



La Comisión Bicameral Permanente de Control Legislativo

BALANCE Y REFLEXIONES A DOCE AÑOS DE SU CONFORMACIÓN (*)

*Alfonso Santiago (h) (**), Enrique Veramendi (***) , Santiago M. Castro Videla (****) y Patricio D'Acunti (*****)*

SUMARIO: I. Introducción. — II. La práctica normativa del Poder Ejecutivo (2006-2018). — III. La práctica de la Comisión Bicameral Permanente en números (2006-2018). — IV. La práctica de las Cámaras del Congreso en números (2006-2018). — V. Un balance luego de más de doce años de práctica institucional. — VI. Conclusión.

→ El relevamiento y análisis efectuado en relación con la actuación de la Comisión Bicameral Permanente y las Cámaras del Congreso, evidencia que el régimen establecido por el art. 24 de la ley 26.122 particularmente en lo que refiere a los decretos de necesidad y urgencia, permite prácticas institucionales que pueden afectar los principios de división de poderes y de corrección funcional.

I. Introducción

En las últimas semanas la Comisión Bicameral Permanente (CBP) prevista en la Constitución Nacional y constituida por la ley 26.122 ha vuelto a estar en el centro de la escena política, como consecuencia de los dictámenes por los que aconsejó el rechazo de los tres decretos de necesidad y urgencia que fueron dictados por el presidente Mauricio Macri a comienzos de este año (1).

Ello, sumado a la cantidad de decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo en los últimos tres años en un escenario en que el oficialismo no cuenta con mayorías en el ámbito legislativo, ha determinado que cobre un renovado interés el análisis de la práctica institucional de esta Comisión, así como también de las propias cámaras del Congreso, que son en definitiva las que tienen a su cargo el control legislativo sobre una parte sustancial de la actividad normativa del Poder Ejecutivo.

En ese contexto, el propósito de este trabajo es examinar la labor desarrollada por la referida Comisión en los más de doce años de funcionamiento que transcurrieron desde que se constituyó, el 25/10/2006, hasta el 31/12/2018 (2), así como también cuál fue la práctica de las Cámaras del Congreso en relación con la totalidad de los decretos que fueron tratados por aquella en dicho período.

La integración y actividad de la Comisión, como veremos, estuvieron fuertemente condicionadas por los distintos escenarios políticos que se fueron sucediendo a lo largo de ese período, particularmente con los cambios de mayorías y minorías que se producen cada dos años en la composición de las Cámaras, como consecuencia de los resultados electorales. En este sentido, es bien distinta la actuación de la Comisión Bicameral Permanente cuando el oficialismo tenía mayoría en ambas Cámaras (2006-2009 y 2011-2015), a cuando hubo una real paridad de fuerzas (2009-2011) o cuando el oficialismo ha sido minoría en ambas Cámaras (2015-2018).

La puesta en marcha de la Comisión Bicameral Permanente, dispuesta por la ley 26.122, podría haber tenido también posibles consecuencias para el funcionamiento del sistema institucional que exceden el mero control de la actividad legislativa del Poder Ejecutivo.

La Comisión Bicameral Permanente fue una de las instituciones constitucionales creadas en 1994 con el fin de atenuar la forma de gobierno presidencialista acentuada en el período anterior y hacer más fluidas las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En el nuevo diseño constitucional, el Jefe de Gabinete y la Comisión Bicameral

Permanente actúan a modo de puente entre ambos órganos de gobierno. Teniendo en cuenta lo anterior y de acuerdo con quiénes sean sus integrantes y cuál sea la práctica política que finalmente se siga, esta Comisión, además de las atribuciones que expresamente le acuerda la Constitución para el control de los actos legislativos del Poder Ejecutivo, podría asumir informalmente una función de negociación e instrumentación de acuerdos políticos entre el presidente y el Congreso (3). Sin embargo en el tiempo transcurrido desde que comenzó a funcionar hasta el día de hoy la Comisión Bicameral Permanente no ha asumido ninguna de estas funciones de mediación institucional, que exceden el control normativo.

La Comisión Bicameral Permanente carece, de acuerdo con el texto constitucional y el de la propia ley 26.122, de facultades decisorias: Su función se reduce a la elaboración de dictámenes, correspondiendo al pleno de cada una de las Cámaras del Congreso la adopción de las decisiones finales respecto a la aprobación o rechazo de los decretos sometidos a su control (4). Es por ello que estudiaremos también cuál ha sido la práctica de las Cámaras en relación con los decretos que fueron tratados por la Comisión Bicameral en el período considerado, que —como veremos— arroja un balance poco auspicioso y ratifica las críticas constitucionales y de diseño que desde la doctrina se han formulado en torno al régimen de control legislativo que el Congreso instrumentó al sancionar la ley 26.122.

En el primer apartado de este trabajo expondremos los datos cuantitativos totales que arroja la práctica del Poder Ejecutivo en el período que comprende la entrada en

vigencia de la ley 26.122 en el año 2006 hasta el 31/12/2018. Luego analizaremos cuál ha sido la actuación de la Comisión Bicameral Permanente a lo largo de ese período y, finalmente, el control efectuado por las Cámaras del Congreso. Para concluir, haremos un balance crítico sobre la práctica institucional del período analizado y formularemos las conclusiones que, a nuestro criterio, se desprenden del estudio que hemos efectuado.

Aclaremos finalmente que el estudio de campo realizado, que comprendió la identificación, recopilación y análisis de los decretos dictados por el Poder Ejecutivo a lo largo de casi veinticinco años, así como de los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente y las declaraciones de las Cámaras del Congreso de los últimos doce años, ha sido una tarea ardua que nos ha llevado aproximadamente dos años. Recopilar, procesar y analizar esa información, para poder ofrecerla aquí con cierta claridad, sistematización y sustento científico, fue verdaderamente difícil (5). Principalmente por la escasa información, procesada y disponible para el público, que existe en relación con la actividad de la Comisión, la del Congreso e incluso del propio Poder Ejecutivo (6).

