

CONGRESO NACIONAL
CÁMARA DE SENADORES
SESIONES ORDINARIAS DE 2020
ANEXO AL ORDEN DEL DIA N° 28

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO –
LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 347/20 del Poder Ejecutivo. (S.-817/20).

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo prevista en los artículos 99, inciso 3°, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional y en la ley 26.122, ha considerado el expediente 30-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 347, del 5 de abril de 2020, mediante el cual se creó el "Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción", integrado por los titulares de los ministerios de Desarrollo Productivo, de Economía y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

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

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN

Artículo 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 347, del 5 de abril de 2020.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

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

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 30-JGM-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 347, del 5 de abril de 2020, mediante el cual se creó el "Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción", integrado por los titulares de los ministerios de Desarrollo Productivo, de Economía y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

En los considerandos del decreto se afirma que, en razón de la emergencia declarada, se han adoptado distintas medidas destinadas a ralentizar la expansión del nuevo coronavirus, limitando la circulación de personas y el desarrollo de actividades determinadas, lo que produce un impacto económico negativo y no deseado sobre empresas y familias.

Así, en razón de la situación de emergencia, no solo se debe procurar la adopción de medidas tendientes a la protección de la salud pública sino también a coordinar esfuerzos para morigerar el impacto de las medidas sanitarias sobre los procesos productivos y el empleo.

En tal sentido, la merma de la actividad productiva afecta de manera inmediata y aguda a las empresas, particularmente a aquellas micro, pequeñas y medianas. Y de ahí que se haya creado, por el decreto 332/20, el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores y

empleadoras, y trabajadores y trabajadoras afectados por la emergencia sanitaria.

El objetivo principal de estas medidas es la conservación del empleo a través del sostenimiento de la unidad productiva.

El artículo 4° de la norma referenciada estableció que se encuentran excluidos de los beneficios determinados en la misma, aquellos sujetos que realizan las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia sanitaria y cuyo personal fue exceptuado del cumplimiento del "aislamiento social, preventivo y obligatorio".

No obstante lo expuesto, correspondió merituar adecuadamente especiales circunstancias que pudieran haber provocado alto impacto negativo en el desarrollo económico de dichas actividades o servicios, siendo pertinente facultar al Jefatura de Gabinete de Ministros para que decida respecto de la procedencia y alcance de los pedidos que se realicen para acogerse a los beneficios contemplados en el referido decreto 332/20.

Y con el objetivo de que estas decisiones se adopten con fundamentos basados en criterios técnicos, resultó procedente para el presidente de la Nación, la creación del Comité de referencia del decreto bajo examen.

2. Competencia de la comisión

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

La prerrogativa con que cuenta el titular del Poder Ejecutivo para la emisión de una disposición de carácter legislativo, exige que se verifique el control establecido por la Constitución Nacional y por la ley 26.122, con el propósito de que esta Comisión Bicameral Permanente se expida —a través de un dictamen— acerca de la validez o invalidez del decreto, para que posteriormente dicho dictamen sea 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 347/20

Bajo los fundamentos expuestos, el decreto creó el "Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción", integrado por los titulares de los ministerios de Desarrollo Productivo, de Economía y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Serán funciones del comité:

- a) Definir, con base en criterios técnicos, los hechos relevantes que justifiquen la inclusión de los sujetos beneficiarios en los criterios del artículo 3° del decreto 332/20.
- b) Dictaminar, con base en criterios técnicos y en las definiciones establecidas conforme el inciso a), respecto de la situación de las distintas actividades económicas y recomendar o desaconsejar su inclusión en los criterios del artículo 3° del decreto 332/20.
- c) Dictaminar, con base en criterios técnicos y en las definiciones establecidas conforme el inciso a), respecto de los pedidos específicos que requieran un tratamiento singular y recomendar o desaconsejar su inclusión en los criterios del artículo 3° del decreto 332/20.
- d) Proponer al jefe de Gabinete de Ministros todas las medidas que considere conducentes a fin de lograr una mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos del decreto 332/20.

Por otro lado, el decreto sustituyó el artículo 4° del decreto 332/20 por el siguiente: *"Se encuentran excluidos de los beneficios del presente decreto aquellos sujetos que realizan actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia sanitaria y cuyo personal haya sido exceptuado del cumplimiento del aislamiento social preventivo y obligatorio conforme las prescripciones del artículo 6° del decreto 297/20, de la decisión administrativa 429/20, de la decisión administrativa 450/20 y sus eventuales ampliaciones.*

Sin perjuicio de ello, y atendiendo a especiales circunstancias que hubieran provocado alto impacto negativo en el desarrollo de su actividad o servicio, los referidos sujetos podrán presentar la solicitud para ser alcanzados por los beneficios previstos en el presente decreto, y el Jefe de Gabinete de Ministros,

previo dictamen del Comité de Evaluación y Monitoreo fundamentado en criterios técnicos, podrá aceptar o negar tales pedidos”.

Del mismo modo, se sustituyó el artículo 5° del decreto 332/20 por el siguiente: *“El Jefe de Gabinete de Ministros decidirá respecto de la procedencia y alcance de los pedidos que se realicen para acogerse a los beneficios contemplados en el presente decreto, previo dictamen fundamentado con base en criterios técnicos del Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción”.*

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

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

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

a) Requisitos formales

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

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

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

En el caso particular, se verifica que el decreto de necesidad y urgencia 347/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 28/20 elevado a esta comisión.

Asimismo, está acreditado que el decreto 332/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 8 de abril

del 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

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

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

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

En resumen, es hartamente sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y

urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 347/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sustentaron la emisión del decreto, estuvieron ajustadas bajo estricto 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 segmentos involucrados.

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

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

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

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

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse

su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

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

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

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 347/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dicta-do del decreto 347/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la

validez del decreto de necesidad y urgencia 347, del 5 de abril de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 347/2020

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