

CONGRESO NACIONAL
CÁMARA DE SENADORES
SESIONES ORDINARIAS DE 2020

ORDEN DEL DIA N° 45

26 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO
– LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 52/19 del Poder Ejecutivo.
(S.-1035/20).

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 Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 52 del 20 de diciembre de 2019, publicado en el Boletín Oficial el día 21 del mismo mes y año, por el cual se dispone la Intervención de la Agencia Federal de Inteligencia –AFI- por el plazo de 180 días Prorrogables.

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:

Artículo 1º: Declarar la validez del Decreto N° 52 de fecha 20 de diciembre de 2019 y publicado en el Boletín Oficial el 21 de diciembre del mismo año. –

Artículo 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. –

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

Sala de la comisión, 26 de mayo de 2020.

Marcos Cleri – Lucia B. Corpacci – Pablo G. González – Pablo R. Yedlin
– Daniel A. Lovera – Guillermo E. M. Snopek – Anabel Fernández
Sagasti – María M. T. González – Mariano Recalde.-

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. 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.

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.

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 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 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.

En este orden de ideas, es criterio de esta Comisión plantear un razonamiento amplio 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.

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho -la necesidad urgente- habilitante para que el Poder

Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.²

Es de vital importancia esta definición, ya que serán luego los órganos de control quienes deberán valorar si se han reunido los requisitos en el supuesto de hecho que autoriza al Poder Ejecutivo a hacer uso de dicha facultad.

La doctrina en general se refiere al supuesto fáctico como aquel acontecimiento o situación que determina la emergencia que ocasiona la crisis institucional que impide al Poder Legislativo ejercer sus facultades constitucionales de un modo más adecuado, llevando al estado de necesidad política que desemboca en la asunción de dichas facultades por parte del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, Pérez Hualde y Legaz Lacambra, entienden que existe aún un supuesto previo que es el de la vigencia de un sistema republicano que contemple en especial uno de los requisitos básicos, como lo es el principio de división de poderes.

En conclusión, al supuesto fáctico 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.

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo so pretexto de la existencia de una situación de hecho que impide el pronunciamiento por parte del órgano al cual, según la Constitución, le corresponde actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político.

Entre sus antecedentes 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

² PÉREZ HUALDE, Alejandro, *Decretos de Necesidad y Urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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".³

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.⁴

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso "Peralta"⁵, ya que se le reconoció expresamente al Presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

En el caso precitado, los actores iniciaron una acción de amparo ante el dictado del decreto 36/90 que convertía los contratos bancarios a plazo fijo en bonos de deuda pública (Plan Bonex).

Sin embargo, a pesar de su reconocimiento jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia impuso una serie de reglas que debe contener el dictado de este tipo de decretos por parte del órgano administrador para su procedencia.

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

"... una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado -esta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto-... razonabilidad de las medidas dispuestas... relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta... examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas... inexistencia de otros medios alternativos

³ Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.

⁴ Bidart Campos, Germán: "Los decretos de necesidad y urgencia". Columna de opinión, LA LEY, 27/02/01

⁵ La Ley, 1991-C:158

adecuados para lograr los fines buscados... convalidación del Congreso, expresa o tácita...”.

Asimismo, sostuvo que *“no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el decreto 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen”.*

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (Considerando 24);

En este sentido, la Corte Suprema definió la emergencia económico-social como aquella *“situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad que hay que ponerle fin”* (Considerando 43).

Asimismo, el Alto Tribunal consideró la razonabilidad de la medida atendiendo a *“la circunstancia de que los medios arbitrados no parecen desmedidos en relación a la finalidad que persiguen”* (Considerando 48).

El Poder Judicial tiene la potestad de examinar la existencia o no del estado de necesidad y razonabilidad, ejerciendo el control de constitucionalidad sobre la materia regulada, en un caso que sea sometido a su juicio y donde se haya afectado algún derecho constitucional.