Por esas razones hemos decidido incluir distintos gráficos que elaboramos procesando toda esa información de una manera que —al menos a nosotros— nos parece útil para el análisis. Pedimos desde ya disculpas al lector si entiende que hemos hecho un uso excesivo de ese recurso, pero preferimos incorporar la información y los gráficos para que todos aquellos interesados en investigar y profundizar el estudio puedan contar con esas herramientas (e incluso testear y corregir datos).

DOCTRINA

La Comisión Bicameral Permanente de Control Legislativo. Balance y reflexiones a doce años de su conformación

Alfonso Santiago (h), Enrique Veramendi, Santiago M. Castro Videla y Patricio D'Acunti ... 1

NOTA A FALLO

La base regulatoria en dólares

Carlos E. Ure.....12

JURISPRUDENCIA

HONORARIOS. Regulación estimada en dólares. Fecha futura de paridad cambiaría apli-

cable. Prohibición de indexar. Derechos de exportación (CS).....12

RELACIÓN DE CONSUMO. Actividad principal del actor. Servicios de financiación. Destinatario final de los bienes o servicios. Prescripción. (CCiv. y Com., San Martín).....13

IMPUESTO A LAS GANANCIAS. Reorganización de sociedades. Empresa continuadora que posee más del 99% del capital accionario de las absorbidas. Mantenimiento de actividad vinculada. Requisito no exigido para los conjuntos económicos. Neutralidad del resultado (CNFed. Contenciosoadministrativo)..... 14



II. La práctica normativa del Poder Ejecutivo (2006-2018)

En este apartado consideraremos exclusivamente las cifras que arroja la práctica en materia de decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y de promulgación parcial de leyes en el período que comprende la entrada en vigencia de la ley 26.122 en el año 2006 hasta el 31/12/2018. En este período el Congreso sancionó un total de 1377 (mil trescientas setenta y siete) leyes formales, mientras que el Poder Ejecutivo Nacional dictó un total de 174 (ciento setenta y cuatro) decretos de necesidad y urgencia (DNU), 80 (ochenta) decretos delegados (DD) y 21 (veintiún) decretos de observación y promulgación parcial de las leyes (DOPP) (7), cuya gran mayo-

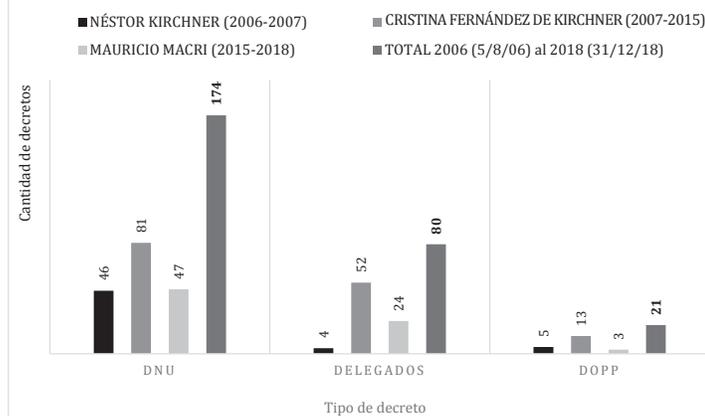
ría fueron tratados por la Comisión Bicameral Permanente, como veremos luego.

Esto arroja un total de 275 (doscientos setenta y cinco) decretos alcanzados por el control legislativo instrumentado en la ley 26.122 que fueron dictados desde su entrada en vigencia hasta el 31/12/2018. El 63,3% (8) de ellos fueron decretos de necesidad y urgencia, mientras que el 29,1% (9) fueron decretos delegados y el restante 7,6% (10) de observación y promulgación parcial de las leyes.

Esto último se expresa en el Gráfico 1, donde efectuamos un detalle de los decretos dictados desde la entrada en vigencia de la ley 26.122, por tipo de decreto y por presidente (11):

Detalle por Presidente de los Decretos dictados desde entrada en vigencia de la ley 26.122

Gráfico 1

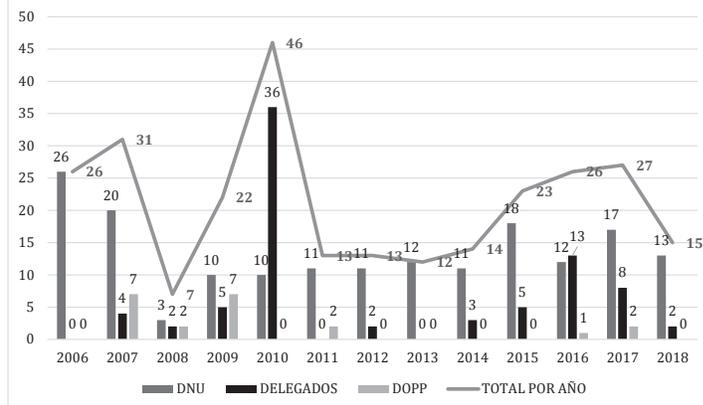


Por otra parte, en el Gráfico 2 efectuamos un detalle por año y tipo de decreto dictado desde la entrada en vigencia de la ley 26.122,

que permite advertir cuáles fueron los años del período considerado en que más se recurrió al dictado de cada uno de ellos (12):

Detalle por año y tipo de los decretos dictados desde entrada en vigencia de la ley 26.122

Gráfico 2



El Gráfico 2 permite observar que en los años en que el oficialismo tuvo mayoría en las Cámaras del Congreso (2006-2009 y 2011-2015) la tendencia fue utilizar en mayor medida los decretos de necesidad y urgencia, lo que contrasta con el escaso recurso por el Poder Ejecutivo al dictado de decretos delegados en esos períodos.

