis pormenorizado sobre las disposiciones fundamentales de las normas internacionales del trabajo pertinentes en el contexto del brote del nuevo coronavirus COVID-19, publicado con fecha 27 de marzo de 2020, sosteniendo que las patologías contraídas por exposición en el trabajo a dicho agente patógeno podrían considerarse como enfermedades profesionales, en razón de lo cual otros

países -tales como España, Uruguay y Colombia- han declarado que la afección producida por la exposición de los trabajadores y las trabajadoras al nuevo coronavirus, durante la realización de sus tareas laborales, reviste carácter de enfermedad profesional.

Que las soluciones que se disponen preservan los pilares esenciales del plexo de obligaciones propio del Sistema de Riesgos del Trabajo, así como su viabilidad económica financiera, receptando a la vez la aplicación de elementales principios de justicia social en el actual contexto de emergencia sanitaria.

Que la evolución de la situación epidemiológica exige que se adopten medidas rápidas, eficaces y urgentes, por lo que deviene imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

Que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL , en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que han tomado intervención los servicios jurídicos competentes.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, incisos 1 y 3, de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1º.- La enfermedad COVID-19 producida por el coronavirus SARS-CoV-2 se considerará presuntivamente una enfermedad de carácter profesional -no listada- en los términos del apartado 2 inciso b) del artículo 6º de la Ley Nº 24.557, respecto de las y los trabajadores dependientes excluidos mediante dispensa legal y con el fin de realizar actividades declaradas esenciales, del cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio ordenado por el Decreto N° 297/20 y sus normas complementarias, y mientras se encuentre vigente la medida de aislamiento dispuesta por esas normativas, o sus eventuales prórrogas, salvo el supuesto previsto en el artículo 4° del presente decreto.

ARTÍCULO 2º.- Las ASEGURADORAS DE RIESGOS DEL TRABAJO (A.R.T.) no podrán rechazar la cobertura de las contingencias previstas en el artículo 1º del presente y deberán adoptar los recaudos necesarios para que, al tomar conocimiento de la denuncia del infortunio laboral acompañada del correspondiente diagnóstico confirmado

emitido por entidad debidamente autorizada, la trabajadora o el trabajador damnificado reciba, en forma inmediata, las prestaciones previstas en la Ley N° 24.557 y sus normas modificatorias y complementarias.

ARTÍCULO 3º.- La determinación definitiva del carácter profesional de la mencionada patología quedará, en cada caso, a cargo de la COMISIÓN MÉDICA CENTRAL (C.M.C.) establecida en el artículo 51 de la Ley Nº 24.241, la que entenderá originariamente a efectos de confirmar la presunción atribuida en el artículo 1° del presente y procederá a establecer, con arreglo a los requisitos formales de tramitación y a las reglas de procedimiento especiales que se dicten por vía reglamentaria del presente decreto, la imprescindible y necesaria relación de causalidad directa e inmediata de la enfermedad denunciada con el trabajo efectuado en el referido contexto de dispensa del deber de aislamiento social, preventivo y obligatorio, en los términos especificados en el artículo 1°.

La referida COMISIÓN MÉDICA CENTRAL podrá invertir la carga de la prueba de la relación de causalidad a favor del trabajador cuando se constate la existencia de un número relevante de infectados por la enfermedad COVID-19 en actividades realizadas en el referido contexto, y en un establecimiento determinado en el que tuvieren cercanía o posible contacto, o cuando se demuestren otros hechos reveladores de la probabilidad cierta de que el contagio haya sido en ocasión del cumplimiento de las tareas desempeñadas en el marco referido en el artículo 1° del presente.

ARTÍCULO 4º.- En los casos de trabajadoras y trabajadores de la salud se considerará que la enfermedad COVID-19, producida por el coronavirus SARS- CoV-2, guarda relación de causalidad directa e inmediata con la labor efectuada, salvo que se demuestre, en el caso concreto, la inexistencia de este último supuesto fáctico. Esta presunción y la prevista en el artículo 1° del presente rigen, para este sector de trabajadores y trabajadoras, hasta los SESENTA (60) días posteriores a la finalización de la vigencia de la declaración de la ampliación de emergencia pública en materia sanitaria realizada en el Decreto 260/20, y sus eventuales prórrogas.

ARTÍCULO 5°.- Hasta SESENTA (60) días después de finalizado el plazo de aislamiento social, preventivo y obligatorio establecido por los Decretos Nros. 297/20, 325/20 y 355/20, el financiamiento de las prestaciones otorgadas para la cobertura de las contingencias previstas en el artículo 1º del presente decreto será imputado en un CIENTO POR CIENTO (100%) al FONDO FIDUCIARIO DE ENFERMEDADES PROFESIONALES.

Las normas complementarias y aclaratorias del presente decreto, emanadas de la SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO (S.R.T.) o de la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACION (S.S.N.), en el marco de sus respectivas competencias, establecerán las condiciones y modalidades requeridas a los efectos del reintegro por parte del FONDO FIDUCIARIO DE ENFERMEDADES PROFESIONALES de erogaciones efectuadas en cumplimiento de lo prescripto precedentemente y garantizarán el mantenimiento de una reserva mínima equivalente al DIEZ POR CIENTO (10%) de los recursos de este último, con el objeto de asistir el costo de cobertura prestacional de otras posibles enfermedades profesionales, según se determine en el futuro.

ARTÍCULO 6º.- Facúltase a la SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO (S.R.T.) a dictar las normas relativas al procedimiento de actuación ante la COMISIÓN MÉDICA CENTRAL (C.M.C.) y a dictar todas las medidas reglamentarias, complementarias y aclaratorias que sean necesarias en el marco de sus competencias.

ARTÍCULO 7º.- Las disposiciones de este decreto se aplicarán a aquellas contingencias cuya primera manifestación invalidante se haya producido a partir de la entrada en vigencia del Decreto N° 297 de fecha 19 de marzo de 2020.

ARTÍCULO 8°.- La presente medida entrará en vigencia a partir de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 9°.- Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA

NACIÓN.

ARTÍCULO 10.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 31

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 367/20 del Poder Ejecutivo. (S.-820/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 38-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 367, del 13 de abril de 2020, mediante el cual se dispuso, entre otras medidas complementarias, que la enfermedad COVID-19 producida por el coronavirus SARS-CoV-2 se considerará presuntivamente una enfermedad de carácter profesional —no listada— en los términos del apartado 2 inciso b) del artículo 6º de la ley 24.557, respecto de los trabajadores dependientes excluidos mediante dispensa legal y con el fin de realizar actividades declaradas esenciales, del cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio ordenado por el decreto 297/20 y sus normas complementarias, y mientras se encuentre vigente la medida de aislamiento dispuesta por esas normativas, o sus

eventuales prórrogas, salvo el supuesto previsto en el artículo 4° del mismo decreto.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente proyecto de resolución:

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 367, del 13 de abril de 2020.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen es remitido directamente al Orden del Día.

