

CONGRESO NACIONAL
CÁMARA DE SENADORES
PERIODO PARLAMENTARIO 2017
ANEXO AL ORDEN DEL DÍA N° 1059
Impreso el día 07 de febrero de 2018

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO
– LEY 26.122 –

Dictamen en la consideración del decreto de necesidad y urgencia 27/18 del Poder Ejecutivo. Se aconseja aprobar un proyecto de resolución. (PE.-516/17)

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° PE- 516- 17 referido al Decreto de Necesidad y Urgencia N° 27/2018 del Poder Ejecutivo nacional, publicado en el Boletín Oficial el 11 de enero del corriente, denominado de desburocratización y simplificación y, 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 invalidez del Decreto N° 27 del Poder Ejecutivo nacional, dictado el 10 de enero de 2018 y publicado en el Boletín Oficial el 11 de enero de 2018.

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, 06 de febrero de 2018.-

Marcos Cleri – Máximo Kirchner – Pablo F. Kosiner – Anabel Fernández Sagasti – Cristina Fiore Viñuales – María T. González – Daniel A. Lovera – Guillermo Snopek.-

INFORME

I- ANTECEDENTES y CONCEPTUALIZACIÓN

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

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 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 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

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 rígido de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

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 N° 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.

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.

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 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 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.³

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

³ 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

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.⁴

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

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

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

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.⁵

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

II- ANALISIS DE LOS ASPECTOS FORMALES Y SUSTANCIALES.

Se somete a dictamen de esta Comisión el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 27 del 2018 publicado en el Boletín Oficial el 11 de enero del corriente, denominado de “Desburocratización y Simplificación”.

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

1. ASPECTOS FORMALES

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.

⁴ 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.

⁵ Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.

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”.

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete y de los demás ministros del Poder Ejecutivo; y b) el envío del decreto a la Comisión Bicameral Permanente para su control dentro del plazo de 10 días desde su sanción. En igual sentido, el artículo 99 inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos...”, agregando luego: “que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

Por lo tanto, luego de analizado el decreto desde el punto de vista formal, consideramos que la norma cumple con los requisitos exigidos por la constitución nacional: ha sido firmada por el Presidente de la Nación conforme lo dispone nuestra Constitución Nacional y ha sido “decidido en acuerdo general de ministros” (art. 99, inc. 3º, tercer párrafo, de la CN).

2. ASPECTOS SUSTANCIALES

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

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

En tal sentido, el decreto en análisis señala: “Que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes”.

En esta línea de pensamiento, por ejemplo, el Dr. Maqueda en el caso “Consumidores Argentinos c/EN” en Mayo de 2010, expresó que el texto constitucional no habilita a concluir que la necesidad y urgencia a la que hace referencia el inciso 3º del art. 99 de la Constitución Nacional sea la necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo en imponer su agenda -habitualmente de origen político circunstancial- sustituyendo al Congreso de la Nación en el ejercicio de la actividad legislativa que le es propia.”

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dado ciertos estándares en ese sentido.

De la inicial convalidación sin mayores controles del caso "Jorge Rodríguez" de 1997, en un DNU del entonces presidente Carlos S. Menem sobre privatización de los aeropuertos, se avanzó a una interpretación más estricta en línea con el espíritu del Constituyente de 1994.

Así, en 1999 en el caso "Verrocchi", la CSJN sostuvo que para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que le son esencialmente ajenas, se exige la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias:

A. Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto en la Constitución, es 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 legisladores a la Capital Federal;

B. Que la situación que requiere 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.

El término “imposible”, no quiere decir poco probable o difícil, sino que no haya ninguna posibilidad que eso ocurra. Ello implica que, para este caso, no existe dicha Imposibilidad, ya que por ejemplo durante todo el mes de Diciembre de 2017 el Congreso funcionó con pleno uso de sus facultades, aprobándose normas trascendentales como el Presupuesto Nacional para el año 2018. Incluso, se sancionaron normas extensísimas, de más de 300 artículos y complicado trámite legislativo, a pedido del Poder Ejecutivo.

El criterio anunciado por la CSJN se consolida y alcanza mayor precisión en el fallo "Consumidores Argentinos" de 2010, donde la CSJN dice: “cabe descartar de plano, como inequívoca premisa, los criterios de mera conveniencia del Poder Ejecutivo que, por ser siempre ajenos a circunstancias extremas de necesidad, no justifican nunca la decisión de su titular de imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son. El texto de la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto”.

El mismo fallo sostiene que el Constituyente de 1994 explicitó estándares judicialmente verificables respecto de las situaciones que deben existir para habilitar el dictado de disposiciones legislativas por parte del Presidente de la Nación."

En este sentido, se expresa el Dr. Julio Comadira, manifestando que: ***“la sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno, de quorum o mayorías propias para imponer sus criterios, no puede, por eso, ser, por sí sola, razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente, la situación planteada.”***⁶, resulta manifiesto y notorio.

En un parlamento con representación por medio de los partidos políticos, todo el procedimiento parlamentario con sus controversias, discursos y réplicas se vuelve fundamental para la

⁶ Comadira, Julio R.: “Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional.” LA LEY 1995-B , 825 .

democracia, pues tiende a la consecución de acuerdos, conduce a que nos acerquemos a una idea más pluralista respecto a la voluntad popular.

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

La sanción de un decreto de necesidad y urgencia, que no reúne los requisitos previstos por nuestra Constitución Nacional, pone en el debate de primer nivel la importancia del principio de seguridad jurídica, sobre el cual se asienta nuestro sistema de gobierno representativo, republicano y federal. Es este un principio esencial del Derecho, pero también una garantía dada al habitante por el Estado, de modo de asegurar que sus derechos o las situaciones jurídicas preexistentes no serán modificadas sino por caminos legales establecidos y fundados constitucionalmente. Esta norma genera una situación de inseguridad jurídica que debe ser resaltada especialmente.

Mediante el decreto de necesidad y urgencia N° 27/2018 bajo análisis, denominado de desburocratización y simplificación, el Poder Ejecutivo Nacional modifica y deroga normas, de diversas materias, sancionadas por este Congreso Nacional. En ese aspecto, se destacan, la derogación de leyes en materia de sanidad y calidad agroalimentaria, se modifican normas societarias, de actividad portuarias, leyes de tránsito y seguridad vial, Defensa del Consumidor, Marcas y Patentes, Energía, Industria, Trabajo, Seguros entre otras.

Asimismo no sólo, el Poder Ejecutivo Nacional, deroga y modifica normativas que debieron ser abordadas en el marco de un debate más profundo en el ámbito de las Cámaras legislativas de este Congreso Nacional, sino que, además, no cumple con las exigencias constitucionales respecto de la necesidad y urgencia, en los términos mencionados ut supra, y realiza modificaciones en materia penal, materia vedada para éste por la manda constitucional, en el marco de las atribuciones conferidas por el artículo 99 inciso 3 de la Norma Fundamental.

En este sentido el mencionado decreto expresa que se introducen modificaciones a la Ley N° 25.246 (ley que modifica el Código Penal de la Nación - Encubrimiento y Lavado de Activos de origen delictivo), en aras de una mayor transparencia y simplificación de procedimientos que, en definitiva, redundan en una mayor seguridad jurídica. Pretende regular en materia expresamente vedada por la Constitución Nacional resultando nulo de nulidad absoluta e insanable.

Volviendo a las materias que abarca el DNU, surge dable señalar que el mismo afecta, directa o indirectamente, a los Ministerios de Modernización, Producción, Trabajo (en particular, las relaciones de trabajo), Finanzas (en especial da más autonomía al funcionamiento de la Unidad de Información Financiera), Transporte, Cultura, Energía y Agroindustria (especialmente SENASA), Anses

(asimila el FGS a una entidad financiera), Banco Central y a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

No se puede comprender la urgencia existente en buena parte del articulado del DNU 27/2018. En efecto, y por citar solo algunos de los puntos que entendemos entran en conflicto con lo establecido en nuestra Carta Magna, a continuación señalamos las aristas más sensibles.

En lo que respecta al FONDO DE GARANTÍA DE SUSTENTABILIDAD, el DNU establece que la Anses podrá operar directamente como entidad financiera: podrá estructurar fideicomisos, financieros o no, alquilar o prestar títulos y acciones y, en general, a realizar toda otra operación propia de los mercados financieros y bursátiles.

De más está decir que mantenemos una visión constructiva respecto de generar herramientas de financiamiento para apalancar la producción industrial y la generación de puestos de trabajo, pero claramente esto requiere de una discusión amplia y constructiva de un proyecto de ley en el recinto para dotar de mayor institucionalidad a esta herramienta de financiación.

Tampoco surgen los motivos de necesidad y urgencia para el título XXII de “ACCESO AL CRÉDITO - INCLUSIÓN FINANCIERA”, máxime cuando se están afectando cuestiones vinculadas a los trabajadores.

En particular, se modifica el párrafo tercero del artículo 147 de la Ley de Contratos de Trabajo que impedía embargar las cuentas sueldo: ahora se podría embargar cualquier excedente de dinero por encima de tres veces el salario promedio del titular. Esta medida ya encuentra rechazos jurisprudenciales de nuestros máximos tribunales.

Otro punto que claramente requiere una discusión en detalle es la referida a la facilitación de las operaciones bancarias a distancia, la mayor autonomía al funcionamiento de las casas de cambio, la eliminación de topes de tasa para la garantía de depósitos bancarios y, fundamentalmente, la flexibilización de la obligación de remitir los extractos vía papel. Se debe analizar en detalle el impacto de estas medidas en los puestos de trabajo involucrados en el sector.