En cambio, en los años en que existió paridad en la representación de las fuerzas políticas en el Congreso se observa una tendencia al incremento por parte del Poder Ejecutivo en la emisión de decretos delegados y una reducción en el dictado de decretos de necesidad y urgencia (2009-2011, con un pico en el año 2010, donde la cantidad de decretos delegados representa más de un 300% de la cantidad de decretos de necesidad y urgencia dictados ese año). Estas tendencias podrían explicarse en que, ante un contexto de carencia de mayorías del oficialismo en las Cámaras del Congreso, parece más probable obtener la aprobación por la Comisión y las Cámaras de un decreto delegado que de un decreto de necesidad y urgencia, cuyos re-

quisitos de validez teóricamente están sujetos a un escrutinio más estricto.

A simple título de ejemplo, entre los decretos de sustancia legislativa dictados desde la entrada en vigencia de la ley 26.122 hasta la actualidad, por su relevancia, cabe destacar los siguientes (13):

— El DNU 1602/2009, que creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, y que obtuvo en la CBP un dictamen aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros que propiciaba su validez, a la vez que fue declarado válido por una resolución individual de la Cámara de Diputados de fecha 11/09/2013.

— El DD 1953/2009, que facultó al Ministerio de Economía a intervenir en el proceso de emisión o en la colocación de títulos públicos nacionales en los mercados financieros internacionales y su posterior administración, autorizándolo a incluir cláusulas de prórroga de jurisdicción y la renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana. En relación

[NOTAS]

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(*) El presente trabajo es una adaptación del cap. IV de SANTIAGO (h), Alfonso - VERAMENDI, Enrique - CASTRO VIDELA, Santiago M., "El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo", Ed. La Ley, en prensa.

(**) Profesor Titular de Derecho Constitucional y Director de la Escuela de Gobierno de la Universidad Austral, Miembro Titular de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires.

(***) Abogado (UBA), Magíster en Derecho Administrativo (Univ. Austral) y Master en Leyes (Univ. de Nueva York).

(****) Abogado, Magíster en Derecho Administrativo y Diplomado en Derecho Constitucional (Univ. Austral).

(*****) Abogado (UBA).

(1) Se trata de los DNU 62/2019, sobre la creación de un régimen de extinción de dominio para recuperar los bienes obtenidos por el narcotráfico y la corrupción; 58/2019 sobre la asignación de frecuencias de ARSAT, y 92/2019 sobre la creación de la Agencia Nacional de Deporte (cfr. http://cultura.senado.gov.ar/prensa/17200/noticias_y_tambien/http://www.parlamentario.com/noticia-115864.html, ambas consultadas por última vez el 20/02/2019).

(2) A los efectos del presente trabajo hemos considerado y revisado la totalidad de los decretos delegados (DD), de necesidad y urgencia (DNU) y de observación y promulgación parcial de las leyes (DOPP) que se han dictado desde el 05/08/2006, fecha en que entró en vigencia de la ley 26.122, y que fueron tratados por la Comisión Bicameral Permanente (CBP) constituida ese mismo año, hasta el día 31/12/2018. No hemos analizado los decretos dictados entre el año 1994 y la entrada en vigencia de la ley 26.122 en el año 2006, muchos de los cuales también fueron tratados por la Comisión y serán considerados

en un trabajo posterior. Para analizar la labor de la CBP sobre los decretos dictados antes de la entrada en vigencia de la ley 26.122 se puede consultar: RENNELLA, María Paula, "Algunas reflexiones sobre la constitucionalidad de la ley 26.122", en RENNELLA, María Paul - LORIA, Valeria (comps.), *El Poder Legislativo. Cuestiones de organización y funcionamiento*, Fabián J. Di Plácido Edit., Buenos Aires, 2011, ps. 71 y ss. Allí se señala que entre su constitución el 25/10/2006 y hasta el mes de noviembre de 2007, la CBP "dictaminó sobre 407 medidas dictadas por el Poder Ejecutivo nacional entre agosto del año 1994 y el año 2007. Ambas Cámaras validaron el 60% de esas medidas en tanto que sólo se expidió el Senado en el 2% de los casos y lo hizo exclusivamente la Cámara de Diputados en el 5% de ellos" (*ibidem*).

(3) Señala Alberto García Lema, uno de los constituyentes que tuvo más participación en el diseño de las nuevas instituciones constitucionales, que la Comisión Bicameral Permanente "fue concebida como una suerte de 'miniparlamento' por su composición multipartidaria, destinada a ser el complemento parlamentario de la institución del *Jefe de Gabinete*. Si se conformara en los hechos, del modo proyectado, debería estar integrada por los líderes parlamentarios de los partidos. Su función habría de ser, más que un organismo de control del ejercicio de las facultades citadas, un cuerpo de consulta del *presidente*, a través de su *jefe de Gabinete*, para cuando momentos críticos obligaran al uso de los decretos de necesidad y urgencia, al dictado de reglamentos delegados o al veto parcial. Si los líderes parlamentarios admitiesen la existencia de una crisis y de la urgencia en resolverla, podrían proponer al Ejecutivo el dictado de leyes para hacerle frente, en vez del uso de aquel tipo de decretos, resistidos en nuestra doctrina", en "La Reforma de 1994. Una valoración crítica diez años después", LA LEY, 2004-E, 1417.

(4) Al respecto, con un sentido crítico, Pérez Hualde ha sostenido que "[l]a CBP, que era un elemento inspirado en el control que la Constitución española le otorga al Congreso de los Diputados sobre los decretos-ley —art. 78, Constitución española—, ha quedado reducida a una actividad prácticamente administrativa de recepción y trámite del instrumento dictado por el Ejecutivo. Su pronunciamiento sobre el mismo, cualquiera que fuese, como dijimos, carece de efecto o consecuencias en el campo jurídico. Todo indicaba la conveniencia de apoyar el texto constitucional y atribuir algún efecto jurídico al supuesto de dictamen de rechazo emitido por la CBP. Ahorraba, así, un período importante de inseguridad jurídica respecto a la validez de la norma. La opción ejercida por el legislador transforma en una verdadera pérdida de tiempo todo el trámite ante la CBP" (PÉREZ HUALDE, Alejandro, "La Comisión Bicameral Permanente y el sistema de control de la legislación del Poder Ejecutivo", en *Cuestiones de Acto Administrativo, Reglamento y otras Fuentes del Derecho Administrativo*, Ed. RAP, Buenos Aires, 2009, vol. u. p. 835).