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.

INFORME

1. **Introducción**

Por medio del expediente 38-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 367, del 13 de abril de 2020, mediante el cual se dispuso, entre otras medidas complementa-rias, que la enfermedad COVID-19 producida por el coronavirus SARS-CoV-2 se considerará presuntivamente una enfermedad de carácter profesional —no lista-da— en los términos del apartado 2 inciso b) del artículo 6º de la ley 24.557, res-pecto de los trabajadores dependientes excluidos mediante dispensa legal y

con el fin de realizar actividades declaradas esenciales, del cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio ordenado por el decreto 297/20 y sus normas complementarias, y mientras se encuentre vigente la medida de aislamiento dispuesta por esas normativas, o sus eventuales prórrogas, salvo el supuesto previsto en el artículo 4° del decreto.

En los considerandos se expone que en atención a las consecuencias socioeconómicas resultantes de la propagación del coronavirus, se estimó necesario formular e implementar de inmediato políticas laborales y de seguridad social coordinadas para tutelar la salud de los trabajadores con riesgo de exposición al virus SARS-CoV-2, por el hecho o en ocasión de su desempeño laboral, realizado en ejercicio de la dispensa de aislamiento precedentemente aludida.

En tal sentido, se recordó que con la sanción de la ley 24.557 nuestro país ha adoptado un régimen en materia de prevención y reparación de los riesgos del trabajo, inscripto, en razón de varios de los principios e institutos que lo sustentan, en el concepto amplio de la seguridad social.

Los principios de solidaridad y esfuerzo compartido conllevan, en el contexto de la emergencia sanitaria actual del país, la necesidad de implementar acciones destinadas a preservar las condiciones de vida y de trabajo de los sectores en riesgo.

Por tanto, merecen prioritaria protección aquellos trabajadores que, debidamente identificados e identificadas por sus empleadores, se encuentren desarrollando actividades laborales determinables, consideradas previamente esenciales por el artículo 6° del decreto 297/20 o en sus normas complementarias y que, en función de ellas, se hallen prestando tareas durante el aislamiento social, preventivo y

obligatorio y, en el caso del personal de salud, también una vez finalizado el mismo, mientras se encuentre vigente la emergencia sanitaria prevista en el decreto 260/20.

Así, con el objeto de asistir al correcto funcionamiento prestacional del Sistema de Riesgos del Trabajo frente a la necesidad de brindar cobertura a específicas enfermedades profesionales que, en razón de sus características propias, podrían resultar de alto impacto desde un punto de vista económico, mediante el decreto 590 de fecha 30 junio de 1997 se creó el Fondo para Fines Específicos, posteriormente denominado Fondo Fiduciario de Enfermedades Profesionales, por imperio del decreto 1278 del 28 de diciembre de 2000.

El referido Fondo Fiduciario, administrado por cada una de las Aseguradoras de Riesgo de Trabajo (A.R.T.), se financia, entre otras fuentes, mediante una porción de las alícuotas de afiliación percibidas en razón de los contratos correspondientes, por lo que se encuentra conformado por recursos procedentes del sistema productivo argentino.

En este escenario, y dado el alcance mundial de la actual pandemia, resultó pertinente destacar que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha llevado a cabo un análisis pormenorizado sobre las disposiciones fundamentales de las normas internacionales del trabajo pertinentes en el contexto del brote del nuevo coronavirus COVID-19, publicado el 27 de marzo de 2020, sosteniendo que las patologías contraídas por exposición en el trabajo a dicho agente patógeno podrían considerarse como enfermedades profesionales, en razón de lo cual otros países —tales como España, Uruguay y Colombia— han declarado que la afección producida por la exposición de los trabajadores y las trabajadoras al nuevo coronavirus, durante la realización de sus tareas laborales, reviste carácter de enfermedad profesional.

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 eleva-do al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

Este criterio que el constituyente reformador de 1994 consagró y que luego el legislador perfeccionó, permite la emisión de decretos por parte del Poder Ejecutivo solamente cuando se verifiquen circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes.

Bajo tal inteligencia, como quedó dicho, el decreto de necesidad y urgencia debe ser sometido al control posterior de validez y legalidad del Poder Legislativo, en su condición de órgano constitucional representativo de la voluntad popular y cuya función propia y exclusiva es la sanción de leyes.

3. Objeto del decreto 367/20

Bajo los fundamentos expuestos, el decreto dispuso, en el artículo 1°, que la enfermedad COVID-19 producida por el coronavirus SARS-CoV-2 se considerará presuntivamente una enfermedad de carácter profesional —no listada— en los términos del apartado 2, inciso b), del artículo 6° de la ley 24.557, respecto de los trabajadores dependientes excluidos mediante dispensa legal y con el fin de realizar actividades declaradas esenciales, del cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio ordenado por el decreto 297/20 y sus normas complementarias, y mientras se encuentre vigente la medida de aislamiento dispuesta por esas normativas, o sus eventuales prórrogas, salvo el supuesto previsto en el artículo 4° del presente decreto.

Del mismo modo, se estableció que las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) no podrán rechazar la cobertura de las contingencias previstas en el artículo 1° del presente y deberán adoptar los recaudos necesarios para que, al tomar conocimiento de la denuncia del infortunio laboral acompañada del correspondiente diagnóstico confirmado emitido por entidad debidamente autorizada, el trabajador damnificado reciba, en forma inmediata, las prestaciones previstas en la ley 24.557 y sus normas modificatorias y complementarias (art. 2°).

Asimismo, se estipuló que la determinación definitiva del carácter profesional de la mencionada patología quedará, en cada caso, a cargo de la Comisión Médica Central (C.M.C.) establecida en el artículo 51 de la ley 24.241, la que entenderá originariamente a efectos de confirmar la presunción atribuida en el artículo 1° del presente y procederá a establecer, con arreglo a los requisitos formales de tramitación y a las reglas de procedimiento especiales que se dicten por vía reglamentaria del presente decreto, la imprescindible y necesaria relación de causalidad directa e inmediata de la enfermedad denunciada con el trabajo efectuado en

el referido contexto de dispensa del deber de aislamiento social, preventivo y obligatorio, en los términos especificados en el artículo 1°.

Por otro lado, se dispuso en el artículo 4° que en los casos de trabajadoras y trabajadores de la salud se considerará que la enfermedad COVID-19, producida por el coronavirus SARS- CoV-2, guarda relación de causalidad directa e inmediata con la labor efectuada, salvo que se demuestre, en el caso concreto, la inexistencia de este último supuesto fáctico. Esta presunción y la prevista en el artículo 1° del presente rigen, para este sector de trabajadores y trabajadoras, hasta los sesenta (60) días posteriores a la finalización de la vigencia de la declaración de la ampliación de emergencia pública en materia sanitaria realizada en el decreto 260/20, y sus eventuales prórrogas.