Conforme a lo dispuesto en el art. 28 de la Constitución Nacional⁶ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

⁶ Art. 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

El criterio expuesto por la CSJN respecto de su facultad de ejercer el control de constitucionalidad con relación a los decretos de necesidad y urgencia, ha sido variable.

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”⁷, la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del defensor del pueblo, pero consideró que el Jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto –que por su naturaleza- es ajeno a la resolución judicial, mediando -en consecuencia- una invasión de la zona de reserva de otro poder (Considerando 6º).

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 *“en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales –antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese trámite- siempre que, ante un “caso concreto” –inexistente en la especie-, conforme las exigencias del art. 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental”* (Considerando 23).

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular- a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (Considerando 17).

⁷ La Ley 1997-E:884.

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”⁸ cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) Nos. 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

En este sentido, la CSJN considera que *“se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país...”* (Considerando 8º).

En el considerando 9º analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional y sostiene que *“corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”*.

En el Considerando 11º, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso, exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual, confirma la sentencia del a quo que declaraba inconstitucional los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

En el caso “Risolía de Ocampo”⁹, se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito

⁸ “Verrochi, Ezio D. C/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos 322:1726, LA LEY, 1999-E, 590

⁹ “Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, Fallos 323:1934.

ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

El fundamento central para descalificar esta normativa fue que protegían intereses de individuos o grupos, no intereses generales de la sociedad.

De esta forma, la CSJN en el caso precitado agregaba un requisito más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso "Guida"¹⁰, la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la Administración Pública.

Uno de los principales argumentos de la Corte para declarar la constitucionalidad del decreto precitado, fue su ratificación mediante la sanción de la ley 24.624.

A juicio de la CSJN, dicha ratificación importaba la intervención del Congreso en los términos que señala la Constitución y un reconocimiento de la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo Nacional.

Los ministros Nazareno, Moliné O' Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que *"... la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que -en uso de facultades privativas- compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis..."*. (Considerando 6º).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que "tal como lo recordó el Tribunal en la causa "Verrochi" (Fallos: 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1º) que sea

¹⁰ "Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público", CS, Fallos 323:1566.

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, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (Considerando N° 6).

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de Fallos: 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (Considerando 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (art. 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional deje inerte a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (Considerando N° 7).

Fayt agregó que *“en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social –más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida – ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el Tribunal en la causa “Verrochi” ya citada”* (Considerando N° 9).

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que *“en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia”* (Considerando N° 10).

Por todo lo expuesto, se revoca el fallo de la instancia anterior y se declara la constitucionalidad del decreto.

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.

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. 1º, 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 delegados¹¹, 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.¹²

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.¹³

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "*circunstancias excepcionales*" que "*... hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución*

¹¹ Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

¹² 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 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.

¹³ 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.

*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".*¹⁴

II. OBJETO

Se somete a la consideración y tratamiento de esta Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo el **Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 52/2019**, por el cual se dispone la Intervención de la Agencia Federal de Inteligencia –AFI– por el plazo de 180 días Prorrogables.

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

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*

¹⁴ Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executive orders*, las cuales son órdenes ejecutivas, una facultad propia por la ley segunda fundamental de la Constitución de los Estados Unidos que establece la capacidad del Presidente para legislar sobre facultades e instituciones e incluso sobre la propia Constitución.

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.¹⁵

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 Jefe de Gabinete de Ministros y remito a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del Decreto N° 52/2019, a fin de determinar si su emisión se corresponde con los requerimientos constitucionales expresados en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

Por medio del decreto bajo análisis el Poder Ejecutivo dispuso la intervención de la AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA (AFI) por el plazo, prorrogable, de ciento ochenta (180) días corridos a contar desde su entrada en vigencia.