(5) Agradecemos especialmente a los integrantes de la Dirección de Información Parlamentaria por haber colaborado con nosotros en esa tarea. También pedimos disculpas al lector por cualquier error que pueda existir en la información, que nos es exclusivamente atribuible como autores.

(6) No solo antes de la reforma de 1994, sino incluso después, debido a la inexistencia de un registro o numeración independiente de los decretos alcanzados por el control legislativo previsto en la ley 26.122.

(7) A los efectos de identificar los decretos dictados por el Poder Ejecutivo en el período considerado, hemos utilizado como fuentes de búsqueda las páginas de Infoleg (www.infoleg.gov.ar), de SAJ (www.saj.gov.ar) y del Boletín Oficial (www.boletinoficial.gov.ar), así como

también la información parcial que nos fuera suministrada en el año 2018 por la Dirección de Información Parlamentaria, que nos permitió validar el estudio de campo que efectuamos, y los mensajes de elevación del Poder Ejecutivo a través de la página <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/proyectos/105>, donde pueden obtenerse los "Proyectos Ingresados" de la Comisión Bicameral Permanente. Lo mismo en relación con las leyes formales del Congreso, agregando en este caso la información estadística que ofrece el Congreso de la Nación acerca de la cantidad de leyes sancionadas en cada período legislativo, disponible en https://www.diputados.gov.ar/secpar/dgpal_info_parlamentaria/dip/estadisticas_parlamentarias/estad_parlam.html, consultada por última vez el 31/12/2018.

(8) 174 (ciento setenta y cuatro) DNU sobre un total de 275 (doscientos setenta y cinco) decretos dictados por el Poder Ejecutivo desde el 05/08/2006 hasta el 31/12/2018.

(9) 80 (ochenta) DD sobre un total de 275 (doscientos setenta y cinco) decretos dictados por el Poder Ejecutivo desde el 05/08/2006 hasta el 31/12/2018.

(10) 21 (veintiún) DOPP sobre un total de 275 (doscientos setenta y cinco) decretos dictados por el Poder Ejecutivo desde el 05/08/2006 hasta el 31/12/2018.

(11) Aclaremos que en el año 2006 sólo hemos computado los decretos dictados por el Poder Ejecutivo después del 05/08/2006, que fue la fecha de entrada en vigencia de la ley 26.122.

(12) *Ibidem*.

(13) Encontrándose este trabajo en etapa de revisión, y fuera del período considerado a los efectos del estudio que realizamos (que comprende el tiempo transcurrido desde la entrada en vigencia de la ley 26.122 y el 31/12/2018), el día 22/01/2019 se publicó en el Boletín Oficial el DNU 62/2019, que estableció el Régimen Pro-

con este decreto se emitieron dos dictámenes con 8 (ocho) firmas cada uno, sin que la Comisión tuviera designado su presidente, por lo que técnicamente no existió dictamen de "mayoría" en los términos del art. 8º de la ley 26.122. Mientras que el dictamen de la entonces oposición propició su rechazo, en cambio, el del entonces oficialismo entendió que no se trató de un decreto delegado, sino un decreto autónomo que fue dictado en uso de atribuciones propias del Poder Ejecutivo (art. 99, inc. 1º, Constitución), por lo que propuso "tomar conocimiento" del mismo. Finalmente, el decreto fue "rechazado" por una resolución individual de la Cámara de Diputados de fecha 05/05/2010 (14).

— El DNU 206/2009 que creó el "Fondo Federal Solidario" compuesto por el 30% de los montos recaudados en concepto de derechos de exportación de soja, estableciéndose entre las provincias y municipios un reparto automático de los fondos. Este DNU fue tratado por la CBP y obtuvo un dictamen de mayoría absoluta de sus miembros que se expidió por su validez y, luego, fue declarado válido por la Cámara de Diputados en una resolución individual de fecha 21/12/2009.

— El DOPP 2004/2009, que promulgó parcialmente la ley 26.751 de Partidos Políticos observando los arts. 107 y 108 de esta, por los cuales se establecía un plazo para que los partidos políticos adecuaran el número de afiliados a lo que exigía la nueva norma y se difería la entrada en vigencia de ciertos requisitos adicionales que establecía para la obtención de la personería jurídico-política. La Comisión emitió dos dictámenes en relación con este decreto, cada uno con la firma de 8 (ocho) de sus integrantes, sin que existiera a esa fecha un presidente designado, por lo que técnicamente no existió dictamen de "mayoría" en los términos del art. 8º de la ley 26.122. Finalmente, el DOPP 2004/2009 fue rechazado por la Cámara de Diputados mediante una votación efectuada en fecha 17/03/2010 (15).

— El DNU 18/2010, por medio del cual se removió a Martín Redrado del cargo de presidente del Banco Central de la República Argentina, decreto que fue tratado por la CBP y obtuvo dos dictámenes firmados por 8 (ocho) de sus miembros cada uno, no existiendo presidente designado a la fecha de su emisión, de modo que técnicamente no existió dictamen de "mayoría" en los términos del art. 8º de la ley 26.122.

— El DNU 2010/2009, que creó el Fondo del Bicentenario para el Desendeudamiento

y la Estabilidad que habilitó la cancelación de servicios de deuda externa con reservas de libre disponibilidad, generándose en la CBP la misma situación que la acontecida en relación al DNU 18/2010. Finalmente el DNU 2010/2009 fue rechazado por la Cámara de Diputados mediante una votación efectuada en fecha 17-03-2010 (16).

