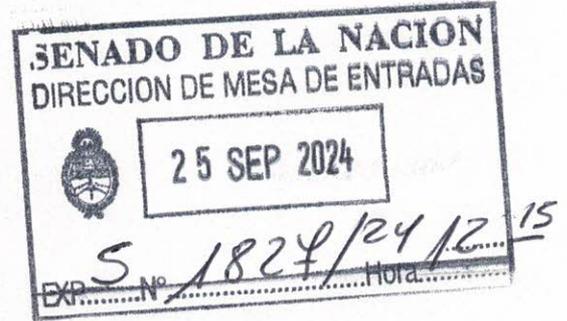




Honorable Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 25 de septiembre de 2024.

A la Señora Presidente
Honorable Senado de la Nación
Dra. Victoria Eugenia VILLARRUEL
Su Despacho



Por indicación del señor Presidente de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo- Ley 26.122, Senador Juan Carlos Pagotto, y en cumplimiento del Artículo 10 del Reglamento de dicha Comisión, adjunto los Dictámenes emitidos por los legisladores, en la reunión del 8 de agosto de 2024, correspondiente al expediente que a continuación se detalla:

Expediente N° 0042-JGM-2019. Mensaje N° 0031/19 de fecha 9 de diciembre de 2019 comunicando el Decreto de Necesidad y Urgencia 829 del 6 de diciembre de 2019 por el cual se establece el derecho a percibir una compensación económica a las personas que participaron de la defensa del Regimiento de Infantería de Monte N° 29 Coronel Ignacio Warnes, Provincia de Formosa, el 5 de octubre de 1975. Bicameral Permanente de Trámite Legislativo – Ley 26.122.

Se adjuntan a la presente, original del mencionado Decreto y la remisión digital del Dictamen emitido.

Sin otro particular, la saludo con distinguida consideración.

D. Javier Horacio Arrendal
Jefe de Departamento Parlamentario
Comisión Bicameral Permanente de
Trámite Legislativo – Ley 26.122-



H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122

DICTAMEN DE COMISIÓN

SENADO DE LA NACION
DIRECCION DE MESA DE ENTRADAS
25 SEP 2024
EXP. N° 1824/24/12 Hora 17:51
EXPTE. CD-0042-JGM-2019



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 **CD-0042-JGM-2019**, referido al **Decreto de Necesidad y Urgencia N° 829 del 6 de diciembre de 2019**, publicado en el Boletín Oficial el 9 de diciembre de 2019, por el cual se establece el Derecho a Percibir una Compensación Económica a las Personas que participaron de la Defensa del Regimiento de Infantería de Monte N° 29 Coronel Ignacio Warnes, Provincia de Formosa, el 5 de octubre de 1975.

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°.- Declarar la validez del **Decreto de Necesidad y Urgencia N° 829**, de fecha 6 de diciembre del año 2019.

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, 8 de agosto de 2024.



H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122

EXPTE. CD-0042-JGM-2019

VÍCTOR ZIMMERMANN
SENADOR DE LA NACIÓN

HERNÁN LOMBARDI
DIPUTADO DE LA NACIÓN

ZAGO OSCAR
DIPUTADO DE LA NACIÓN

Dr. LUIS JUEZ
BLOQUE FRENTE PRO
PRESIDENTE

IVANNA ARRASCAETA
Senadora Nacional



H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122

INFORME



1. Introducción

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 829 del 6 de diciembre de 2019 por el cual se establece el Derecho a percibir una Compensación Económica a las Personas que participaron de la Defensa del Regimiento de Infantería de Monte N° 29 Coronel Ignacio Warnes, Provincia de Formosa, el 5 de octubre de 1975.

Específicamente, el decreto dispuso que tendrán derecho a percibir una compensación económica las personas que participaron de la defensa del Regimiento de Infantería de Monte N° 29 "Coronel Ignacio WARNES", cuyo ataque acaeció el día 5 de octubre de 1975 en la ciudad de FORMOSA, hubieran fallecido o sufrido lesiones gravísimas o graves, según la calificación establecida en el Código Penal de República Argentina (art. 1°).