Asimismo, designó como Interventora de la AFI a la Dra. Cristina Liliana Caamaño Iglesias Paíz (D.N.I. N° 12.946.045), derogó el Decreto N° 656 de fecha 6 de mayo de 2016, estableciendo que, en el ejercicio de sus funciones, la Interventora tendrá las facultades de gobierno y administración de la AFI establecidas en las Leyes Nros. 25.520 y 27.126, el Decreto N° 1311/15 y el Decreto N° 2415/15.

A su vez, restableció la vigencia de los Anexos II, III, IV, V, VI y VII aprobados por los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 6° y 7° del Decreto N° 1311/15 y su modificación por el Decreto N° 2415/15, y delega en la Interventora la facultad de modificarlos para asegurar el funcionamiento del organismo, determinando que todas las modificaciones dispuestas por la Interventora en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo precedente tendrán carácter público en los términos del inciso c) del artículo 16 bis de la Ley N° 25.520 modificada por la Ley N° 27.126

¹⁵ Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

con excepción de aquellas que por razones estrictamente funcionales requieran de los niveles de seguridad de la información previstos por los incisos a) y b) del mismo texto legal.

Por otra parte, instruye a la Interventora a preparar y elevar a consideración del Poder Ejecutivo una propuesta de reformulación del Sistema de Inteligencia Nacional, que garantice la producción de información de calidad y oportuna para la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación, limitando el accionar de cada uno de sus componentes a las funciones constitucionales y legales respectivas y reduciendo la actividad confidencial al mínimo necesario funcional, y la faculta durante el plazo designado para:

- a. Modificar la estructura orgánica y funcional de la AFI, los organigramas correspondientes a su estructura, los regímenes profesionales del personal del escalafón de Inteligencia, del personal del escalafón de seguridad y del personal del escalafón de apoyo de la AFI,
- b. Modificar su régimen de intervención de fondos reduciendo las partidas confidenciales al mínimo indispensable para su funcionamiento.
- c. Transferir a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS los fondos reservados que excedan a los necesarios para el normal funcionamiento del organismo, para su posterior reasignación a las políticas públicas nutricionales y educativas que resultan estratégicas para abordar la emergencia social.
- d. Pasar a disponibilidad al personal que estime conveniente en función de los incisos anteriores.
- e. Revisar las compras y contrataciones en cualquiera de sus modalidades realizadas durante la vigencia del Decreto N° 656/16.

También instruye a la Ministra de Seguridad y al Ministro de Defensa para que procedan a identificar e informar a la Jefatura de Gabinete de Ministros todos aquellos fondos reservados que se encuentren asignados a los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y Cuerpos de Policía bajo sus respectivas jurisdicciones que excedan los necesarios para su normal funcionamiento con el objetivo de su posterior reasignación a las políticas públicas nutricionales y educativas que resultan estratégicas para abordar la emergencia social.

El Poder Ejecutivo Nacional ha dejado constancia -en el último considerando del citado Decreto- que el mismo se dicta en uso

de las atribuciones emergentes del Artículo 99 incisos 1 y 3 de la Constitución Nacional y de los Artículos 2º, 19 y 20 de la Ley Nº 26.122.

En primer lugar, en los considerandos del Decreto bajo análisis, se enuncia que mediante la Ley de Inteligencia Nacional Nº 25.520 se establecieron por primera vez las bases normativas que delimitaron las actividades de inteligencia del Estado Nacional y que por medio de las reformas introducidas por la Ley Nº 27.126 se alcanzaron importantes avances respecto de la protección de los derechos constitucionales y convencionales de los habitantes de la Nación, el resguardo del Estado de Derecho y el principio republicano de gobierno consagrados en la Constitución Nacional.