— El DNU 296/2010 que derogó al DNU 2010/2009 antes referido, obteniendo en la CBP un dictamen de mayoría absoluta que propiciaba su rechazo, y el DNU 298/2010 que creó el "Fondo de Desendeudamiento", de contenido similar al DNU 2010/2009, que también tuvo dictamen de mayoría absoluta de los miembros de la Comisión por el que se propició su rechazo. El DNU 298/2010, asimismo, fue luego rechazado por resolución individual de la Cámara de Diputados de fecha 13/04/2018 (17).

— El DNU 192/2011 que disolvió la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA) y modificó la Ley de Ministerio, que obtuvo un dictamen de mayoría absoluta de los miembros de la Comisión que propició su validez y fue posteriormente declarado válido por una resolución individual de la Cámara de Diputados de fecha 21/11/2012.

— El DNU 530/2012, que dispuso la intervención de YPF SA por un plazo de 30 (treinta) días, y el DNU 557/2012, que amplió los alcances de aquel a Repsol YPF Gas SA, decretos que, habiendo sido analizados por la CBP, obtuvieron sendos dictámenes de mayoría absoluta de los miembros de la Comisión que propiciaban su declaración de validez. Además, los dos fueron oportunamente aprobados por resoluciones individuales de ambas Cámaras del Congreso de la Nación (resoluciones de la Cámara de Diputados de fecha 23/05/2012 y de la Cámara de Senadores de fecha 30/05/2012).

— El DNU 1338/2012 que dispuso la intervención de la Compañía de Valores Sudamericana SA, denominada anteriormente Ciccone Calcográfica, que obtuvo dictamen de mayoría absoluta de los miembros de la Comisión por el que se recomendó la declaración de su validez. Este DNU también fue objeto de una resolución individual de la Cámara de Diputados de fecha 22/08/2012 que declaró su validez.

— El DNU 1382/2012 que creó la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) y modificó y derogó diversas leyes formales sancionadas por el Congreso de la Nación. Este DNU obtuvo un dictamen

de mayoría absoluta de los miembros de la Comisión propiciando su validez y luego fue declarado válido por una resolución individual de la Cámara de Diputados de fecha 21/11/2012.

— El DNU 902/2012, por medio del cual se constituyó el Fondo Fiduciario Público, denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, más conocido como Pro.Cre.Ar, tratado por la CBP, que se expidió por su validez en un dictamen firmado por la mayoría absoluta de sus miembros, a la vez que obtuvo una declaración de validez de la Cámara de Diputados de fecha 08-08-2012.

— El DNU 256/2015, por medio del cual se transfirió, de la órbita de la Procuración General de la Nación a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la Oficina de Captación de Comunicaciones (antes Departamento de Interceptación y Captación de las Comunicaciones, o DICOM), encargada de ejecutar las interceptaciones o captaciones de cualquier tipo autorizadas u ordenadas por la autoridad judicial competente. En relación con este decreto, la CBP emitió dos dictámenes firmados por 8 (ocho) miembros cada uno, siendo el que propiciaba la validez el que llevaba la firma de su presidente, de modo que se lo puede considerar como el de "mayoría" en los términos del art. 8º de la ley 26.122.

— El DNU 2635/2015 por medio del cual se hizo extensivo, respecto de todas las provincias, lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en relación con algunas de ellas (18), disponiendo el cese de (a) la deducción del 15% de la masa de impuestos coparticipables que realiza el Estado Nacional para financiar a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (en los términos del art. 76 de la ley 26.078) y (b) la deducción del 1,90% de la masa de impuestos coparticipables que realiza el Estado Nacional para financiar la Administración Federal de Ingresos Públicos (en los términos de lo dispuesto por el DD 1399/2001). El referido DNU fue tratado por la CBP y obtuvo un dictamen firmado por la mayoría absoluta de sus miembros en el que se propiciaba su declaración de validez.

— El DNU 267/2015, por medio del cual se instrumentaron modificaciones importantes en la ley 26.522 de servicios de comunicación audiovisual y la ley 27.078 de tecnologías de la información y las comunicaciones, se disolvieron la AFSCA y la AFTIC, y se creó el Ente Nacional de las Comunicaciones (ENACOM). En relación con este decreto, la CBP

también emitió dos dictámenes firmados por 8 (ocho) miembros cada uno, siendo el que propiciaba la validez el que llevaba la firma de su presidente, de modo que se lo puede considerar como el de "mayoría" en los términos del art. 8º de la ley 26.122. Además, fue declarado válido por la Cámara de Diputados mediante resolución individual de fecha 06/04/2016.

— El DNU 73/2016, que derogó el DNU 2635/2015 mencionado anteriormente, dejando sin efecto el cese de las deducciones de la masa de impuestos coparticipables que había dispuesto. El DNU obtuvo en la CBP dos dictámenes firmados por 8 (ocho) miembros cada uno, llevando la firma del presidente, el que se expedía por su validez, que debe ser considerado como el de "mayoría" en los términos del art. 8º de la ley 26.122.

— El DNU 27/2018, conocido como "mega-decreto" de desburocratización y simplificación, con más de 190 (ciento noventa) artículos, que implementó una gran cantidad de modificaciones respecto de aproximadamente 29 (veintinueve) leyes sancionadas por el Congreso (derogando incluso algunas de ellas) y numerosos decretos. Fue tratado por la CBP y obtuvo dos dictámenes firmados por 8 (ocho) miembros cada uno, llevando la firma del presidente, el que se expedía por su validez, por lo que debe ser considerado como el de "mayoría" en los términos del art. 8º de la ley 26.122 (19).

— El DNU 756/2018 por medio del cual se derogó el DNU 206/2009, que había creado el "Fondo Federal Solidario". Al momento de ser analizado en la CBP, el DNU 756/2018 motivó el dictado de dos dictámenes, sin que ninguno reúna las firmas necesarias para ser considerado dictamen de mayoría en los términos del art. 8º de la ley 26.122.