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

Es necesario destacar que el Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo de los considerandos del decreto que la medida se dictó en virtud de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

Así entonces, es menester verificar que se cumpla con los recaudos formales y sustanciales para habilitar su procedencia.

a) Requisitos formales

El artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional establece una serie de requisitos de índole formal y sustancial para que se justifique el dictado de un decreto de necesidad y urgencia por parte del presidente de la Nación.

El primero de esos recaudos formales es que el decreto en cuestión sea decidido en acuerdo general de ministros, quienes deben

refrendarlo junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitirlo al Congreso dentro de los diez días posteriores a la emisión del decreto, lo que constituye un segundo recaudo formal.

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo 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 367/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje elevado a esta comisión.

Asimismo, está acreditado que el decreto 367/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 22 de abril del 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan *"circunstancias excepcionales"* que requieran pronto remedio y que sea *"imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".*

De acuerdo con la previsión constitucional será por lo tanto necesario, en cada oportunidad en que el Congreso deba pronunciarse, determinar si han existido las circunstancias

excepcionales y la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que justificarían y darían sustento al decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que *"para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordina-rio previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que *"uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos"* (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros

objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 367/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sus-tentaron la emisión del decreto, estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada, como de las normas en juego que reglamentan su procedencia. La medida ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a *contrario sensu*, un detrimento para los segmentos involucrados.

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del presente decreto, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a *"que la situación que re-quiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

Ahora bien, sabido es que el "trámite normal de las leyes" cuenta con plazos que son muchas veces incompatibles con la urgencia que amerita la solución de una determinada situación.

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de

grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 367/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 367/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se declare la validez del decreto de necesidad y urgencia 367, del 13 de abril de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 367/2020

Luis A. Petri

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA Nº 32

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 376/20 del Poder Ejecutivo. (S.-821/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

HONORABLE CONGRESO:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 376/20 de fecha 19 de abril de 2020 y publicado en el Boletín Oficial el 20 de abril de 2020 mediante el cual se amplía el decreto 332/20 que crea el “Programa de Asistencia de Emergencia del Trabajo y la Producción para empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras afectados por la emergencia sanitaria”.

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:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del Decreto Nº 376 de fecha 19 de abril de 2020 y publicado en el Boletín Oficial el 20 de abril del mismo año.

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. -

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la Comisión, 29 de abril de 2020.

Marcos Cleri – Pablo R. Yedlin – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Daniel A. Lovera – María T. M. González – Guillermo E. M. Snopek – Mariano Recalde – Anabel Fernández Sagasti.

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 art. 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 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*

---

[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 H. 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.

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 consideraran 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 Nº 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 (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

En este sentido, a propuesta de los respectivos bloques de las Cámaras, los presidentes de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han emitido los instrumentos legales correspondientes, designando a los señores Senadores y Diputados miembros, integrando formalmente la Comisión.

En este orden de ideas, es criterio de esta Comisión plantear un razonamiento amplio al analizar las circunstancias de carácter excepcional que operan como supuesto fáctico-jurídico-político que autoriza el empleo del instituto del decreto de necesidad y urgencia.

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.[2]

Es de vital importancia esta definición, ya que serán luego los órganos de control quienes deberán valorar si se han reunido los requisitos en el supuesto de hecho que autoriza al Poder Ejecutivo a hacer uso de dicha facultad.

La doctrina en general se refiere al supuesto fáctico como aquel acontecimiento o situación que determina la emergencia que ocasiona la crisis institucional que impide al Poder Legislativo ejercer sus facultades constitucionales de un modo más adecuado, llevando al estado de necesidad política que desemboca en la asunción de dichas facultades por parte del Poder Ejecutivo.

---

[2] PÉREZ HUALDE, Alejandro, *Decretos de Necesidad y Urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

Sin embargo, Pérez Hualde y Legaz Lacambra, entienden que existe aún un supuesto previo que es el de la vigencia de un sistema republicano que contemple en especial uno de los requisitos básicos, como lo es el principio de división de poderes.

En conclusión, al supuesto fáctico lo precede un supuesto institucional complejo que se compone de la existencia de un sistema con división de poderes o de funciones de distintos órganos y con un procedimiento de elaboración de leyes. Si no existen estos antecedentes, no se dará la posibilidad de existencia del decreto de necesidad y urgencia.

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo so pretexto de la existencia de una situación de hecho que impide el pronunciamiento por parte del órgano al cual, según la Constitución, le corresponde actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político.

Entre sus antecedentes más antiguos, se detecta la presencia de estos instrumentos en la Carta de Restauración Francesa y en la Ley Fundamental de Prusia de 1850.

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

En este sentido, este es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional Argentina, receptados en el artículo 99 inciso 3°.

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.[3]

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.[4]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”[5], ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

---

[3]Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.

[4]Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01

En el caso precitado, los actores iniciaron una acción de amparo ante el dictado del decreto 36/90 que convertía los contratos bancarios a plazo fijo en bonos de deuda pública (Plan Bonex).

Sin embargo, a pesar de su reconocimiento jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia impuso una serie de reglas que debe contener el dictado de este tipo de decretos por parte del órgano administrador para su procedencia.

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“... *una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado -esta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto-... razonabilidad de las medidas dispuestas... relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta... examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas... inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados... convalidación del Congreso, expresa o tácita*...”.

Asimismo, sostuvo que “*no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el decreto 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen”.*

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (Considerando 24);

En este sentido, la Corte Suprema definió la emergencia económico-social como aquella “*situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad que hay que ponerle fin”* (Considerando 43).

Asimismo, el Alto Tribunal consideró la razonabilidad de la medida atendiendo a “*la circunstancia de que los medios arbitrados no parecen desmedidos en relación a la finalidad que persiguen*” (Considerando 48).

El Poder Judicial tiene la potestad de examinar la existencia o no del estado de necesidad y razonabilidad, ejerciendo el control de constitucionalidad sobre la materia regulada, en un caso que sea sometido a su juicio y donde se haya afectado algún derecho constitucional.

---

[5] *La Ley,* 1991-C:158

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional [6] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

El criterio expuesto por la CSJN respecto de su facultad de ejercer el control de constitucionalidad con relación a los decretos de necesidad y urgencia, ha sido variable.

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez” [7] , la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del defensor del pueblo, pero consideró que el Jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto –que por su naturaleza- es ajeno a la resolución judicial, mediando -en consecuencia- una invasión de la zona de reserva de otro poder (Considerando 6º).

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 “*en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales –antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese trámite-siempre que, ante un “caso concreto” –inexistente en la especie-, conforme las exigencias del art. 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental*” (Considerando 23).

---

[6] Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

[7] *La Ley* 1997-E:884.

