

CONGRESO NACIONAL  
CÁMARA DE SENADORES  
SESIONES ORDINARIAS DE 2020  
ANEXO AL ORDEN DEL DÍA N° 35

20 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO  
– LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 426/20 del Poder Ejecutivo.  
(S.-973/20).

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 43-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 426 del Poder Ejecutivo Nacional, del 30 de abril de 2020, mediante el cual se prorrogó, hasta el 31 de mayo de 2020 inclusive, la vigencia de la obligación establecida en el segundo párrafo del artículo 2° del decreto de necesidad y urgencia 311 del 24 de marzo de 2020.

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 1º: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 426, del 30 de abril 2020.

Artículo 2º: 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, 18 de marzo de 2020.

Omar B. De Marchi – Gustavo Menna – Luis A. Petri – Pablo G. Tonelli – Luis P. Naidenoff – Silvia del Rosario Giacoppo – Néstor P. Braillard Poccard.-

## INFORME

### 1. Introducción

Por medio del expediente 43-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 426 del Poder Ejecutivo Nacional, del 30 de abril de 2020, mediante el cual se prorrogó, hasta el 31 de mayo de 2020 inclusive, la vigencia de la obligación establecida en el segundo párrafo del artículo 2º del decreto de necesidad y urgencia 311, del 24 de marzo de 2020.

El segundo párrafo del artículo 2º del decreto 311/20, ahora modificado, dispone que *"si los usuarios o las usuarias que cuentan con sistema de servicio prepago de telefonía móvil o Internet no abonaren la correspondiente recarga para acceder al consumo, las empresas prestadoras deberán brindar un servicio reducido que garantice la conectividad, según lo establezca la reglamentación. Esta obligación regirá hasta el día 30 de abril del año en curso"*.

En los considerandos de la medida se consigna que por el decreto de necesidad y urgencia 260/20 se amplió, por

el plazo de un (1) año, la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el COVID-19.

Asimismo, por el decreto de necesidad y urgencia 297/20 se estableció la medida de aislamiento social, preventivo y obligatorio desde el 20 hasta el 31 de marzo de 2020 inclusive, plazo que fue prorrogado sucesivamente mediante los decretos de necesidad y urgencia 325/20, 355/20 y 408/20 hasta el 12 de abril de 2020, hasta el 26 de abril de 2020 y hasta el 10 de mayo de 2020 inclusive, respectivamente.

En este escenario y dada la evolución de la pandemia, se han intensificado los controles del Estado Nacional para garantizar los derechos contemplados en el artículo 42 de la Constitución Nacional, respecto de los consumidores y usuarios de bienes y servicios en la relación de consumo.

Por otro lado, a través del decreto de necesidad y urgencia 311/20 se dispuso que las empresas prestadoras de los servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e Internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital no podrían disponer la suspensión o el corte de los respectivos servicios a las usuarias y a los usuarios alcanzados por dicha medida, en caso de mora o falta de pago de hasta tres (3) facturas consecutivas o alternas y cuyos vencimientos hubieran operado a partir del 1° de marzo de 2020.

En paralelo, el citado decreto 311/20 estableció que, tratándose de servicios de telefonía fija o móvil, Internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, las empresas prestatarias quedaban obligadas a mantener un servicio reducido, conforme se estableciera en la reglamentación, por un plazo de ciento ochenta (180) días corridos.

Sin perjuicio de ello, en el segundo párrafo del artículo 2° del decreto 311/20, se estableció que si los usuarios que contaban con sistema de servicio prepago de telefonía móvil o Internet no abonaban la correspondiente recarga

para acceder al consumo, las empresas prestadoras deberían brindar un servicio reducido que garantizara la conectividad en los términos que previera la reglamentación, y que esta obligación regiría hasta el 30 de abril de 2020.

El Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, emitió un informe técnico planteando la necesidad de prorrogar la obligación establecida para las empresas prestadoras de Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Servicios de TIC), para continuar garantizando el acceso a los servicios de telecomunicaciones a los usuarios, mediante una conectividad mínima con prestaciones reducidas.

El servicio de sistema prepago se considera vital para el acceso a servicios de telefonía o de internet en zonas donde la telefonía fija o el servicio de Internet fijo no se encuentran disponibles o resultan de difícil acceso físico, económico o social. Estos factores cobran mayor importancia en las condiciones de aislamiento referidas y en función de las necesidades de la población para comunicarse con los servicios de emergencia, para obtener información en materia de salud, para conocer las disposiciones de gobierno; para posibilitar el acceso a plataformas y contenidos educativos y a la gestión administrativa de subsidios o facilidades brindadas por el gobierno, entre otras muchas funcionalidades básicas indispensables.

Los usuarios con sistema de servicio prepago de telefonía móvil o Internet forman parte, en líneas generales, de un sector socio-económico de escasos recursos, y, por este motivo, resulta necesario garantizar su acceso a las prestaciones de salud y demás funcionalidades básicas señaladas precedentemente, por lo que resulta necesario prorrogar hasta el 31 de mayo de 2020 la vigencia de la obligación de garantizar un servicio reducido.

## 2. Competencia de la comisión

Aclarado lo anterior y de acuerdo con la naturaleza de la norma bajo análisis, cabe señalar que estamos en pre-

sencia 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 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. 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 426/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 37/2020.

Asimismo, está acreditado que el decreto 426/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 7 de mayo 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 excepcio-

nalidad 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 426/20, 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 involucrados de la economía 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.

#### 4. 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 426/20, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad — en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a *"que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediata-*

*mente, 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, la situación experimentada 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 408/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

## 5. 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 de necesidad y urgencia 426/20, 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 426, del 30 de abril de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 426/2020

Gustavo Menna – Pablo G. Tonelli – Silvia del Rosario Giacoppo