Asimismo, establece que los herederos de las personas que hubieren fallecido a consecuencia de los hechos descriptos en el artículo 1° del presente, tendrán derecho a percibir una indemnización sustitutiva del valor vida, equivalente a la remuneración mensual de los agentes de Nivel A, Grado 0 del Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), homologado por el Decreto 2.098/2008, sus modificatorios y complementarios, multiplicada por el coeficiente 100 (art. 2°)

Por otro lado, en relación a las indemnizaciones el decreto establece reducciones en cuanto al monto de las indemnizaciones distinguiendo entre lesiones gravísimas y graves. Es así, que se dispuso que la indemnización correspondiente a las personas que en iguales circunstancias hubieren sufrido lesiones gravísimas, según la calificación establecida en el Código Penal de República Argentina, sería equivalente a la suma prevista en el artículo 2° del presente, reducida en un 30 % (art. 3); y que la indemnización correspondiente a las personas que en iguales circunstancias hubiesen sufrido lesiones graves, según la calificación establecida en el Código Penal de República Argentina, sería equivalente a la suma prevista en el artículo 2° del presente, reducida en un 40 % (art. 4°).

Por último, la norma dispuso que el Ministerio de Defensa fuera la Autoridad de Aplicación del presente, quedando facultado para dictar las normas complementarias y aclaratorias que fueren necesarias para su implementación (art. 5°). Asimismo, se dispuso que el decreto entre en vigencia a partir de la fecha de su publicación (art. 6°), y también la norma estableció que el Jefe de Gabinete de Ministros realizará las adecuaciones presupuestarias correspondientes para dar cumplimiento a las disposiciones que se estableció el decreto (art. 7°).

A los efectos de tener una más amplia comprensión de la cuestión, resulta importante tener en vista los sucesos que minuciosamente describe el decreto bajo análisis.

Así, es que el decreto, relata que los acontecimientos de público y notorio conocimiento que tuvieron lugar en la ciudad de Formosa, el día 5 de octubre de 1975 ocasionaron la muerte y lesiones de efectivos que defendieron las instalaciones militares del Regimiento de Infantería de Monte N° 29 "Coronel Ignacio WARNES". En la mencionada fecha se



H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122

sufrió un ataque guerrillero, perpetrado durante un gobierno constitucional que importó una afrenta a las instituciones constitucionales y democráticas.

Asimismo, destacan los considerandos que el evento tuvo una innegable incidencia en los hechos de violencia que se sucedieron trágicamente en nuestro país durante la década de los años Setenta.

En este sentido, la situación imperante al momento del dictado del decreto, venía plasmaba la triste realidad de que a más de 40 años de aquellos funestos hechos el Estado Nacional no había brindado ni los homenajes y honores correspondientes ni el reconocimiento económico merecido por tan honrosa tarea.

Ya que, no es posible olvidar, que producto de este evento trágico de la historia argentina perdieron la vida el integrante de las Fuerzas de Seguridad provincial Neri Argentino Alegre y los siguientes integrantes de las Fuerzas Armadas el Teniente Post-Mortem Ricardo Eduardo Massafarro, el Sargento Ayudante Post-Mortem Víctor Sanabria y los Cabos Post-Mortem Antonio Ramón Arrieta, Heriberto Dávalos, José Mercedes Coronel, Dante Salvatierra, Ismael Sánchez, Tomás Sánchez, Edmundo Roberto Sosa, Marcelino Torales, Alberto Villalba y Hermindo Luna.

En este sentido, resaltan los considerandos del decreto que todos ellos encontraron la muerte en cumplimiento del deber, en la defensa del citado Regimiento y en la protección del orden constitucional.

Asimismo, considera la norma bajo análisis que *aun cuando la pérdida de los seres queridos no puede ser reparada por ningún medio, es intención del Estado Nacional al menos ofrecer un reconocimiento de tipo económico que pueda mitigar el dolor, la angustia, la tristeza y la impotencia sufrida por tantos años de olvido.* y que cabe *"recordar y honrar a estos valientes hombres de la Patria es una responsabilidad y obligación del Estado Nacional con la historia, con el presente y con el futuro de nuestro país; como así también ratificar nuestro compromiso con la República, la democracia y la negación de la violencia.*

Para luego expresar que en democracia los conflictos deben ser resueltos en paz y a través del diálogo y, nunca por medios violentos.

Asimismo, destaca que en el ámbito de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han tramitado diversos Proyectos de Ley que tuvieron como objeto el resarcimiento e indemnización a todos los afectados por los trágicos sucesos ya referidos del 5 de octubre de 1975 en la ciudad de Formosa. Sin embargo, esos proyectos no han alcanzado a convertirse en Ley.

Es por todo ello, que el decreto resulta imperioso adoptar las medidas necesarias para otorgar una reparación que constituye una deuda moral de la Nación, por aquellos caídos en el cumplimiento del deber y la defensa de la República y sus Instituciones.