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”[8] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

En este sentido, la CSJN considera que “*se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país...*” (Considerando 8º).

En el considerando 9º analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional y sostiene que “*corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...*”.

En el Considerando 11°, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso, exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual, confirma la sentencia del a quo que declaraba inconstitucional los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

En el caso “Risolía de Ocampo”[9], se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

---

[8] “Verrocchi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

[9] “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

El fundamento central para descalificar esta normativa fue que protegían intereses de individuos o grupos, no intereses generales de la sociedad.

De esta forma, la CSJN en el caso precitado agregaba un requisito más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso “Guida”[10], la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

Uno de los principales argumentos de la Corte para declarar la constitucionalidad del decreto precitado, fue su ratificación mediante la sanción de la ley 24.624.

A juicio de la CSJN, dicha ratificación importaba la intervención del Congreso en los términos que señala la Constitución y un reconocimiento de la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo Nacional.

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “... *la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis...”.* (Considerando 6°).

> En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el Tribunal en la causa "Verrochi" (Fallos: 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (Considerando N° 6).

[10] “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, Fallos 323:1566.

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de Fallos: 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (Considerando 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (art. 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional deje inerme a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (Considerando N° 7).

Fayt agregó que “*en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social –más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida – ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el Tribunal en la causa “Verrochi” ya citada*” (Considerando N° 9).

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que “*en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia*” (Considerando N° 10).

Por todo lo expuesto, se revoca el fallo de la instancia anterior y se declara la constitucionalidad del decreto.

Entre los administrativistas, se define a los reglamentos como “todo acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.

Los reglamentos constituyen fuentes del Derecho para la Administración Pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del Derecho Administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

Conforme la terminología utilizada por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), los reglamentos se denominan también actos de alcance o contenido general.

Para la LNPA el reglamento es un acto de alcance general, expresión que comprende a los meros actos de alcance general que no integran el ordenamiento jurídico.

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir de la Administración, de la Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter general dictadas por el Congreso o por los organismos judiciales, sin el carácter formal de las leyes

o sentencias, son también reglamentos, sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la Administración.

La sustancia de un acto de alcance general de contenido normativo, que integra el ordenamiento jurídico, es la del "*reglamento*", con independencia del órgano o ente estatal que lo produzca, siendo indiferente desde el punto de vista jurídico la utilización de distintos términos.

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.

Los reglamentos ejecutivos o de ejecución son los que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 99 inciso 2° de la Constitución Nacional, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, regulando detalles necesarios para el mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su art. 99 inc. 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[11], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 76.

---

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

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.[12]

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.[13]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "*circunstancias excepcionales*" que "... *hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos*". [14]

II. OBJETO

La Comisión Bicameral Permanente somete a su consideración el tratamiento del Decreto N° **376/2020,** en el que se amplían los beneficios otorgados por el “Programa de Asistencia de Emergencia del Trabajo y la Producción para empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras afectados por la emergencia sanitaria” creado mediante Decreto N° 332/20.

Tal decreto ha sido dictado invocando el artículo 99 inc.1 y 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 3º CN y los artículos de la Ley 26.122.

---

[12] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

[13] 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.

[14] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executivesorders,* 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.

La Ley Nº 26.122, en el Título III, Capítulo I referido a los Decretos de Necesidad y Urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

III. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

1. ASPECTOS FORMALES

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos” ...
“los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

Asimismo, se encuentra cumplido el otro requisito formal referido al control por parte de esta Comisión, en virtud de lo cual se eleva el despacho pertinente de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley N° 26.122.

La posición adoptada por la Comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “*La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta*” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso. [15]

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99 inc. 3 párrafos 3° y 4° y artículo 100 inc. 13 de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del Jefe de Gabinete de Ministros y remito a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del Decreto Nº 376/2020**,** a fin de determinar si su emisión se corresponde con los requerimientos constitucionales expresados en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

---

[15]Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

Que por Decreto 260/20 se amplió la emergencia pública por el plazo de UN (1) año, instituida por Ley 27.451, en materia sanitaria a raíz de la Pandemia del Coronavirus “COVID-19”, declarada por la Organización de la Salud (OMS) en el mes de marzo del año 2020.

Que posteriormente prosiguió el “asilamiento social, preventivo y obligatorio” fijado por el Decreto 297/20 con el fin de preservar la salud de la población y así ralentizar la expansión del virus “COVID-19” en la República Argentina, decreto que fue prorrogado hasta el día de la fecha.

Todo lo cual nos sumerge en un estado de emergencia y excepcionalidad a nivel nacional e internacional, lo que impacta directamente sobre la cadena de producción de bienes y servicios, afectando a los empleadores que no pueden abrir sus fábricas, negocios, oficinas y a los trabajadores que no pueden concurrir a sus lugares de trabajo. Lo que quiebra inevitablemente la cadena productiva y de consumo, motivo por el cual se creó mediante el decreto 332/20 un “programa de emergencia al trabajo y la producción” por el cual se instauran beneficios para que las empresas que cumplan determinados requisitos, puedan mantener la estructura productiva y pagar los salarios y que a su vez los trabajadores puedan percibir una retribución sin concurrir a trabajar, como así también, brindar asistencia a quienes se encuentren desempleados. Es decir, el plan se encuentra dirigido a morigerar el impacto negativo que la pandemia genera sobre los resortes productores de bienes y servicios que forman parte de la economía argentina.

Mediante este nuevo decreto se amplían los beneficios otorgados por el programa, al flexibilizar las condiciones y requisitos a cumplir por la patronal para acceder a las bonificaciones, a la postergación de vencimientos, al salario compensatorio, expandiendo su campo de acción, ampliando de esta manera el espectro de beneficiarios. A su vez, incorpora como parte de los mismos a los trabajadores autónomos, pequeños contribuyentes, generando créditos a tasa cero.

Por medio de este decreto se implementan un paquete de medidas tomadas por el Poder Ejecutivo con el fin de consolidar la defensa del empleo y de los sectores productivos argentinos, alivianando la carga negativa que inevitablemente se encuentran sobrellevando y que, sin este tipo de medidas urgentes generadas por el Estado, llevaría a la quiebra de las empresas con el consecuente cierre de las fuentes de trabajo. De esta manera, se evita la expulsión de los trabajadores y trabajadoras que son quienes se encargan del sustento familiar, y se provee contención a los trabajadores autónomos, quienes se encuentran impedidos de ejercer su trabajo y por ende se les torna sumamente dificultoso el hacer frente a las necesidades cotidianas. Finalmente, son todas acciones destinadas a salvaguardar a nuestra sociedad mientras transcurrimos los efectos de la pandemia mundial.