— Los más de 20 (veinte) decretos delegados, emitidos entre los años 2012 y 2017, por los cuales se establecieron modificaciones de gravámenes y de alícuotas de la ley de impuestos internos y de otras leyes que regulaban impuestos de emergencia (20).

— El DNU 70/2017, que no fue analizado por la CBP, pero que estableció importantes modificaciones a la Ley de Migraciones en lo referido, entre otros asuntos, al ingreso y a la expulsión de extranjeros, para lo cual diseñó un Proceso Migratorio Especial Sumarísimo (21).

Como puede apreciarse, muchos de los decretos señalados instrumentaron decisiones

[NOTAS]

cesal de la Acción Civil de Extinción de Dominio, cuya trascendencia institucional y política resulta innegable.

(14) Cfr. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, Período de sesiones 128, Reunión 8 - Sesión Ordinaria Especial cont. (05/05/2010), disponible online en <https://www.hcdn.gob.ar/sesiones/sesiones/sesion.html?id=947&numVid=1>, p. 49 (votación) y p. 57 (apéndice con texto de la resolución de rechazo). La resolución de rechazo dispuso textualmente "[r]echazar el decreto delegado 1953/2009 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales exigidos por la Constitución y la ley 26.122. Todo ello de conformidad con lo establecido por los arts. 76 y 100, inc. 12, de la CN y los arts. 13 y 22 de la ley 26.122" y no habría sido publicada en el Boletín Oficial.

(15) Cfr. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, Período de sesiones 128, Reunión 2, 1ª Sesión Ordinaria (17/03/2010), disponible online en <https://www.diputados.gov.ar/sesiones/sesiones/sesion.html?id=935&numVid=0>. Si bien no consta en dicho diario de sesiones una declaración similar a la que ha emitido la Cámara en torno a los decs. 1953/2009 y 298/2010, sí se encuentra disponible (p. 148) una votación que aquella ha realizado en relación con los dictámenes emitidos por la Comisión Bicameral Permanente sobre el decreto, siendo el dictamen que propiciaba la invalidez del DOPP el que resultó aprobado por 141 votos, contra

95 que obtuvo el dictamen que impulsaba su validez; de modo que el rechazo puede considerarse expreso. Dichas votaciones no habrían sido publicadas en el Boletín Oficial.

(16) Cfr. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, Período de sesiones 128, Reunión 2, 1ª Sesión Ordinaria (17/03/2010), disponible online en <https://www.diputados.gov.ar/sesiones/sesiones/sesion.html?id=935&numVid=0>. Si bien no consta en dicho diario de sesiones una declaración similar a la que ha emitido la Cámara en torno a los decs. 1953/2009 y 298/2010, sí se encuentra disponible (ps. 204 y 205) una votación que aquella ha realizado en relación con los dictámenes emitidos por la Comisión Bicameral Permanente sobre el decreto, siendo el dictamen que propiciaba la invalidez del DNU el que resultó aprobado por 133 votos, contra ningún voto a favor del dictamen que impulsaba su validez, de modo que el rechazo puede considerarse expreso. Dichas votaciones no habrían sido publicadas en el Boletín Oficial.

(17) Cfr. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, Período de sesiones 128, Reunión 4, 2ª Sesión Ordinaria Especial (13/04/2010), disponible online <https://www.hcdn.gob.ar/sesiones/sesiones/sesion.html?id=937&numVid=1>, p. 123 (votación) y 125 (apéndice con texto de resolución de rechazo). La resolución de rechazo dispuso textualmente en su art. 1º "[r]echazar

el dec. 298 del Poder Ejecutivo del año 2010 por el cual se crea el Fondo del Desendeudamiento Argentino" y no habría sido publicada en el Boletín Oficial.

(18) Cfr. "Santa Fe, Provincia de c. Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad, Expte. 538/2009 (45-S)/CSL, "San Luis, Provincia de c. Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos", Expte. 191/2009 (45-S)/CSL, "Córdoba, Provincia de c. Estado Nacional y otro s/ medida cautelar", Expte. 786/2013 (49-C), "Santa Fe c. Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", Expte. 539/2009 (45-S) CSL, y "San Luis, Provincia de c. Estado Nacional y otra s/ cobro de pesos", Expte. 1039/2008 (44-S)/CSL, sentencias todas ellas del 24/11/2015. En tales causas la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de las normas en cuya virtud se realizaban las deducciones mencionadas en el texto, ordenando su cese, así como la devolución de los fondos ya retenidos por tales conceptos, y concediendo un plazo al Estado Nacional para acordar con las provincias la forma y los plazos en que esas devoluciones se harían efectivas.

(19) Cabe aclarar, sin embargo, que el DNU 27/2018 fue posteriormente derogado en función de lo dispuesto en las leyes 27.444, 27.445 y 27.446 (que eliminaron o sustituyeron muchas de las modificaciones normativas que había instrumentado el DNU), sancionadas por el

Congreso en el mes de mayo de 2018, con posterioridad a los dictámenes emitidos por la Comisión Bicameral Permanente a comienzo de dicho año.

(20) Cfr. los decretos delegados DD 148/2012, 2111/2010, 2736/2012, 111/2014, 2578/2014, 2579/2014, 237/2015, 364/2015, 1243/2015, 11/2016, 26/2016, 355/2016, 626/2016, 627/2016, 628/2016, 1322/2016, 1347/2016, 14/2017, 15/2017, 979/2017, 1103/2017, 1111/2017.