Ante la situación descrita, es que resultaba necesario proceder inmediatamente a la realización de las reformas normativas e implementar los remedios legislativos, materializados por el 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



*H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122*



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 de necesidad y urgencia que demandan 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 829/2019

El decreto de necesidad y urgencia 829 del 6 de diciembre de 2019 dispuso el Derecho a percibir una Compensación Económica a las Personas que participaron de la Defensa del Regimiento de Infantería de Monte N° 29 Coronel Ignacio Warnes, Provincia de Formosa, el 5 de octubre de 1975.

Específicamente, el decreto dispuso que tendrán derecho a percibir una compensación económica las personas que participaron de la defensa del Regimiento de Infantería de Monte N° 29 "Coronel Ignacio WARNES", cuyo ataque acaeció el día 5 de octubre de 1975 en la ciudad de FORMOSA, hubieran fallecido o sufrido lesiones gravísimas o graves, según la calificación establecida en el Código Penal de República Argentina (art. 1°).

Asimismo, establece que los herederos de las personas que hubieren fallecido a consecuencia de los hechos descriptos en el artículo 1° del presente, tendrán derecho a percibir una indemnización sustitutiva del valor vida, equivalente a la remuneración mensual de los agentes de Nivel A, Grado 0 del Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), homologado por el Decreto 2.098/2008, sus modificatorios y complementarios, multiplicada por el coeficiente 100 (art. 2°)

Por otro lado, en relación a las indemnizaciones el decreto establece reducciones en cuanto al monto de las indemnizaciones distinguiendo entre lesiones gravísimas y graves. Es así, que se dispuso que la indemnización correspondiente a las personas que en iguales circunstancias hubieren sufrido lesiones gravísimas, según la calificación establecida en el Código Penal de República Argentina, sería equivalente a la suma prevista en el artículo 2° del presente, reducida en un 30 % (art. 3); y que la indemnización correspondiente a las personas que en iguales circunstancias hubiesen sufrido lesiones graves, según la calificación establecida en el Código Penal de República Argentina, sería



H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122

equivalente a la suma prevista en el artículo 2° del presente, reducida en un 40 % (art. 4°).

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 dicta en virtud de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

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

a) Requisitos formales

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

El primero de esos recaudos formales es que el decreto en cuestión sea decidido en acuerdo general de ministros, quienes deben refrendar junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitir 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 829/2019 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje de elevación.

Asimismo, está acreditado que el decreto 829/2019 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 9 de diciembre de 2019. 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 estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto



H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122



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 "Risolia 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 máximo tribunal.

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 829/2019, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordena esta medida que motivó la intervención de esta comisión, los sectores involucrados habrían quedado postergados o, lo que es lo mismo, desplazados.

Además, resulta prudente señalar que, de haberse seguido el trámite legislativo ordinario de sanción de las leyes, durante un año de fuerte parálisis parlamentaria a raíz del bloqueo que establecía la oposición, habría dilatado la solución que resultaba urgente ante los reiterados pedidos del sector, pudiendo ello ser evitado con el inmediato dictado de esta medida.

A todas luces, la demora injustificada en la tramitación de los proyectos de ley - que reseñamos en el apartado 1 - mantiene una expectativa latente sobre los damnificados y sus familiares que se extiende durante un lapso de 40 años, que debe ser resuelta inmediatamente a efectos dar respuesta a una deuda histórica de la Argentina.

Es por todo esto, que en razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas en la primera parte del informe que sustentaron la emisión del decreto, estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimiento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada, como de las normas en juego que reglamentan su procedencia. La medida ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a *contrario sensu*, un detrimento para los beneficiarios o destinatarios de los proyectos, para la estructura del Estado y, en definitiva, para todos los sectores sociales beneficiados.



H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122

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 829/2019, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para los derechos y garantías de los beneficiarios o destinatarios directos de las provisiones dispuestas por el decreto bajo estudio.

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 cuestiones mencionadas en la primera parte del informe, representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adoptara 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 sociales y económicos involucrados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 829/2019 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar la protección de los derechos e intereses de los sectores involucrados.



H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122



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 829/2019, 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 del Poder Ejecutivo Nacional N° 829, del 6 de diciembre de 2019.