No queda duda alguna que el escenario por el que transita nuestro país encuadra dentro de las situaciones excepcionales que el constituyente tuvo en miras al redactar el artículo 99 inc. 3 de la Constitución Nacional. Dicha situación torna al instituto de los Decretos de Necesidad y Urgencia en la única herramienta idónea que dispone el Estado en estas circunstancias para dar respuestas rápidas y concretas a la población.

En un marco donde la incertidumbre y el dinamismo de la situación hacen que las decisiones deban tomarse con premura, resultaría imposible que tales medidas

siguiesen el curso ordinario de formación de las leyes en el Congreso Nacional, so pena de atentar gravemente contra la salud pública, que el Estado está en obligación de proteger.

Se infiere que, como consecuencia de los factores descriptos precedentemente, se ha generado una situación de clara necesidad y evidente urgencia, por lo que encontramos justificado el dictado del presente decreto en los términos del artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

IV. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto Nº 376/20, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley No 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la VALIDEZ del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 376 de fecha 19 de abril de 2020 (B.O. 20/04/2020).

MARCOS CLERI

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Mensaje

Número:

Referencia: Mensaje comunica Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 376/20

A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

DEL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 376 del 19 de abril de 2020, que se acompaña.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Decreto de Necesidad y Urgencia

Número:

Referencia: DNU - Ampliación Decreto N° 332/20 - Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción

---

VISTO el Expediente N° EX-2020-26600102-APN-DGD#MPYT, la Ley Nº 27.541, los Decretos Nros. 260 del 12 de marzo de 2020, 297 del 19 de marzo de 2020, 325 del 31 de marzo de 2020, 332 del 1° de abril de 2020, 347 del 5 de abril de 2020, 355 del 11 de abril de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que el Decreto N° 260/20 estableció ampliar la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el COVID-19, por el plazo de UN (1) año.

Que la velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional requirió la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a la emergencia, dando lugar al dictado del Decreto N° 297/20 que estableció el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” durante el plazo comprendido entre el 20 y el 31 de marzo de 2020.

Que la citada medida, por similares razones, fue prorrogada mediante los Decretos Nros. 325/20 y 355/20, hasta el 12 de abril y el 26 de abril del año en curso, respectivamente.

Que, en razón de dicha situación de emergencia, se produjo una limitación en la circulación de personas con el consecuente impacto en la economía, afectando a las empresas, a las actividades independientes y al empleo.

Que, a raíz de la situación de emergencia a la que se viene haciendo referencia, no solo se debe procurar la adopción de medidas tendientes a la protección de la salud pública sino también coordinar esfuerzos para morigerar el impacto de las medidas sanitarias sobre los procesos productivos, el desarrollo de las actividades independientes y el empleo.

Que, en tal sentido, mediante el Decreto Nº 332/20, modificado luego por su similar Nº 347/20, se instituyó el

Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores y empleadoras y trabajadores y trabajadoras afectados por la emergencia sanitaria, con el objeto de reducir el impacto negativo de la situación referida sobre distintos sectores del quehacer económico nacional.

Que se observa que el impacto en la actividad productiva ha venido profundizándose como consecuencia de las sucesivas prórrogas de las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio y que esta realidad afecta de manera inmediata y aguda a las empresas así como a distintos segmentos de trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia e independientes.

Que, en consecuencia, resulta pertinente ampliar los sujetos alcanzados y los beneficios comprendidos en el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores y empleadoras y trabajadores y trabajadoras.

Que mediante la Ley Nº 25.300 fue creado el Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPyME), con el objeto de otorgar garantías en respaldo de las que emitan las sociedades de garantía recíproca y de ofrecer garantías a las entidades financieras acreedoras de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y formas asociativas alcanzadas, según la definición establecida en el artículo 1° de dicha ley, todo con la finalidad de mejorar las condiciones de acceso al crédito de las mismas.

Que mediante el artículo 8° de la Ley Nº 27.444 fue sustituida la denominación del Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPyME) por “Fondo de Garantías Argentino” (FoGAR) y se sustituyeron los artículos 8°, 10, 11 y 13 de la Ley N° 25.300.

Que mediante la modificación de los artículos citados en el considerando anterior se incrementaron las herramientas del Fondo de Garantías Argentino (FoGAR) y se habilitó que pudiera otorgar garantías indirectas.

Que, asimismo, se ampliaron los objetivos del FoGAR para facilitar las condiciones de acceso al financiamiento de quienes desarrollan actividades económicas y productivas en nuestro país.

Que, por su parte, la modificación al artículo 10 de la Ley Nº 25.300 estableció los recursos que integrarán el patrimonio del FoGAR, habilitándolo expresamente a emitir Valores Representativos de Deuda y a recibir los aportes solidarios contemplados en regímenes específicos, y también a constituir Fondos de Afectación Específica.

Que por el Decreto Nº 326/20 se estableció la constitución de un Fondo de Afectación Específica con el objeto de otorgar garantías para facilitar el acceso a préstamos para capital de trabajo por parte de las MiPyMes inscriptas en el registro previsto en el artículo 27 de la Ley Nº 24.467.

Que a través del Decreto Nº 606/14 y sus modificatorios se creó el Fondo Fiduciario Público denominado “Fondo para el Desarrollo Económico Argentino” (FONDEAR), con el objetivo de facilitar el acceso al financiamiento para proyectos que promuevan la inversión en sectores estratégicos para el desarrollo económico y social del país, la puesta en marcha de actividades con elevado contenido tecnológico y la generación de mayor valor agregado en las economías regionales.

Que mediante el artículo 56 de la Ley Nº 27.431 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2018 se sustituyó la denominación del Fondo para el Desarrollo Económico Argentino (FONDEAR) por “Fondo Nacional de Desarrollo Productivo” (FONDEP).

Que el FONDEP es un vehículo eficaz, transparente y relevante para el financiamiento de empresas y, en

particular, de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas, ya que cuenta con la posibilidad de atender con agilidad y efectividad, con instrumentos diversos, a sectores que por la coyuntura económica o por circunstancias puntuales de la economía local o internacional, lo requieran.

Que la dinámica de la epidemia Covid-19 y su impacto sobre la salud pública y la situación social y económica, tornan imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes.

Que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo establecido por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 establece que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que ha tomado intervención el servicio jurídico competente.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99 incisos 1, 2 y 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL y por los artículos 1°, 2° y 58 de la Ley N° 27.541.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- Sustitúyese el artículo 2º del Decreto Nº 332/20 por el siguiente:

“ARTÍCULO 2º.- El Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) consistirá en la obtención de uno o más de los siguientes beneficios:

a. Postergación o reducción de hasta el NOVENTA Y CINCO POR CIENTO (95%) del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino.
b. Salario Complementario: asignación abonada por el Estado Nacional para los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia del sector privado.
c. Crédito a Tasa Cero para personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y para trabajadoras y trabajadores autónomos en las condiciones que establezcan la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS y el Banco Central de la República Argentina, en el marco de sus respectivas competencias, con subsidio del CIEN POR CIENTO (100%) del costo financiero total.
d. Sistema integral de prestaciones por desempleo: los trabajadores y las trabajadoras que reúnan los requisitos previstos en las Leyes Nros. 24.013 y 25.371 accederán a una prestación económica por desempleo de

acuerdo con lo previsto por el artículo 10 del presente decreto”.