(21) Sobre este decreto es importante resaltar que ha existido un fallo de la sala V del Fuero Contencioso Administrativo Federal en donde se ha declarado su inconstitucionalidad. Así, en sentencia de fecha 22/03/2018, en autos "Centro de Estudios Legales y Sociales y otros c. EN-DNM s/ amparo ley 16.986" (expte. 3061/2017), con el voto del Dr. Treacy, y al que adhirió ampliando sus fundamentos el Dr. Gallegos Fedriani, se revocó el fallo de primera instancia y se declaró la invalidez de la norma. Habiendo analizado el fondo del decreto en cuestión, se cuestionó también su razonabilidad, y, por otro lado, la falta de motivación y la ausencia de razones que justificasen el dictado de una medida como la que se adoptó, incluso cuestionando los considerandos de la norma con estadísticas oficiales. En cuanto a los requisitos exigidos por la Constitución Nacional para el dictado de este tipo de medidas, el fallo que hizo mayoría afirmó que "(...) cabe concluir que no se verifican los presupuestos

de relevancia institucional o bien modificaciones normativas importantes en diversas áreas del derecho argentino.

Además de estos casos destacados, muchos de ellos con alto voltaje político, en el período considerado se dictaron también muchos otros decretos de necesidad y urgencia sobre las siguientes materias:

— Homologación, generalmente con efectos retroactivos, de convenios laborales para diversos sectores de la Administración Pública (22).

— Modificaciones a las leyes de presupuesto. Esta ha sido una práctica sumamente recurrente del Poder Ejecutivo Nacional, que ha modificado las leyes de presupuesto de todos los ejercicios desde el año 2006 hasta el 2018 (23).

— Modificaciones a la Ley de Ministerios, reorganización de ministerios y estructuras (24).

— Creación de organismos descentralizados, aunque en ciertas ocasiones se ha realizado por medio de decretos delegados (25).

— Régimen de Feriados Nacionales y días no laborables (26).

— Creación y prórroga de un régimen especial para la inscripción de nacimientos (27).

Los decretos delegados dictados en este período, además de los ya mencionados que establecieron modificaciones de gravámenes y de alícuotas de la Ley de Impuestos

Internos y de otras leyes que regulaban impuestos de emergencia (28), versaron también —entre otras— sobre las siguientes materias:

— Modificaciones a la Nomenclatura Común del Mercosur y aprobación de un Arancel Externo Común, incluyendo modificaciones a derechos de importación y exportación (29).

— Adopción de Directivas de la Comisión de Comercio, del Consejo del Mercado Común y del Grupo de Mercado Común del Mercosur, por medio de las cuales se establecieron derechos de importación extrazona para determinados productos (30).

— Aprobación de modelos de contrato de préstamos o garantías entre el Estado argentino y diversas entidades internacionales, como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (31).

— Reestructuraciones de deudas del Estado Nacional (32).

Finalmente, es interesante destacar que, luego de la entrada en vigencia de la ley 26.122 y la puesta en funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente, en el período considerado se advierte una marcada reducción en la emisión de decretos de necesidad y urgencia si se lo compara con el período inmediatamente anterior, comprendido entre la entrada en vigencia de la última reforma constitucional (el 24/08/1994) y la fecha en que entró en vigencia la ley 26.122 (05/08/2006).

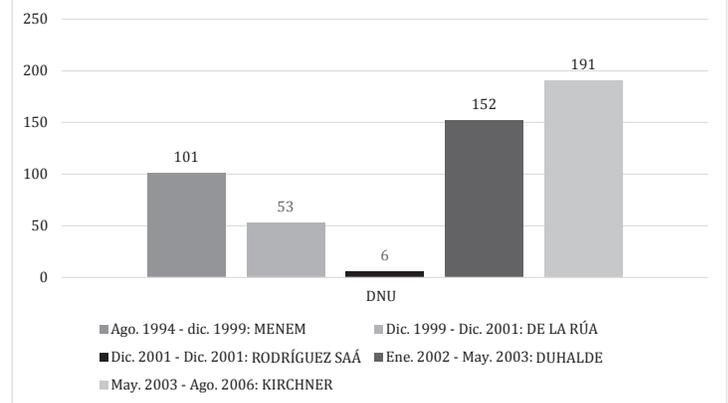
En efecto, mientras que en este último período transcurrido entre 1994 y el 2006 [decretos de necesidad y urgencia de “segunda generación” (33)] la cantidad de decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo ascendió a un total de 503 (quinientos tres), (34) en cambio, en el período posterior aquí considerado (decretos de necesidad y urgencia de “tercera generación”), de similar extensión (05/08/2006 al 31/12/2018), el total de decretos de necesidad y urgencia fue de 174 (ciento setenta y

cuatro) (35), como se indicó más arriba. Los números anteriores los hemos obtenido al revisar los decretos de necesidad y urgencia dictados por cada presidente en los años comprendidos en los períodos considerados. Ver las notas al pie inmediatamente anteriores (36).

El detalle de la cantidad de decretos de necesidad y urgencia de “segunda generación” (1994-2006) dictados por cada presidente es el siguiente:

Detalle por presidente de los DNU dictados entre la reforma de 1994 y la entrada en vigencia de la ley 26.122

Gráfico 3



{ NOTAS }

materiales para el ejercicio de la potestad reglamentaria de necesidad y urgencia, de conformidad con el art. 99.3, CN”. En la misma línea, si bien rechazó el argumento de las actoras en relación con que el DNU 70/2017 resultaba de naturaleza penal, recordó que quedan excluidos los criterios de mera conveniencia para la adopción de este tipo de medidas, “ya que ellos no justifican nunca imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son (Fallos 333-633, consid. 13)”. Asimismo el fallo destacó que la ausencia de un pronunciamiento expreso por parte de la Comisión Bicameral Permanente y de las cámaras del Congreso exige un control judicial aún más estricto de los presupuestos fácticos invocados, pese a recordar que la norma continuaba vigente en los términos de la ley 26.122. Habiendo sido declarada la inconstitucionalidad de la norma en segunda instancia, la causa se encuentra tramitando actualmente en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El fallo de Cámara se encuentra disponible en: <http://scw.pjn.gov.ar/scw/home.seam>, consultada por última vez el 31/01/2019.