DECRETO 829/2019



CPN VÍCTOR ZIMMERMANN
SENADOR DE LA NACIÓN



H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122

DICTAMEN DE COMISIÓN

SENADO DE LA NACION
DIRECCION DE MESA DE ENTRADAS
25 SEP 2024
EXP. N° 1827/241205 Hora

EXPTE. 0042-JGM-2019



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 EXPTE. 0069-JGM-2021 referido al **Decreto de Necesidad y Urgencia N° 829 de fecha 6 de diciembre de 2019, publicado en el Boletín Oficial el 9 de diciembre de 2019, por el cual se establece el derecho a percibir una compensación económica a las personas que participaron de la defensa del Regimiento de infantería de Monte N° 29 Coronel Ignacio Warnes, provincia de Formosa 5 de octubre de 1975.**

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 CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION

RESUELVEN:

ARTICULO 1º: Declarar la validez del **Decreto N° 829/2019** del 6 de diciembre de 2019.

ARTICULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

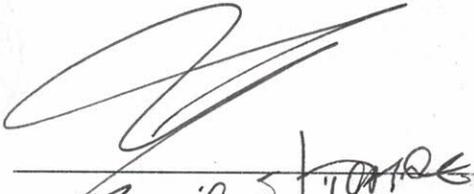
Sala de la Comisión, 8 de agosto de 2024.-

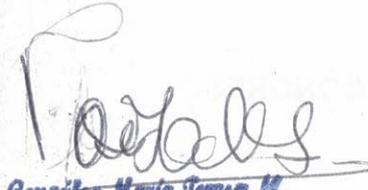
MARIANA T. M. GONZALEZ
SENADORA NACIONAL - FORMOSA -



H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122

EXPTE. 0042-JGM-2019


GUTIÉRREZ CARLOS RAMIRO
DIPUTADO DE LA NACIÓN


Senadora de la Nación


DR. JUAN CARLOS PAGOTTO
Senador Nacional
Presidente Comisión Bicameral Permanente
de Trámite Legislativo - Ley 26.122



H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122



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.

Resulta preciso destacar que, 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 planteaba¹.

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

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.



*H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 20.428*

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.



H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122



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.

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.

H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122

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 delegados², 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 enuncia una serie de requisitos concurrentes para viabilizar el supuesto de excepción.

Los mencionados requisitos se refieren a las materias determinadas de administración o de emergencia pública; con plazo fijado para su ejercicio y, dentro de las bases que el Congreso establece para el caso.

Tal y como sostiene Julio Rodolfo Comadira, la fijación como regla de la improcedencia de la delegación legislativa es coherente con el sentido de la prohibición contenida en el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional.³

Conforme lo expuesto ut supra, como excepción a la prohibición, se habilita una delegación circunscripta a "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 locución *materias determinadas de administración* fue utilizada por Rafael Bielsa en su obra *Derecho Constitucional* para referirse a los aspectos sobre los cuales la delegación legislativa puede incursionar válidamente.

² Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

³ COMADIRA, Julio Rodolfo, "Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y comentada", Buenos Aires, La Ley, 2003.



*H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122*



Sin embargo, Bielsa no dio un concepto positivo de las materias mencionadas y, en cierto modo, las definió por exclusión al considerar que ellas no podían significar la remisión del poder impositivo, ni represivo penal, ni de imposición fiscal, ni de cargas personales, ni actos que restrinjan el derecho de propiedad, la libertad personal de locomoción, industria, trabajo, enseñar y aprender, ni la inviolabilidad del domicilio.⁴

Por su parte, Marienhoff sobre la base de la distinción entre administración general y especial, señala que el concepto "administración general" no es sinónimo de "administración total", puesto que existen ciertos ámbitos de la función administrativa asignados directa y expresamente por la Constitución al Congreso.⁵

Desde este punto de vista, la delegación autorizada excepcionalmente por el Congreso se referiría sustancialmente a las materias de administración confiadas por la Constitución a aquél, con exclusión, por tanto, del resto de las materias propias de la función administrativa las cuales corresponderían originariamente al Poder Ejecutivo y no necesitarían, por lo tanto, de delegación para ser asumidas por éste.

En este orden de ideas, Comadira expresa que "la idea subyacente en el pensamiento de Marienhoff integrada a una concepción de las funciones jurídicas del Estado que atienda al régimen positivo propio de cada una de éstas permite, obtener una conceptualización de aquellas materias coherente con las exigencias jurídico políticas del principio de división de poderes tal como él ha sido recogido por la Constitución"⁶

Respecto de los asuntos de emergencia pública, es preciso destacar que el concepto de emergencia no es un concepto desconocido en el derecho público argentino.