Expresa, en tal sentido, que los señalados ejes rectores de las modificaciones incorporadas por la Ley Nº 27.126 fueron continuados a nivel administrativo por lo estipulado, principalmente, en el Decreto Nº 1311 de fecha 6 de julio de 2015 complementado por el Decreto Nº 2415 de fecha 18 de noviembre de 2015. En líneas generales, los mencionados Decretos traducían a nivel administrativo e institucional los ejes rectores de la reforma del Sistema de Inteligencia Nacional contenida en la Ley Nº 27.126 y estipulaban, en sus diferentes anexos, la primera doctrina pública y democrática en materia de inteligencia nacional, una estructura orgánica y funcional de carácter pública de la AFI, un régimen de personal democrático y adaptado exclusivamente a las necesidades de la doctrina de inteligencia nacional fijada, un régimen de administración de fondos de la AFI sobre la base del principio de publicidad y de reducción de la confidencialidad y, finalmente, diversas medidas destinadas a regular el funcionamiento de los archivos y bases de datos de los organismos de inteligencia con el propósito de proteger el derecho a la privacidad e intimidad de los habitantes de la Nación.

Considera que esta tendencia hacia la democratización y publicidad del Sistema de Inteligencia Nacional regido por la Ley Nº 25.520 modificada por la Ley Nº 27.126 se vio interrumpida por el dictado del Decreto Nº 656/16, el que implicó un notorio retroceso institucional en la materia en la medida que, por medio de su artículo 3º, delegó en el Director de la AFI la aprobación de la estructura orgánica del organismo restableciendo así su carácter secreto. Y, asimismo, mediante su artículo 1º aprobó un nuevo Estatuto de Personal de la AFI que abandona las líneas directrices de la reforma producida por la Ley N 27.126 y repuso los criterios del Decreto Nº 1088/03 en una dirección diametralmente opuesta a lo estipulado por el Decreto Nº 1311/15.

Refiere que, en idéntico sentido y sin fundamentos, dispuso la eliminación del régimen de administración de los fondos de la AFI restableciendo, de ese modo, el secreto del presupuesto asignado al organismo, así como de sus erogaciones.

Expone también, que las modificaciones dispuestas por el Decreto N° 656/16 se han traducido en la práctica en un funcionamiento desviado de las finalidades de los organismos de inteligencia y, en particular, de la propia AFI, que ha profundizado los aspectos secretos más allá de toda necesidad funcional y por fuera de los objetivos legítimos que toda actividad de inteligencia debe poseer en el marco del Estado constitucional de Derecho. Y que, en este orden de ideas, el Decreto N° 656/16 resulta contradictorio con los ejes fundamentales de la reforma del Sistema de Inteligencia Nacional operada por la Ley N° 27.126 y ha sido la condición necesaria para provocar interferencias en el funcionamiento de los demás Poderes Constituidos del Estado Nacional y afectar, simultáneamente, los derechos y garantías de los habitantes de la Nación.

Así, como primera y urgente medida, resulta indispensable dejar sin efecto el Decreto N° 656/16 y, a la vez, restablecer la vigencia de los Anexos II, III, IV, V, VI y VII del Decreto N° 1311/15 y su modificación por el Decreto N° 2415/15. Y que, sin perjuicio de ello, en atención a las relevantes disfuncionalidades producidas en la AFI como consecuencia de lo anteriormente señalado, constituye una prioridad impostergable realizar un reordenamiento y rediseño integral del Sistema de Inteligencia Nacional.

Considera que la necesidad y la urgencia en la adopción de la presente medida, en atención a la gravedad de la situación de la que dan cuenta los argumentos expresados, hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Expresa que la Ley N° 26.122, regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el Poder Ejecutivo Nacional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional. Que la citada ley determina que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como de elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de diez (10) días hábiles.

Asimismo, que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Finalmente expresa que la presente medida se dicta de acuerdo a las facultades emergentes del artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional, y de acuerdo a los artículos 2°, 19 y 20 de la Ley N° 26.122.

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen, en el cual se 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”*.

Tal como lo estableció la CSJN en el referido caso “Peralta”, en el presente caso del dictado del Decreto Nro. 52/2019, se verifican todos los parámetros establecidos por este decreto para el dictado de la medida, pues se da y existe: *“... una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado - esta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto-... razonabilidad de las medidas dispuestas... relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta... examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas... inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados... convalidación del Congreso, expresa o tácita...”*.

