

CONGRESO NACIONAL
CÁMARA DE SENADORES
SESIONES ORDINARIAS DE 2020
ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 85

15 de julio de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO
– LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 569/20 del Poder Ejecutivo.
(S.-1511/20).

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 68-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 569, del 26 de junio de 2020, mediante el cual se prorrogó hasta el 31 de julio de 2020, inclusive, el plazo establecido en el último párrafo del artículo 8° de la ley 27.541 para que los contribuyentes puedan acogerse al régimen de regularización establecido en el título IV de esa ley. Asimismo, se dispuso que la primera cuota de los planes de facilidades de pago que se presenten en el marco del citado régimen, desde el 1° de julio y hasta el 31 de julio de 2020, ambas fechas inclusive, vencerá el 18 de agosto 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 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 569, del 26 de junio de 2020.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de la comisión, 14 de julio de 2020.

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

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 68-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 569, del 26 de junio de 2020, mediante el cual se prorrogó hasta el 31 de julio de 2020, inclusive, el plazo establecido en el último párrafo del artículo 8° de la ley 27.541 para que los contribuyentes puedan acogerse al régimen de regularización establecido en el título IV de esa ley. Asimismo, se dispuso en el mismo decreto que la primera cuota de los planes de facilidades de pago que se presenten en el marco del citado régimen, desde el 1° de julio y hasta el 31 de julio de 2020, ambas fechas inclusive, vencerá el 18 de agosto de 2020.

El último párrafo del artículo 8° de la ley 27.541 dispone lo siguiente:

"Artículo 8°: Los contribuyentes y responsables de los tributos y de los recursos de la seguridad social cuya aplicación, percepción y fiscalización se encuentren a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos, que encuadren y se encuentren inscriptos como micro, pequeñas o medianas empresas, según los términos del artículo 2° de la ley 24.467 y sus modificatorias y demás normas complementarias, podrán acogerse, por las obligaciones vencidas al 30 de noviembre de 2019 inclusive, o infracciones relacionadas con dichas obligaciones, al régimen de regularización de deudas tributarias y de los recursos de la seguridad social y de condonación de intereses, multas y demás sanciones que se establecen por el presente capítulo. A tal fin, deberán acreditar su inscripción con el certificado MiPyME, vigente al momento de presentación al régimen que se aprueba por la presente ley, conforme lo establecido por la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa del actual Ministerio de Desarrollo Productivo. Podrán acogerse al mismo régimen las entidades civiles sin fines de lucro.

Se excluyen de lo dispuesto en el párrafo anterior las deudas originadas en:

- a) Cuotas con destino al régimen de riesgos del trabajo y los aportes y contribuciones con destino a las obras sociales.

Invítase a las obras sociales y a las aseguradoras del riesgo del trabajo a establecer programas de regularización de deudas en condiciones similares a las previstas en el presente capítulo;

- b) Los impuestos sobre los combustibles líquidos y el dióxido de carbono establecidos por el título III de la ley 23.966, (t.o. 1998) y sus modificatorias; el impuesto al gas natural sustituido por ley 27.430; el impuesto sobre el gas oil y el gas licuado que preveía la ley 26.028 y sus modificatorias, y el fondo hídrico de infraestructura que regulaba la ley 26.181 y sus modificatorias, ambos derogados por el artículo 147 de la ley 27.430;
- c) El impuesto específico sobre la realización de apuestas, establecido por la ley 27.346 y su modificatoria.

Aquellas MiPyMEs que no cuenten con el certificado MiPyME al momento de la publicación de la presente, podrán adherir al presente régimen de manera condicional, siempre que lo tramiten y obtengan dentro del plazo establecido en el último párrafo del presente artículo. La adhesión condicional caducará si el presentante no obtiene el certificado en dicho plazo. La autoridad de aplicación podrá extender el plazo para la tramitación del mismo.

Se podrá incluir en este régimen la refinanciación de planes de pago vigentes y las deudas emergentes de planes caducos.

Se consideran comprendidas en el presente régimen las obligaciones correspondientes al Fondo para Educación y Promoción Cooperativa establecido por la ley 23.427 y sus modificatorias, así como los cargos suplementarios por tributos a la exportación o importación, las liquidaciones de los citados tributos comprendidas en el procedimiento para las infracciones conforme lo previsto por la ley 22.415 (Código Aduanero) y sus modificatorias y los importes que en concepto de estímulos a la exportación debieran restituirse al fisco nacional. No resultan alcanzadas por el mismo las obligaciones o infracciones vinculadas con regímenes promocionales que concedan beneficios tributarios.

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

En los considerandos de la medida se afirma que con el propósito de asegurar que la adhesión al régimen no se vea afectada por la pandemia y torne eficaz la recuperación de la economía perseguida por dicha ley, mediante el dictado del decreto de necesidad y urgencia 316, del 28 de marzo de 2020, se prorrogó hasta el 30 de junio de 2020, inclusive, el plazo establecido en el último párrafo del artículo 8° de la ley 27.541 para que los y las contribuyentes puedan acogerse al régimen de regularización establecido en el título IV de esa ley.

En ese sentido, atento a que al momento del dictado del decreto bajo análisis, persistían, según se afirma en los fundamentos, las causas que motivaron la adopción de la medida mencionada anteriormente, el presidente de la Nación consideró conveniente prorrogar hasta el 31 de julio de 2020 inclusive, el plazo para la adhesión al citado régimen de regularización.

A la vez, en concordancia con dicha prórroga, devino necesario establecer un vencimiento especial para la primera cuota correspondiente a los planes de facilidades de pago que se presenten entre el 1° y el 31 de julio de 2020, ambas fechas inclusive.

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 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 569/2020 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 58/2020.

Asimismo, está acreditado que el decreto 569/2020 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 3 de julio de 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

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

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

Vale recordar, que en el célebre caso "Verrocchi" la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que "para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de 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 harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 569/2020, resulta de los fundamentos de la norma 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 y, por derivación, a los segmentos más vulnerables, según lo que afirma en tales fundamentos.

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 569/2020, 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 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, 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 569/2020 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

Además, debe tenerse presente que el decreto 569/2020 no es más que una prórroga de otra prórroga anterior dispuesta mediante el decreto de necesidad y urgencia 316/2020, que fue favorablemente dictaminado en

cuanto a su validez por esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo (reunión del 29 de abril de 2020, Orden del Día 13/20).

5. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, dado que se encuentran cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto de necesidad y urgencia 569/2020; 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 569, del 26 de junio de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

Pablo G. Tonelli.-

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