"La emergencia aparece contemplada en el texto constitucional junto con las materias determinadas de administración, pero ella no es una materia, sino una situación a la cual, por tanto, puede en sí misma exigir, teóricamente la delegación en cualquier materia"⁷.

El segundo requisito concurrente para viabilizar el supuesto de excepción expresado en el artículo 76 de la Constitución Nacional, se refiere a una exigencia de orden temporal, es decir, al establecimiento de plazos concretos para la delegación legislativa.

Vinculado con el tema del plazo se inscribe la regulación del instituto de la caducidad. La Constitución ha previsto la extinción de esta competencia, que se produce de pleno derecho por el transcurso del plazo previsto. La norma dispone que la caducidad resultante del plazo estipulado o previsto no importará la revisión

⁴ COMADIRA, Julio Rodolfo, Ob. Cit.

⁵ COMADIRA, Julio Rodolfo, Ob. Cit.

⁶ COMADIRA, Julio Rodolfo, Ob. Cit.

⁷ COMADIRA, Julio Rodolfo, Ob. Cit.

H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 27.103

de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas como consecuencia de la delegación legislativa.

Finalmente, el tercer aspecto vinculado con la delegación legislativa requiere que los decretos que se dicten como consecuencia de la delegación deben hacerse sobre las bases fijadas en la delegación, es decir, se deben fijar las pautas orientativas de la transferencia de competencia que permitan establecer claramente la finalidad en orden a la cual se otorga la delegación.

Por otra parte, el tratamiento de los reglamentos delegados antes de la Reforma Constitucional de 1994, es decir, en el marco de la Constitución histórica de 1853-1860, estuvo caracterizado en la jurisprudencia argentina a través de la elaboración de una correcta doctrina respecto de la delegación de facultades.

La primera sentencia data del año 1927, en el caso "Delfino"⁸, en el cual se debatía la validez de una multa de cincuenta pesos impuesta por la entonces Prefectura General de Puertos a los agentes del buque alemán "Bayen", en el marco de lo dispuesto por los artículos 43 y 117 del Reglamento del Puerto de la Capital aprobado por decreto del Poder Ejecutivo Nacional.

El primer artículo citado prohibía a los buques arrojar al agua o a tierra en el interior del puerto objeto alguno, y el segundo, por su parte, consignaba que la infracción a la referida prohibición resultaba castigada con una multa de cincuenta pesos.

El afectado había sostenido la inconstitucionalidad de ambas cláusulas reglamentarias, pues las dos, configuraban a su juicio, una indebida delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, quien, según el apelante, carecía de atribuciones para crear sanciones penales de un presunto poder de policía que la Constitución ha puesto exclusivamente en manos del Poder Legislativo.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación luego de la descripción de los hechos, recuerda, en primer lugar, que la ley 3445 había puesto la policía de los mares, ríos, canales y puertos sometidos a jurisdicción nacional a cargo exclusivo de la Prefectura General de Puertos y demás organismos de ella dependientes. Y destaca también que hasta tanto se sancionara el Código de Policía Fluvial y Marítima, serían atribuciones de aquélla vigilar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias, cuidar la limpieza de los puertos, remover los obstáculos a la navegación y juzgar las faltas o contravenciones a las ordenanzas policiales cuando la pena no excediera de un mes de arresto o de cien pesos de multa.⁹

En este orden de ideas, a partir del citado fallo, la Corte Suprema desarrolla su doctrina en materia de delegación de facultades, la cual puede sintetizarse a través de los siguientes enunciados.¹⁰

⁸ "A. M. Delfino y Cía", Fallos 148:430, del 20 de junio de 1927.

⁹ COMADIRA, Julio Rodolfo, "Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y comentada", Buenos Aires, La Ley, 2003.

¹⁰ Síntesis desarrollada en COMADIRA, Julio Rodolfo, Ob. Cit.



*H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122*



Sienta como principio esencial uniformemente admitido para el mantenimiento e integridad del sistema adoptado por la Constitución y proclamado en el artículo 29 de ésta, la improcedencia de que el Congreso delegue en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la Administración ninguna de las atribuciones o poderes expresa o implícitamente a él conferidos por la Constitución.

Asimismo, brinda un concepto de delegación que extrae del jurista Esmein al afirmar que ella no existe propiamente sino cuando una autoridad o persona de un poder determinado hace pasar el ejercicio de ese poder a otra autoridad o persona descargándolo sobre ellas situación que, en el caso, no considera configurada por la ley.