La Corte allí ha caracterizado al supuesto fáctico habilitante para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia como *“una*

situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas" (Considerando 24).

Asimismo, la CSJN lo hizo en la referida causa "Verrochi" (Fallos: 322:1726), donde estableció que: "...para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1º) 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, o 2º) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...".

El Presidente de la Nación ya en su discurso de asunción ante el Congreso de la Nación, el 10 de diciembre de 2019, expresó que: *"...En el mismo sentido de transformación profunda, he decidido que sea intervenida la Agencia Federal de Inteligencia, para impulsar así una reestructuración de todo el sistema de inteligencia e información estratégica del Estado...."* (...) *"...Como paso inmediato, dispondré la derogación del decreto 656 del 2016, que fue una de las primeras y penosas medidas que la anterior administración promovió y que significó consagrar el secreto para el empleo de los fondos reservados por parte de los agentes de inteligencia del Estado...."* (...) *"...En el marco de la derogación de dicha medida, que significó un lamentable retroceso institucional, también he tomado otra decisión: dichos fondos reservados, no sólo dejarán de ser secretos, sino que serán reasignados para financiar el presupuesto del Plan contra el Hambre en la Argentina...."*

La urgencia impuesta por la prioridad impostergable y necesaria de realizar un reordenamiento y rediseño integral del Sistema de Inteligencia Nacional para resguardar debidamente el Estado de Derecho, el principio republicano de gobierno y el principio de soberanía popular, así como para terminar con el uso arbitrario del secreto que compromete las bases del sistema democrático previsto en la Carta Magna, medida ya anticipada por el Presidente de la Nación desde su asunción, habilitan al dictado del decreto de necesidad y urgencia en análisis, de acuerdo con las normas constitucionales y doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia arriba citadas.

De sus elocuentes palabras, surge la urgente necesidad en recuperar la democratización y publicidad del Sistema de Inteligencia

Nacional regido por la Ley N° 25.520 modificada por la Ley N° 27.126, que se vio gravemente interrumpida por el dictado del Decreto N° 656/16 que implicó un notorio retroceso institucional en la materia. Y en ese mismo sentido, poner inmediatamente fin al restablecimiento del secreto del presupuesto asignado al organismo, así como de sus erogaciones, que dispuso dicho decreto dispuso.

La necesidad y la urgencia del dictado del decreto bajo análisis, resultan claramente del imperioso restablecimiento de la vigencia de los Anexos II, III, IV, V, VI y VII del Decreto N° 1311/15 y su modificación por el Decreto N° 2415/15 que hizo, para restablecer las garantías constitucionales de y de los tratados internacionales dejadas de la lado por aquél decreto N° 656/16, afectando gravemente los derechos y garantías de los habitantes de la Nación.

Todo ello denota que constituye una prioridad impostergable y urgente realizar un reordenamiento y rediseño integral del Sistema de Inteligencia Nacional para resguardar debidamente el Estado de Derecho, el principio republicano de gobierno y el principio de soberanía popular, así como para terminar con el uso arbitrario del secreto que compromete las bases del sistema democrático previsto en la Constitución Nacional.

Así, la necesidad y la urgencia en la adopción de la medida de intervención de la Agencia Federal de Inteligencia, en atención a la gravedad de la situación que importan poner en crisis el Estado de Derecho, el principio republicano de gobierno y el principio de soberanía popular, de la que dan cuenta los argumentos expresados por el Presidente de la Nación y los considerandos del decreto en tratamiento, requiere de una remediación tan urgente que supera la capacidad temporal que la solución legislativa pueda brindarle, resultando imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes a ese fin.

Pues el dictado del presente decreto de necesidad y urgencia permite asegurar la eficacia e inmediatez de la medida, dando certeza respecto de sus efectos, permitiendo que a partir de su publicación en el Boletín Oficial que se restablezcan los principios democráticos que deben imperar en el sistema de inteligencia nacional.