ARTÍCULO 2°.- Sustitúyese el inciso c. del artículo 3° del Decreto Nº 332/20 por el siguiente:

“c. Sustancial reducción en su facturación con posterioridad al 12 de marzo de 2020”.

ARTÍCULO 3°.- Sustitúyese el artículo 6° del Decreto Nº 332/20 por el siguiente:

“ARTÍCULO 6°.- Los sujetos que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3° del presente decreto y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4°, accederán a uno de los siguientes beneficios en materia de las obligaciones emanadas del sistema de seguridad social:

a. Postergación de los vencimientos para el pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino.
b. Reducción de hasta el NOVENTA Y CINCO POR CIENTO (95%) de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino devengadas durante el mes de abril de 2020. El beneficio de la reducción será establecido por la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS en función de los parámetros que defina la normativa a dictarse según lo establecido en el artículo 3°”.

ARTÍCULO 4°.- Sustitúyese el artículo 8º del Decreto Nº 332/20 por el siguiente:

“ARTÍCULO 8°.- El Salario Complementario consistirá en una suma abonada por la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL para todos o parte de los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia cuyos empleadores cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3º y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º.

El monto de la asignación será equivalente al CINCUENTA POR CIENTO (50%) del salario neto del trabajador o de la trabajadora correspondiente al mes de febrero de 2020, no pudiendo ser inferior a una suma equivalente a un salario mínimo, vital y móvil ni superar dos salarios mínimos, vitales y móviles, o al total del salario neto correspondiente a ese mes.

Esta asignación compensatoria al salario se considerará a cuenta del pago de las remuneraciones o de la asignación en dinero prevista en el artículo 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo Nº 20.744 (T.O. 1976 y sus modificaciones)”.

ARTÍCULO 5°.- Sustitúyese el artículo 9° del Decreto N° 332/20 por el siguiente:

“ARTÍCULO 9°.- El Crédito a Tasa Cero para personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y para trabajadoras y trabajadores autónomos alcanzados por las condiciones del artículo 3º del presente decreto que, además, se ajusten a las situaciones que defina la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, de acuerdo con el artículo 5° de este decreto, consistirá en una financiación a ser acreditada en la tarjeta de crédito del beneficiario o de la beneficiaria en los términos que, para la implementación de la medida, establezca el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

El monto de la financiación no podrá exceder una cuarta parte del límite superior de ingresos brutos establecidos para cada categoría del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, con un límite máximo de PESOS CIENTO CINCUENTA MIL ($ 150.000). El financiamiento será desembolsado en tres cuotas mensuales iguales y consecutivas.

A cada una de tales cuotas se adicionará el monto equivalente al pago de las sumas totales que los trabajadores y las trabajadoras deben abonar por los períodos mensuales resultantes en concepto de impuesto integrado y cotizaciones previsionales a cargo de los contribuyentes adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes o de aportes previsionales obligatorios del régimen de trabajadoras y trabajadores autónomos. El monto referido será retenido y depositado periódicamente en la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS".

ARTÍCULO 6°.- Incorpórase como artículo 9° bis del Decreto N° 332/20 el siguiente:

"ARTÍCULO 9° bis.- El Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP) bonificará el CIEN POR CIENTO (100%) de la tasa de interés y del costo financiero total que devenguen los Créditos a Tasa Cero que se otorguen a personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y trabajadoras o trabajadores autónomos.

Facúltase al señor Jefe de Gabinete de Ministros a realizar las adecuaciones presupuestarias que resulten pertinentes con el fin de transferir al Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP), dependiente del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO, en concepto de aporte directo, la suma de PESOS ONCE MIL MILLONES ($ 11.000.000.000)".

ARTÍCULO 7°.- Incorpórase como artículo 9° ter del Decreto N° 332/20 el siguiente:

"ARTÍCULO 9° ter.- El Fondo de Garantías Argentina (FoGAR), creado por el artículo 8° de la Ley Nº 25.300 y modificaciones, podrá avalar hasta el CIEN POR CIENTO (100%) de los Créditos a Tasa Cero para personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y trabajadoras o trabajadores autónomos, sin exigir contragarantías.

Instrúyese a la Autoridad de Aplicación y al Comité de Administración del Fondo de Garantías Argentino (FoGAR) a constituir un Fondo de Afectación Específica conforme lo previsto en el artículo 10 de la citada ley, con el objeto de otorgar las garantías aquí previstas.

La Autoridad de Aplicación y el Comité de Administración del Fondo de Garantías Argentino (FoGAR), cada uno en el marco de su incumbencia, definirán los requisitos exigibles en cada caso, así como las líneas de financiamiento elegibles para las garantías a otorgar.

El MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO determinará el destino de los fondos que no estuvieran comprometidos en razón de garantías otorgadas o como resultado del recupero de las garantías o inversiones, quedando facultado para decidir la transferencia de los mismos a fondos fiduciarios que funcionen bajo su órbita y que promuevan el financiamiento del sector privado.

Facúltase al señor Jefe de Gabinete de Ministros a realizar las adecuaciones presupuestarias que resulten pertinentes con el fin de transferir al Fondo de Garantías Argentino (FoGAR), en concepto de aporte directo, la suma de PESOS VEINTISÉIS MIL MILLONES ($ 26.000.000.000)".

ARTÍCULO 8º.- Sustitúyese el artículo 10 del Decreto Nº 332/20 por el siguiente:

"ARTÍCULO 10.- Elévanse los montos de las prestaciones económicas por desempleo a un mínimo de PESOS SEIS MIL ($ 6.000) y un máximo de PESOS DIEZ MIL ($ 10.000).

Deléganse en el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL las facultades para modificar

la operatoria del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo”.

ARTÍCULO 9°.- Sustitúyese el artículo 13 del Decreto Nº 332/20 por el siguiente:

“ARTÍCULO 13.- El presente decreto resultará de aplicación respecto de los resultados económicos ocurridos a partir del 12 de marzo de 2020.

El Jefe de Gabinete de Ministros podrá extender los beneficios previstos en este decreto total o parcialmente, modificando el universo de actividades, empresas y trabajadoras y trabajadores independientes afectados, previa intervención del COMITÉ DE EVALUACIÓN Y MONITOREO DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA DE EMERGENCIA AL TRABAJO Y LA PRODUCCIÓN, en función de la evolución de la situación económica, hasta el 30 de junio de 2020, inclusive.