En dicho fallo, la CSJN distingue entre la delegación del poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores o detalles necesarios para la ejecución de aquélla y afirma que lo primero no es procedente, mientras que en cambio, lo segundo sí, aun en países en que, como en Estados Unidos, el poder reglamentario del Poder Ejecutivo no está contemplado en la Constitución.

En efecto, la Corte Suprema considera que el poder reglamentario compete en nuestra Constitución tanto al Congreso como al Poder Ejecutivo. Al primero de un modo específico y para objetos ciertos y determinados, o bien genérico e indeterminado. Al segundo, específicamente para expedir las instrucciones y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias (antiguo inc 2°, art. 86).

Ahora bien, el máximo tribunal de la Nación afirma que ambos poderes reglamentarios poseen idéntica naturaleza, de forma que la extensión de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo derivaría de una autorización legal implícita conferida por el Legislativo a la discrecionalidad de aquél, sin más limitación que la de no alterar el espíritu de la ley.

En cambio, en el fallo "Mouviel"¹¹ la CSJN declaró la inconstitucionalidad de la cláusula del Estatuto de la Policía Federal que facultaba al Jefe de ésta a emitir y aplicar edictos dentro de la competencia asignada por el Código de Procedimientos en lo Criminal (ley 2372), para reprimir actos no previstos por las leyes en materia de policía de seguridad, y dictar las reglas de procedimiento para su aplicación.¹²

Sin embargo, la CSJN no dejó de recordar su propia jurisprudencia en el sentido de que no existe delegación de funciones legislativas sino simple ejercicio de la facultad reglamentaria contemplada en el antiguo inciso 2 del artículo 86 de la Constitución Nacional, cuando se confiere "al Poder Administrador (...) la facultad de fijar específicas normas de policía, crear infracciones y fijar las sanciones correspondientes dentro de límites establecidos por la misma ley".

¹¹ "Raúl O. Mouviel y Otros", Fallos 237:636, del 17 de mayo de 1957.

¹² COMADIRA, Julio Rodolfo, Ob. Cit.

H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.183

No obstante, reivindicó en el caso, la competencia exclusiva del Poder Legislativo para legislar en materia repressiva por leve que sea y destacó que la ley anterior requerida por el artículo 18 de la Constitución Nacional exige, indisolublemente, la doble precisión por la ley de los hechos punibles y de las penas a aplicar.

En el fallo "Cocchia" la CSJN debió decidir sobre la constitucionalidad del decreto N° 817/92, que había suspendido la vigencia de diversos convenios colectivos, fijando nuevas pautas para el régimen laboral de la actividad de los actores, derogado todo acto normativo opuesto a éstas y convocado a las partes a la negociación y firma de un nuevo convenio con arreglo a ciertas limitaciones.¹³

La CSJN valorando las normas citadas en los considerandos del precitado decreto –leyes N° 23.696, N° 24.093 (posterior al dictado del decreto N° 817/92 pero a juicio de la Corte tácitamente ratificatoria de él), en el Tratado de Asunción, entre otras- y el proceso de transformación encarado en aquel entonces por el Poder Legislativo, para lo cual se facultó al Poder Ejecutivo a adoptar decisiones dirigidas a materializar las pautas fijadas, halla un bloque de legalidad definidor de una clara política legislativa acorde con la Constitución respecto de la cual el decreto referido no sería más que uno de los instrumentos cuya implementación el legislador confió en el Poder Ejecutivo.¹⁴

En síntesis, el inicio de la elaboración doctrinaria de la CSJN respecto de la delegación legislativa antes de la Reforma Constitucional de 1994, se puede sintetizar en el siguiente razonamiento: la delegación como principio no procede; ella no se configura sin embargo al menos propiamente cuando el Congreso sólo autoriza al Ejecutivo a reglar pormenores o detalles necesarios para la ejecución de la ley; a partir de un poder reglamentario compartido, el Congreso puede habilitar con amplitud al Ejecutivo expresa o implícitamente a reglamentar la ley.

Con posterioridad a la Reforma Constitucional de 1994, la CSJN se expidió en fallos tales como "Massa"¹⁵ y "Rinaldi"¹⁶ entendiendo que la existencia de una crisis económica habilita a los órganos legislativo y ejecutivo para dictar medidas razonables destinadas a paliar sus efectos; mientras que el mérito, la oportunidad y conveniencia de tales medidas, escapan a la órbita judicial y no pueden ser revisadas en abstracto.

En este sentido, resulta de una claridad significativa el dictamen emitido por el Procurador General de la Nación en relación al precitado fallo "Rinaldi", al destacar que la crisis que demostró toda su intensidad y gravedad a fines de 2001 condujo, entre otras cosas, como es bien conocido, a la declaración legal del estado de emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria (ley 25.561).¹⁷

¹³ "Cocchia, Jorge c/ Estado Nacional", Fallos 316:2624, del 2 de diciembre de 1993.

¹⁴ COMADIRA, Julio Rodolfo, Ob. Cit.

¹⁵ Fallos CS 329:5913

¹⁶ Fallos CS 330:855.

¹⁷ Fallos CS 330:855. Dictamen del Procurador General de la Nación, 08/02/2007.



*H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122*



"La doctrina de la emergencia no es tema novedoso en la historia argentina ni en la jurisprudencia del Tribunal. Sin embargo, cabe atribuir características particulares y de inusitada gravedad a la crisis (...) que hizo eclosión por aquella época".¹⁸

"En efecto, es un hecho de público y notorio conocimiento que la Argentina se vio enfrentada al impacto de una crisis terminal de descomunales consecuencias sobre el bienestar del conjunto de la población. La abrupta caída de los niveles de producción y consumo, acompañados por un franco retroceso en las variables sociales, generaron el comienzo del derrumbe del régimen de política económica implementado durante la década del noventa."¹⁹

Asimismo, el precitado Dictamen enfatiza que no se puede perder de vista el contexto económico, social e institucional en que se tomaron las medidas adoptadas para conjurar el estado de crisis, pues de lo contrario se corre el riesgo de encontrar soluciones abstractas y, por lo mismo, desvinculadas de la realidad nacional."²⁰

En este orden, cabe recordar un trabajo de Jorge Carlos Albertsen, "Sentido y Alcance de la Delegación Legislativa en la Reforma Constitucional", Universidad Austral, 1995 (bajo la tutoría de Alfonso Santiago h.), en el cual el autor desarrolla con precisión la relevancia de la reforma introducida en el artículo 76 de la Constitución Nacional en 1994.

En dicho trabajo, el precitado autor señala: "Hasta la reforma de 1994, las disposiciones de carácter legislativo dictadas por el Poder Ejecutivo, fueron interpretadas por la Corte Suprema y por buena parte de la Doctrina, como el ejercicio de la potestad que la Constitución Nacional consagra en el artículo 86 inc.2, hoy 99, inc. 2do. Es decir que cuando el Poder Ejecutivo dictaba una disposición de carácter legislativo, lo hacía en ejercicio de una facultad propia, la reglamentaria, y no de una facultad delegada. Después de la reforma, el instituto ha sido incorporado, expresamente, al texto constitucional de manera que hoy existe la posibilidad de que el Poder Ejecutivo dicte disposiciones de carácter legislativo en ejercicio de las facultades delegadas. Por ello creo que no puede establecerse un paralelo entre las bases que constituyen los límites del ejercicio de la potestad reglamentaria, y las del ejercicio de una facultad delegada. En el ejercicio de la potestad reglamentaria, el Poder Ejecutivo debe cuidar de no alterar el espíritu de la ley a través de su reglamentación; en cambio en el ejercicio de una potestad delegada, hace la ley, creando su espíritu."

Por todo lo expuesto, es criterio de esta Comisión analizar en lo pertinente la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación.

¹⁸ Fallos CS 330:855. Dictamen del Procurador General de la Nación, 08/02/2007.

¹⁹ Fallos CS 330:855. Dictamen del Procurador General de la Nación, 08/02/2007.

²⁰ Fallos CS 330:855. Dictamen del Procurador General de la Nación, 08/02/2007.

H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122

II. OBJETO

Se somete a dictamen de esta Comisión el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 829 de fecha 6 de diciembre de 2019, publicado en el Boletín Oficial el 9 de diciembre de 2019, por el cual se establece el derecho a percibir una compensación económica a las personas que participaron de la defensa del Regimiento de infantería de Monte N° 29 Coronel Ignacio Warnes, provincia de Formosa 5 de octubre de 1975.

La Ley N° 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

III.- 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.