IV. 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 del Poder Ejecutivo Nacional N° 52/2019, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley N° 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 52 de fecha 20 de diciembre de 2019.-

DECRETO N° 52/2019.

Marcos Cleri – Mariano Recalde.-



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2019 - Año de la Exportación



Decreto de Necesidad y Urgencia.

Número: DECNU-2019-52-APN-PTE

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 20 de Diciembre de 2019

Referencia: DNU: EX-2019-112091561- -APN-DSGA#SLYT

VISTO lo dispuesto por la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520, la Ley N° 27.126 y el Decreto N° 656 del 6 de mayo de 2016, y

CONSIDERANDO:

Que mediante la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 se establecieron por primera vez las bases normativas que delimitaron las actividades de inteligencia del Estado Nacional.

Que, por su parte, por medio de las reformas introducidas por la Ley N° 27.126 se alcanzaron importantes avances respecto de la protección de los derechos constitucionales y convencionales de los habitantes de la Nación, el resguardo del Estado de Derecho y el principio republicano de gobierno consagrados en la CONSTITUCION NACIONAL.

Que, en tal sentido, los señalados ejes rectores de las modificaciones incorporadas por la Ley N° 27.126 fueron continuados a nivel administrativo por lo estipulado, principalmente, en el Decreto N° 1311 de fecha 6 de julio de 2015 complementado por el Decreto N° 2415 de fecha 18 de noviembre de 2015.

Que, en líneas generales, los mencionados Decretos traducían a nivel administrativo e institucional los ejes rectores de la reforma del Sistema de Inteligencia Nacional contenida en la Ley N° 27.126 y estipulaban, en sus diferentes anexos, la primera doctrina pública y democrática en materia de inteligencia nacional, una estructura orgánica y funcional de carácter pública de la AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA, un régimen de personal democrático y adaptado exclusivamente a las necesidades de la doctrina de inteligencia nacional fijada, un régimen de administración de fondos de la AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA sobre la base del principio de publicidad y de reducción de la confidencialidad y, finalmente, diversas medidas destinadas a regular el funcionamiento de los archivos y bases de datos de los organismos de inteligencia con el propósito de proteger el derecho a la privacidad e intimidad de los habitantes de la Nación.

Que esta tendencia hacia la democratización y publicidad del Sistema de Inteligencia Nacional regido por la Ley



Nº 25.520 modificada por la Ley Nº 27.126 se vio interrumpida por el dictado del Decreto Nº 656/16.

Que, en efecto, el citado decreto implicó un notorio retroceso institucional en la materia en la medida que, por medio de su artículo 3º, delegó en el Director de la AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA la aprobación de la estructura orgánica del organismo restableciendo así su carácter secreto.

Que, asimismo, mediante su artículo 1º aprobó un nuevo Estatuto de Personal de la AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA que abandona las líneas directrices de la reforma producida por la Ley N 27.126 y repuso los criterios del Decreto Nº 1088/03 en una dirección diametralmente opuesta a lo estipulado por el Decreto Nº 1311/15.

Que, en idéntico sentido y sin fundamentos, dispuso la eliminación del régimen de administración de los fondos de la AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA restableciendo, de ese modo, el secreto del presupuesto asignado al organismo así como de sus erogaciones.

Que las modificaciones dispuestas por el Decreto Nº 656/16 se han traducido en la práctica en un funcionamiento desviado de las finalidades de los organismos de inteligencia y, en particular, de la propia AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA, que ha profundizado los aspectos secretos más allá de toda necesidad funcional y por fuera de los objetivos legítimos que toda actividad de inteligencia debe poseer en el marco del Estado constitucional de Derecho.