Sin perjuicio de ello, para las actividades, empresas y trabajadoras y trabajadores independientes que siguieran afectados por las medidas de distanciamiento social, aun cuando el aislamiento social preventivo y obligatorio haya concluido, los beneficios podrán extenderse hasta el mes de octubre de 2020 inclusive”.

ARTÍCULO 10.- Cláusula transitoria: El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL reglamentará el procedimiento a seguir por quienes hubieran iniciado el trámite respectivo en virtud de lo establecido en el artículo 9° del Decreto N° 332/20, ahora sustituido en virtud del artículo 5° del presente.

ARTÍCULO 11.- La presente medida entrará en vigencia en el día de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 12.- Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 13.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 32

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 376/20 del Poder Ejecutivo. (S.-821/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 el expediente 37-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 376, del 19 de abril de 2020, mediante el cual se dispusieron diversas medidas tendientes a coordinar esfuerzos para morigerar el impacto de las medidas sanitarias sobre los procesos productivos, el desarrollo de las actividades independientes y el empleo.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente proyecto de resolución:

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 376, del 19 de abril de 2020.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen es remitido directamente al Orden del Día.

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

Alberto G. Menna – Pablo G. Tonelli – Omar B. De Marchi – Luis A. Petri.

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 37-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 376, del 19 de abril de 2020, mediante el cual se dispusieron diversas medidas tendientes a coordinar esfuerzos para morigerar el impacto de las medidas sanitarias sobre los procesos productivos, el desarrollo de las actividades independientes y el empleo.

La presente situación de emergencia, se sostiene en los fundamentos del decreto, produjo una limitación en la circulación de personas con el consecuente impacto en la economía, afectando a las empresas, a las actividades independientes y al empleo.

En razón de esta circunstancia de emergencia no solo se debe procurar la adopción de medidas tendientes a la protección de la salud pública sino también coordinar esfuerzos para morigerar el impacto de las medidas sanitarias sobre los procesos productivos, el desarrollo de las actividades independientes y el empleo.

En ese sentido, mediante el decreto 332/20, modificado luego por su similar 347/20, se instituyó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores y trabajadores afectados por la emergencia sanitaria, con el objeto de reducir el impacto negativo de la situación referida sobre distintos sectores del quehacer económico nacional.

Así y todo, se observa que el impacto en la actividad productiva ha venido profundizándose como consecuencia de las sucesivas prórrogas de las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio y que esta realidad afecta de manera inmediata y aguda a las empresas así como a distintos segmentos de trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia e independientes.

En consecuencia, resultó pertinente ampliar los sujetos alcanzados y los beneficios comprendidos en el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores y empleadoras y trabajadores y trabajadoras.

En otro orden, se explica en el decreto que mediante la ley 25.300 fue creado el Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPyME), con el objeto de otorgar garantías en respaldo de las que emitan las sociedades de garantía recíproca y de ofrecer garantías a las entidades financieras acreedoras de las micro, pequeñas y medianas empresas y formas asociativas alcanzadas, según la definición establecida en el artículo 1° de dicha ley, todo con la finalidad de mejorar las condiciones de acceso al crédito de las mismas.

En efecto, a través del artículo 8° de la ley 27.444 fue sustituida la denominación del Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPyME) por "Fondo de Garantías Argentino" (FoGAR) y se sustituyeron los artículos 8°, 10, 11 y 13 de la ley 25.300.

Gracias a la modificación de los artículos citados se incrementaron las herramientas del Fondo de Garantías Argentino (FoGAR) y se habilitó que pudiera otorgar garantías indirectas. Asimismo, se ampliaron los objetivos del FoGAR para facilitar las condiciones de acceso al financiamiento de quienes desarrollan actividades económicas y productivas en nuestro país.

Por su parte, la modificación al artículo 10 de la ley 25.300 estableció los recursos que integrarán el patrimonio del FoGAR, habilitándolo expresamente a emitir Va-lores Representativos de Deuda y a recibir los aportes solidarios

contemplados en regímenes específicos, y también a constituir Fondos de Afectación Específica.

Del mismo modo, por el decreto 326/20 se estableció la constitución de un Fondo de Afectación Específica con el objeto de otorgar garantías para facilitar el acceso a préstamos para capital de trabajo por parte de las MiPyMes inscriptas en el registro previsto en el artículo 27 de la ley 24.467.

Al tiempo, a través del decreto 606/14 y sus modificatorios se creó el fondo fiduciario público denominado "Fondo para el Desarrollo Económico Argentino" (FONDEAR), con el objetivo de facilitar el acceso al financiamiento para proyectos que promuevan la inversión en sectores estratégicos para el desarrollo económico y social del país, la puesta en marcha de actividades con elevado contenido tecnológico y la generación de mayor valor agregado en las economías regionales.

El artículo 56 de la ley 27.431 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2018 se sustituyó la denominación del Fondo para el Desarrollo Económico Argentino (FONDEAR) por "Fondo Nacional de Desarrollo Productivo" (FONDEP).

En este escenario, entonces, el FONDEP resulta ser un vehículo eficaz, transparente y relevante para el financiamiento de empresas y, en particular, de las micro, pequeñas y medianas empresas, ya que cuenta con la posibilidad de atender con agilidad y efectividad, con instrumentos diversos, a sectores que por la coyuntura económica o por circunstancias puntuales de la economía local o internacional, lo requieran.

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 eleva-do al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

Este criterio que el constituyente reformador de 1994 consagró y que luego el legislador perfeccionó, permite la emisión de decretos por parte del Poder Ejecutivo solamente cuando se verifiquen circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes.

Bajo tal inteligencia, como quedó dicho, el decreto de necesidad y urgencia debe ser sometido al control posterior de validez y legalidad del Poder Legislativo, en su condición de órgano constitucional representativo de la voluntad popular y cuya función propia y exclusiva es la sanción de leyes.

3. Objeto del decreto 376/20

Bajo los fundamentos expuestos, el decreto dispuso varias modificaciones al decreto 332/20. En primer lugar, sustituyó el artículo 2° por el siguiente:

El Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) consistirá en la obtención de uno o más de los siguientes beneficios:

a) *Postergación o reducción de hasta el noventa y cinco por ciento (95%) del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino.*

b) Salario Complementario: asignación abonada por el Estado Nacional para los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia del sector privado.

c) *Crédito a tasa cero para personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y para trabajadoras y trabajadores autónomos en las condiciones que establezcan la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Banco Central de la República Argentina, en el marco de sus respectivas competencias, con subsidio del cien por ciento (100%) del costo financiero total.*

d) *Sistema integral de prestaciones por desempleo: los trabajadores y las trabajadoras que reúnan los requisitos previstos en las leyes 24.013 y 25.371 accederán a una prestación económica por desempleo de acuerdo con lo previsto por el artículo 10 del presente decreto*”.