Otra cuestión a considerar es el Registro Nacional de Sociedades por Acciones, ya que se lo mantiene a cargo del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, pero la plataforma informática se le da al MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN o a quien el PODER EJECUTIVO DISPONGA. Se debe analizar cómo vulnera esto el principio contenido en el artículo 121 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL (facultades no delegadas por las Provincias) y la conveniencia de que un organismo con ajenas competencias (Modernización) pueda acceder a toda la información societaria.

Un punto que hace a la competencia de este Congreso es el vinculado a la actividad portuaria. El DNU centraliza la habilitación de todos los puertos en el Ministerio en cuyo ámbito se encuadre la autoridad portuaria nacional (hoy Transporte) y se obliga a comunicar dicha decisión al Honorable Congreso DE LA NACIÓN dentro de los DIEZ (10) días hábiles.

La medida es acertada pero la sugerencia a efectuar es que la habilitación debe ser ratificada por el Congreso de la Nación; ésto a los efectos de quitar de arbitrariedad política a las decisiones

vinculadas a los puertos de todo el territorio y respetar lo dispuesto por el punto 10 del artículo 75 de la Constitución Nacional .

El punto referido a marcas y patentes es otro que requiere de un análisis normativo más profundo. El DNU simplifica el proceso de registro de marcas y patentes con la incorporación de presentaciones digitales. Claramente, este tema excede las competencias que nuestra Constitución otorga al Poder Ejecutivo Nacional para el dictado de un DNU. En su caso, en el marco de la discusión de un nuevo proyecto de ley se podría efectuar un estudio pormenorizado de la modificación de estos trámites con cada uno de los sectores, en particular como afecta a la industria de los laboratorios.

Respecto a las obras de arte, el DNU habilita la exportación de hasta 15 obras de arte como equipaje acompañado con el único requisito de un Aviso de Exportación ante el Ministerio de Cultura o una licencia especial, además se le quita competencia a la Aduana para verificar la importación y/o exportación de obras de arte.

Más allá que la flexibilidad de controles en una materia tan sensible no surge recomendable, esta norma tendrá también una consecuencia indirecta: todos aquellos con un sumario en trámite por contrabando de obras de arte quedarían sin sanción por aplicación de la Ley Penal más benigna.

Tampoco surge la necesidad y urgencia para, en el caso de las licitaciones de obras públicas iniciales, eliminar la obligación de publicarse en los boletines oficiales provinciales o municipales y solamente deberán figurar en el Boletín Oficial de la República Argentina y en la web de cada organismo involucrado.

Retomando la cuestión constitucional, el Poder Ejecutivo Nacional, se ampara en este instrumento constitucional sosteniendo, como surge de uno de sus considerandos que, *este gobierno inició un proceso en el que requirió a sus distintas áreas que identifiquen y sustenten jurídicamente, en base a su mérito o conveniencia, el sostenimiento de ciertas cargas que provenían de cuerpos legislativos y que por razones de necesidad y urgencia deben ser removidos por afectar seriamente, en especial, el funcionamiento de la actividad y de la productividad de nuestros mercados.*

La referencia a una situación de urgencia, como argumenta el decreto 27/2018 no puede constituir una afirmación meramente dogmática como para justificar por sí la emisión de disposiciones de carácter legislativo, sino que la misma debe existir verdaderamente y ser susceptible de comprobación jurisdiccional. Debe tratarse de un hecho no habitual, imprevisible o difícilmente previsible, que impida cumplir con el trámite parlamentario. Conforme la doctrina constitucionalista: “No basta que el legislativo se halle en reposo e imposibilitado de deliberar. Es necesario, también, que su laboreo resulte indispensable y urgente para zanjar una situación de estado de necesidad”. (MIDON, M. Decretos de Necesidad y Urgencia, Editorial Hammurabi, año 2012, página 143).

La Constitución Nacional parte del principio general prohibitivo declarando que el Poder Ejecutivo no podrá, “bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo” (art. 99, inc. 3, segundo párrafo). Por ello, sólo “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 las materias antes mencionadas, es competente el Poder Ejecutivo para dictar decretos de necesidad y urgencia.

Por lo expuesto, no estarían dadas o debidamente justificadas, en principio, las condiciones exigidas constitucionalmente para acudir al dictado de un decreto de necesidad y urgencia, según la interpretación que ha hecho de ellas la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

A la luz de la doctrina citada y las observaciones mencionadas, resulta evidente que el Decreto en análisis ostenta un vicio manifiesto.

III-CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales, pero no cumpliendo los requisitos sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia 27 de 2018, la Comisión de Trámite Legislativo propone que se resuelva declarar expresamente su invalidez.

Guillermo Snopek.-

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