Que, en este orden de ideas, el Decreto Nº 656/16 resulta contradictorio con los ejes fundamentales de la reforma del Sistema de Inteligencia Nacional operada por la Ley Nº 27.126 y ha sido la condición necesaria para provocar interferencias en el funcionamiento de los demás Poderes Constituidos del Estado Nacional y afectar, simultáneamente, los derechos y garantías de los habitantes de la Nación.

Que, como primera y urgente medida, resulta indispensable dejar sin efecto el Decreto Nº 656/16 y, a la vez, restablecer la vigencia de los Anexos II, III, IV, V, VI y VII del Decreto Nº 1311/15 y su modificación por el Decreto Nº 2415/15.

Que, sin perjuicio de ello, en atención a las relevantes disfuncionalidades producidas en la AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA como consecuencia de lo anteriormente señalado, constituye una prioridad impostergable realizar un reordenamiento y rediseño integral del Sistema de Inteligencia Nacional.

Que la concreción de ese cambio institucional, así como la previa restitución del orden normativo establecido por el Decreto Nº 1311/15, hasta tanto se defina el nuevo ordenamiento general del sistema, exige la adopción de medidas urgentes y adecuaciones orgánicas, de personal y presupuestarias, que permitan desarrollar ese proceso sin comprometer el cumplimiento de la misión institucional dispuesto por la ley para el organismo.

Que por todo ello resulta imperioso disponer la intervención del organismo rector de la inteligencia nacional, facultando al interventor a tomar las medidas excepcionales que resulten necesarias para esos fines.

Que, asimismo, la derogación del régimen de administración de los fondos de la AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA estipulado por el Anexo VII del Decreto Nº 1311/15 por parte del Decreto Nº 656/16 exige el deslinde entre aquellas partidas previstas en el Presupuesto Nacional que resultan necesarias para el normal funcionamiento de los organismos de inteligencia de aquellas que no lo sean con el objetivo de destinar estas últimas a las políticas nutricionales y educativas de carácter estratégico para abordar la emergencia social.



Que, en la medida que el Sistema de Inteligencia Nacional regido por la Ley N° 25.520 modificado por la Ley N° 27.126 excede el ámbito institucional de la AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA e involucra organismos del MINISTERIO DE SEGURIDAD y del MINISTERIO DE DEFENSA, resulta necesario requerir a sus respectivas autoridades que procedan a identificar aquellas partidas presupuestarias que posean idéntico carácter al señalado en el párrafo precedente.

Que todo lo anterior permitirá resguardar el Estado de Derecho, el principio republicano de gobierno y el principio de soberanía popular, así como terminar con el uso arbitrario del secreto el cual compromete las bases del sistema democrático previsto en la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que el dictado del presente decreto de necesidad y urgencia permite asegurar la eficacia de la medida, dando certeza respecto de sus efectos, y permitiendo que a partir de su publicación en el Boletín Oficial se restablezcan los principios democráticos que deben imperar en el sistema de inteligencia nacional.

Que la necesidad y la urgencia en la adopción de la presente medida, en atención a la gravedad de la situación de la que dan cuenta los argumentos expresados, hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la CONSTITUCIÓN NACIONAL para la sanción de las leyes.

Que la Ley N° 26.122, regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como de elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DÍEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de la SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS LEGALES de la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta de acuerdo a las facultades emergentes del artículo 99, incisos 1 y 3, de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, y de acuerdo a los artículos 2°, 19 y 20 de la Ley N° 26.122.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- Dispónese la intervención de la AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA (AFI) por el plazo, prorrogable, de CIENTO OCHENTA (180) días corridos a contar desde la entrada en vigencia del presente.

ARTÍCULO 2°.- Designase Interventora de la AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA a la Dra. ^{Cristina} Liliana Caamaño Iglesias Paíz (D.N.I. N° 12.946.045).



ARTÍCULO 3°.- Derógase el Decreto N° 656 de fecha 6 de mayo de 2016.

ARTÍCULO 4°.- En el ejercicio de sus funciones, la Interventora tendrá las facultades de gobierno y administración de la AFI establecidas en las Leyes Nros. 25.520 y 27.126, el Decreto N° 1311/15 y el Decreto N° 2415/15.