Luego, sustituyó el inciso c) del artículo 3° por el siguiente "*c. Sustancial reducción en su facturación con posterioridad al 12 de marzo de 2020"*.

Por su parte, sustituyó el artículo 6° por el siguiente:

"*Los sujetos que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3° del presente decreto y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4°, accederán a uno de los siguientes beneficios en materia de las obligaciones emanadas del sistema de seguridad social:*

a) *Postergación de los vencimientos para el pago de las contribuciones patrona-les al Sistema Integrado Previsional Argentino.*

b) *Reducción de hasta el 95% de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino devengadas durante el mes de abril de 2020. El beneficio de la reducción será establecido por la Jefatura de Gabinete de Ministros en función de los parámetros que defina la normativa a dictarse según lo establecido en el artículo 3°*"".

Asimismo, el artículo 8° fue sustituido por el siguiente:

"*El Salario Complementario consistirá en una suma abonada por la ANSES para to-dos o parte de los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia cuyos empleadores cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3º y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4°.*

El monto de la asignación será equivalente al 50% del salario neto del trabajador o de la trabajadora correspondiente al mes de febrero de 2020, no pudiendo ser inferior a una suma equivalente a un salario mínimo, vital y móvil ni superar dos salarios mínimos, vitales y móviles, o al total del salario neto correspondiente a ese mes.

Esta asignación compensatoria al salario se considerará a cuenta del pago de las remuneraciones o de la asignación en dinero prevista en el artículo 223 bis de la ley de Contrato de Trabajo 20.744 (T.O. 1976 y sus modificaciones)".

Del mismo modo, se hizo con el 9º:

"*El Crédito a Tasa Cero para personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y para trabajadoras y trabajadores autónomos alcanzados por las condiciones del artículo 3º del presente decreto que, además, se ajusten a las situaciones que defina la Jefatura de Gabinete de Ministros, de acuerdo con el artículo 5° de este decreto, consistirá en una financiación a ser acreditada en la tarjeta de crédito del beneficiario o de la beneficiaria en los términos que, para la implementa-ción de la medida, establezca el Banco Central de la República de la Argentina.*

El monto de la financiación no podrá exceder una cuarta parte del límite superior de ingresos brutos establecidos para cada categoría del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, con un límite máximo de $ 150.000. El financiamiento será desembolsado en tres cuotas mensuales iguales y consecutivas.

A cada una de tales cuotas se adicionará el monto equivalente al pago de las sumas totales que los trabajadores y las trabajadoras deben abonar por los períodos mensuales resultantes en concepto de impuesto integrado y cotizaciones previsionales a cargo de los contribuyentes adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes o de aportes previsionales obligatorios del régimen de trabajadoras y trabajadores autónomos. El monto referido será retenido y depositado periódicamente en la AFIP".

Por otra parte, se incorporó como artículo 9 bis el siguiente:

"*El Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP) bonificará el cien por ciento (100%) de la tasa de interés y del costo financiero total que devenguen los Créditos a Tasa Cero que se otorguen a personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y trabajadoras o trabajadores autónomos.*

Facúltase al señor Jefe de Gabinete de Ministros a realizar las adecuaciones presupuestarias que resulten pertinentes con el fin de transferir al Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP), dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo, en concepto de aporte directo, la suma de pesos once mil millones ($ 11.000.000.000)".

También se incorporó como artículo 9° ter el siguiente:

"*El Fondo de Garantías Argentina (FoGAR), creado por el artículo 8° de la ley 25.300 y modificaciones, podrá avalar hasta el 100% de los Créditos a Tasa Cero para personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y trabajadoras o trabajadores autónomos, sin exigir contragarantías.*

Instrúyese a la Autoridad de Aplicación y al Comité de Administración del Fondo de Garantías Argentino (FoGAR) a constituir un Fondo de Afectación Específica conforme lo previsto en el artículo 10 de la citada ley, con el objeto de otorgar las garantías aquí previstas.

La Autoridad de Aplicación y el Comité de Administración del Fondo de Garantías Argentino (FoGAR), cada uno en el marco de su incumbencia, definirán los requisitos exigibles en cada caso, así como las líneas de financiamiento elegibles para las garantías a otorgar.

El Ministerio de Desarrollo Productivo determinará el destino de los fondos que no estuvieran comprometidos en razón de garantías otorgadas o como resultado del recupero de las garantías o inversiones, quedando facultado para decidir la transferencia de los mismos a fondos fiduciarios que funcionen bajo su órbita y que promuevan el financiamiento del sector privado.

Facúltase al señor Jefe de Gabinete de Ministros a realizar las adecuaciones presupuestarias que resulten pertinentes con el fin de transferir al Fondo de Garantías Argentino (FoGAR), en concepto de aporte directo, la suma de $ 26.000.000.000".

Finalmente, y entre otras medidas dispuestas, se sustituyó el artículo 10 por el siguiente:

"*Elévanse los montos de las prestaciones económicas por desempleo a un mínimo de PESOS SEIS MIL ($ 6.000) y un máximo de pesos diez mil ($ 10.000).*

Deléganse en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social las facultades para modificar la operatoria del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo".

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

Es necesario destacar que el Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo de los considerandos del decreto que la medida se dictó en virtud de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

Así entonces, es menester verificar que se cumpla con los recaudos formales y sustanciales para habilitar su procedencia.

a) Requisitos formales

El artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional establece una serie de requisitos de índole formal y sustancial para que se justifique el dictado de un decreto de necesidad y urgencia por parte del presidente de la Nación.

El primero de esos recaudos formales es que el decreto en cuestión sea decidido en acuerdo general de ministros, quienes deben refrendarlo junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitirlo al Congreso dentro de los diez días posteriores a la emisión del decreto, lo que constituye un segundo recaudo formal.

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo 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 376/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje elevado a esta comisión.

Asimismo, está acreditado que el decreto 376/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 22 de abril del 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan *"circunstancias excepcionales"* que requieran pronto remedio y que sea *"imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".*

De acuerdo con la previsión constitucional será por lo tanto necesario, en cada oportunidad en que el Congreso deba pronunciarse, determinar si han existido las circunstancias excepcionales y la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que justificarían y darían sustento al decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que *"para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de es-tas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordina-rio previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que *"uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el 'sublite' es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos"* (Fallos, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 376/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sus-tentaron la emisión del decreto, estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada, como de las normas en juego que reglamentan su procedencia. La medida ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación es un remedio

razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a *contrario sensu*, un detrimento para los segmentos involucrados.

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del presente decreto, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a *"que la situación que re-quiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

Ahora bien, sabido es que el "trámite normal de las leyes" cuenta con plazos que son muchas veces incompatibles con la urgencia que amerita la solución de una determinada situación.

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 376/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dicta-do del decreto 376/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 376, del 19 de abril de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 376/2020

LUIS A. PETRI

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL