CONGRESO NACIONAL CÁMARA DE SENADORES SESIONES ORDINARIAS DE 2020 ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 20

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO – LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 316/20 del Poder Ejecutivo. (S-809/20).

DICTAMEN DE COMISION

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo prevista en los artículos 99, inciso 3°, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional y en la ley 26.122, ha considerado el expediente 31-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 316, del 28 de marzo del 2020, mediante el cual se prorrogó hasta el 30 de junio de 2020, inclusive, el plazo establecido en el último párrafo del artículo 8° de la ley 27.541 para que los contribuyentes puedan acogerse al régimen de regularización establecido en el título IV de esa ley.

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

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El Senado y la Cámara de Diputados,...

RESUELVEN:

ARTÍCULO 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 316, del 28 de marzo de 2020.

ARTÍCULO 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de la comisión, 28 de abril de 2020.

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

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 31-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 316, del 28 de marzo del 2020, mediante el cual se prorrogó hasta el 30 de junio de 2020, inclusive, el plazo establecido en el último párrafo del artículo 8° de la ley 27.541 para que los contribuyentes puedan acogerse al régimen de regularización establecido en el título IV de esa ley.

El párrafo aludido, y ahora prorrogado, expresa que "el acogimiento previsto en el presente artículo podrá formularse entre el primer mes calendario posterior al de la publicación de la reglamentación del régimen en el Boletín Oficial hasta el 30 de abril de 2020, inclusive".

En los considerandos de la medida, por su parte, se consigna que en el capítulo I del título IV de la aludida ley se estableció un régimen de regularización de deudas tributarias, de los recursos de la seguridad social y aduaneras y de condonación de intereses, multas y demás sanciones para los contribuyentes y responsables de aquellas, cuan-

do su aplicación, percepción y fiscalización se encuentren a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, en la medida que encuadren y se encuentren inscriptos como micro, pequeñas o medianas empresas, en los términos del artículo 2° de la ley 24.467 y sus modificatorias y demás normas complementarias o se trate de entidades civiles sin fines de lucro, por obligaciones vencidas al 30 de noviembre de 2019, inclusive, o infracciones relacionadas con estas.

Asimismo, se afirma que en el último párrafo del artículo 8° de la ley 27.541 se dispuso que el acogimiento al aludido régimen podría formularse entre el primer mes calendario posterior al de la publicación de su reglamentación en el Boletín Oficial hasta el 30 de abril de 2020, inclusive.

En otro orden, cabe señalar que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, luego de que el número de personas infectadas por COVID-19 a nivel global llegara 118.554 millones y el número de muertes, a 4.281, afectando hasta ese momento a ciento diez (110) países.

Frente a ello, por decreto 260/20 se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley 27.541 en la Argentina por el plazo de un (1) año en virtud de la pandemia declarada.

Con el objetivo de proteger la salud pública como una obligación inalienable, mediante el decreto 297/20, se estableció para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria la medida de "aislamiento social, preventivo y obligatorio", por un plazo determinado, durante el cual deben permanecer en sus residencias habituales o en el lugar en que se encontraban al momento de inicio de la medida dispuesta, y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo, salvo las excepciones expresamente contempladas.

Las medidas adoptadas desde la aparición de la pandemia han repercutido no solo en la vida social de los habitantes sino también en la economía, dado que muchas de las actividades que realizan los sujetos alcanzados por el Régimen de Regularización de la ley 27.541, referido en el segundo considerando de este decreto, se han visto restringidas.

Por tanto, con el propósito de asegurar que la adhesión al régimen no se vea afectada por la pandemia y torne eficaz la recuperación de la economía perseguida por dicha ley, resultó necesario prorrogar hasta el 30 de junio de 2020, inclusive, el plazo establecido en el último párrafo del artículo 8° de la ley 27.541 para que los contribuyentes puedan acogerse al régimen de regularización establecido en el título IV de esa ley.

2. Competencia de la comisión

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

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

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

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

3. Objeto del decreto 316/20

Con los fundamentos dados, el decreto dispuso prorrogar hasta el 30 de junio de 2020, inclusive, el plazo establecido en el último párrafo del artículo 8° de la ley 27.541, transcrito más arriba, para que los contribuyentes puedan acogerse al régimen de regularización establecido en el título IV de esa ley.

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

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

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

a) Requisitos formales

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

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

segundo recaudo formal.

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

En el caso particular, se verifica que el decreto de necesidad y urgencia 316/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 26/2020.

Asimismo, está acreditado que el decreto 316/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 8 de abril de 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

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

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

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

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

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

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

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

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 316/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

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

mentarios hubiese significado, a *contrario sensu*, un detrimento para los segmentos involucrados.

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

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

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

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

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

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

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

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 316/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dicta-do del decreto 316/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 316, del 28 de marzo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 316/2020