ARTÍCULO 5°.- Restablécese la vigencia de los Anexos II, III, IV, V, VI y VII aprobados por los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 6° y 7° del Decreto N° 1311/15 y su modificación por el Decreto N° 2415/15, y delégase en la Interventora la facultad de modificarlos para asegurar el funcionamiento del organismo.

ARTÍCULO 6°.- Todas las modificaciones dispuestas por la Interventora en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo precedente tendrán carácter público en los términos del inciso c) del artículo 16 bis de la Ley N° 25.520 modificada por la Ley N° 27.126 con excepción de aquellas que por razones estrictamente funcionales requieran de los niveles de seguridad de la información previstos por los incisos a) y b) del mismo texto legal.

ARTÍCULO 7°.- Instrúyese a la Interventora a preparar y elevar a consideración del Poder Ejecutivo una propuesta de reformulación del Sistema de Inteligencia Nacional, que garantice la producción de información de calidad y oportuna para la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación, limitando el accionar de cada uno de sus componentes a las funciones constitucionales y legales respectivas y reduciendo la actividad confidencial al mínimo necesario funcional.

ARTÍCULO 8°.- Facúltase a la Interventora durante el plazo designado a:

- a. Modificar la estructura orgánica y funcional de la AFI, los organigramas correspondientes a su estructura, los regímenes profesionales del personal del escalafón de Inteligencia, del personal del escalafón de seguridad y del personal del escalafón de apoyo de la AFI,
- b. Modificar su régimen de intervención de fondos reduciendo las partidas confidenciales al mínimo indispensable para su funcionamiento.
- c. Transferir a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS los fondos reservados que excedan a los necesarios para el normal funcionamiento del organismo, para su posterior reasignación a las políticas públicas nutricionales y educativas que resultan estratégicas para abordar la emergencia social.
- d. Pasar a disponibilidad al personal que estime conveniente en función de los incisos anteriores.
- e. Revisar las compras y contrataciones en cualquiera de sus modalidades realizadas durante la vigencia del Decreto N° 656/16.

ARTÍCULO 9°.- Instrúyese a la MINISTRA DE SEGURIDAD y al MINISTRO DE DEFENSA para que procedan a identificar e informar a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS todos aquellos fondos reservados que se encuentren asignados a los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y Cuerpos de Policía bajo sus respectivas jurisdicciones que excedan los necesarios para su normal funcionamiento con el objetivo de su posterior reasignación a las políticas públicas nutricionales y educativas que resultan estratégicas para abordar la emergencia social.

ARTÍCULO 10.- El presente decreto entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 11.- Dése cuenta al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 12.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.



Nicolás A TROTTA
Ministro
Ministerio de Educación

María Eugenia Bielsa
Ministra
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat

Matías Lammens
Ministro
Ministerio de Turismo y Deportes

Tristán Bauer
Ministro
Ministerio de Cultura

Roberto Carlos Salvarezza
Ministro
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

Marcela Miriam LOSARDO
Ministra
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Agustin Oscar Rossi
Ministro
Ministerio de Defensa

Felipe Carlos Solá
Ministro
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Daniel Fernando Arroyo
Ministro
Ministerio de Desarrollo Social

Luis Eugenio Bastera
Ministro
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca



Juan Cabandie
Ministro
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Matías Sebastián Kulfas
Ministro
Ministerio de Desarrollo Productivo

Santiago Andrés Cafiero
Jefe de Gabinete de Ministros
Jefatura de Gabinete de Ministros

Elizabeth Gómez Alcorta
Ministra
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad

Sabina Andrea Frederic
Ministra
Ministerio de Seguridad

Eduardo Enrique De Pedro
Ministro
Ministerio del Interior

Ginés Mario González García
Ministro
Ministerio de Salud

Martín Guzmán
Ministro
Ministerio de Economía

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