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 Presidente, el Jefe de Gabinete de



H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122



Ministros y demás Ministros y remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

III.- 2) Aspectos Sustanciales:

Por medio del expediente 0042-JGM-2019, 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 N° 26.122, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 829 de fecha 6 de diciembre de 2019, publicado en el Boletín Oficial el 9 de diciembre de 2019, por el cual se establece el derecho a percibir una compensación económica a las personas que participaron de la defensa del Regimiento de infantería de Monte N° 29 Coronel Ignacio Warnes, provincia de Formosa 5 de octubre de 1975.

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del Decreto N° 829/2019.

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 N° 26.122.

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen citado ut supra, en el cual 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 proprio) que en el caso de la delegación legislativa (a través de la que el Poder Legislativo le ha encomendado al Poder Ejecutivo el dictado de una ley, estableciendo las "bases de la delegación"). En el primer caso el Congreso tiene una participación ex - post, mientras que en el segundo tiene una participación ex - ante".

En sus considerandos destaca que los acontecimientos de público y notorio conocimiento que tuvieron lugar en la ciudad de FORMOSA, el día 5 de octubre de 1975 ocasionaron la muerte y lesiones de efectivos que defendieron las instalaciones militares del Regimiento de Infantería de Monte N° 29 "Coronel Ignacio WARNES".

Que el ataque fue perpetrado durante un gobierno constitucional lo que importó una afrenta a las instituciones constitucionales y democráticas.

*H. Cámara de Diputados
Comisión Bicameral de Seguimiento al Proceso de Seguimiento Legislativo*

Que este evento tuvo una innegable incidencia en los hechos de violencia que se sucedieron trágicamente en nuestro país durante la década de los años Setenta.

Que a más de CUARENTA (40) años de aquellos funestos hechos el ESTADO NACIONAL no había brindado, ni los homenajes y honores correspondientes ni el reconocimiento económico merecido por tan honrosa tarea.

Que como producto de este evento perdieron la vida el integrante de las Fuerzas de Seguridad provincial Norj Argentino ALEGRE y de los siguientes integrantes de las FUERZAS ARMADAS: el Teniente Post-Mortem Ricardo Eduardo MASSAFERRO, el Sargento Ayudante Post-Mortem Víctor SANABRIA y los Cabos Post-Mortem Antonio Ramón ARRIETA, Heriberto DÁVALOS, José Mercedes CORONEL, Dante SALVATIERRA, Ismael SÁNCHEZ, Tomás SÁNCHEZ, Edmundo Roberto SOSA, Marcelino TORALES, Alberto VILLALBA y Hermindo LUNA.

Que todos ellos encontraron la muerte en cumplimiento del deber, en la defensa del citado Regimiento y en la protección del orden constitucional.

Que las FUERZAS ARMADAS y de SEGURIDAD representan un estandarte de nuestra comunidad para garantizar la seguridad integral de sus integrantes.

Que aun cuando la pérdida de los seres queridos no puede ser reparada por ningún medio, es intención del ESTADO NACIONAL al menos ofrecer un reconocimiento de tipo económico que pueda mitigar el dolor, la angustia, la tristeza y la impotencia sufrida por tantos años de olvido.

Que recordar y honrar a estos valientes hombres de la Patria es una responsabilidad y obligación del ESTADO NACIONAL con la historia, con el presente y con el futuro de nuestro país; como así también ratificar nuestro compromiso con la República, la democracia y la negación de la violencia.

Que en democracia los conflictos deben ser resueltos en paz y a través del diálogo y, nunca por medios violentos.

Que en el ámbito de la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN han tramitado diversos Proyectos de Ley que tuvieron como objeto el resarcimiento e indemnización a todos los afectados por los trágicos sucesos ya referidos del 5 de octubre de 1975 en la ciudad de FORMOSA.

Que, sin embargo, esos proyectos no han alcanzado a convertirse en Ley.

Que por ello resulta imperioso adoptar las medidas necesarias para otorgar una reparación que constituye una deuda moral de la Nación, por aquellos caídos en el cumplimiento del deber y la defensa de la República y sus Instituciones.

Que, en vista de las razones aquí expuestas, resulta válido el ejercicio excepcional de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo Nacional, toda vez que se ha verificado la existencia del supuesto fáctico habilitante para el dictado



H. Congreso de la Nación
Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo
Ley 26.122



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.

IV. CONCLUSION

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del Decreto N° 829/2019, los requisitos formales y sustanciales establecidos en los artículos 76 y 100 inciso 12 de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 13 de la Ley N° 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 829 de fecha 6 de diciembre de 2019.-

DECRETO 829/2019

BOVER MARÍA T.M.
SENADORA NACIONAL - FUERA -