(22) Véase los DNU: 1384/2006, 1487/2006, 1488/2006, 1590/2006, 1668/2006, 1782/2006, 1784/2006, 1909/2006, 40/2007, 444/2007, 456/2007, 861/2007, 871/2007, 872/2007, 899/2007, 1045/2007, 1067/2007, 1592/2007, 2314/2008.

(23) Véase los DNU: 2063/2006, 1108/2007, 1856/2007, 1472/2008, 1801/2009, 1798/2010, 2052/2010, 1764/2011, 324/2011, 2436/2012, 2609/2012, 1170/2013, 1757/2013, 2287/2013, 1246/2014, 2129/2014, 2516/2014, 1775/2015, 2585/2015, 211/2015, 737/2016, 1013/2017, 545/2018, 1053/2018.

(24) Véase los DNU: 2025/2008, 1365/2009, 1458/2009, 1993/2010, 919/2010, 2082/2011, 874/2012, 636/2013, 641/2014, 441/2015, 815/2015, 13/2015, 223/2016, 2/2017, 746/2017, 95/2018, 801/2018, 1117/2018.

(25) Véase los DNU: 1382/2012, 267/2015, 698/2017.

(26) Véase los DNU: 1584/2010, 615/2010, 521/2011, 2226/2015, 52/2017, 967/2018.

(27) Véase los DNU: 90/2009, 278/2011, 339/2013, 406/2015, 160/2017.

(28) Cfr. los decretos delegados (DD): 148/2012, 211/2010, 2736/2012, 111/2014, 2578/2014, 2579/2014, 237/2015, 364/2015, 1243/2015, 11/2016, 26/2016, 355/2016, 626/2016, 627/2016, 628/2016, 1322/2016, 1347/2016, 14/2017, 15/2017, 979/2017, 1103/2017, 1111/2017.

(29) Véase los DD: 509/2007, 761/2010, 311/2010, 500/2010, 608/2010.

(30) Véase los DD: 646/2010, 656/2010, 687/2010, 688/2010, 1190/2010, 1192/2010, 743/2010, 805/2010, 806/2010.

(31) Véase los DD: 643/2010, 762/2010, 763/2010, 764/2010, 782/2010, 786/2010, 1026/2010, 1072/2010, 1089/2010, 1090/2010, 313/2010, 336/2010, 708/2010, 945/2010.

(32) Véase los DD: 1953/2009, 563/2010.

(33) A los efectos del análisis tomamos aquí la clasificación propuesta por Arballo —que nos parece gráfica y útil a ese fin— en tanto distingue entre: (a) los DNU de “primera generación”, que son los dictados antes de la reforma constitucional de 1994; (b) los DNU de “segunda generación”, que son los dictados luego de la reforma constitucional pero antes de la sanción de la ley 26.122; y (c) los DNU de “tercera generación”, que son aquellos dictados después de esta última fecha, cuando ya existía el régimen de control parlamentario instituido por la ley 26.122 y la Comisión Bicameral se encontraba en funcionamiento (cfr. ARBALLO, Gustavo, “Consumidores Argentinos”, la Corte y los DNU de segunda generación”, post publicado en el siguiente blog <http://www.saberderecho.com/2010/05/consumidores-argentinos-la-corte-y-los.html>, de fecha 20/05/2010, consultada por última vez el 18/09/2018).

(34) según nuestro relevamiento, los DNU dictados entre el 24/08/1994 y el 04/08/2006, detallados por presidente son los siguientes:

Menem [101]: 2302/1994, 107/1995, 290/1995, 398/1995, 582/1995, 691/1995, 992/1995, 103/1996, 547/1996, 745/1996, 770/1996, 772/1996, 773/1996, 925/1996, 1125/1996, 1404/1996, 69/1997, 197/1997, 200/1997, 260/1997, 376/1997, 410/1997, 435/1997, 446/1997, 618/1997, 679/1997, 717/1997, 719/1997, 745/1997, 833/1997, 842/1997, 857/1997, 863/1997, 866/1997, 869/1997, 900/1997, 938/1997, 968/1997, 1087/1997, 1221/1997, 1400/1997, 9/1998, 256/1998, 419/1998, 462/1998, 464/1998, 682/1998, 699/1998, 701/1998, 751/1998, 863/1998, 996/1998, 1032/1998, 1089/1998, 1091/1998, 1093/1998, 1316/1998, 1318/1998, 1334/1998, 1354/1998, 1421/1998, 1553/1998, 21/1999, 35/1999, 258/1999, 262/1999, 285/1999, 314/1999, 347/1999, 397/1999, 455/1999, 476/1999, 506/1999, 510/1999, 541/1999, 591/1999, 606/1999, 722/1999, 924/1999, 926/1999, 928/1999, 947/1999, 961/1999, 1002/1999, 1004/1999, 1005/1999, 1125/1999, 1220/1999, 1285/1999, 1315/1999, 1336/1999, 1356/1999, 1365/1999, 1366/1999, 1373/1999, 1386/1999, 1413/1999, 1436/1999, 1615/1999, 859/1999, 158/1999.

De La Rúa [53]: 67/1999, 162/1999, 180/1999, 189/1999, 195/1999, 36/2000, 186/2000, 237/2000, 255/2000, 271/2000, 416/2000, 430/2000, 434/2000, 438/2000, 461/2000, 487/2000, 1060/2000, 1099/2000, 1135/2000, 1140/2000, 1247/2000, 1248/2000, 1278/2000, 1297/2000, 1299/2000, 1301/2000, 1306/2000, 83/2001, 90/2001, 108/2001, 257/2001, 739/2001,

815/2001, 896/2001, 957/2001, 962/2001, 1002/2001, 1006/2001, 1176/2001, 1382/2001, 1387/2001, 1401/2001, 1406/2001, 1407/2001, 1495/2001, 1570/2001, 1572/2001, 1582/2001, 1604/2001, 1606/2001, 1631/2001, 1676/2001, 446/2000.

Rodríguez Saá [6]: 23/2001, 25/2001, 30/2001, 32/2001, 35/2001, 85/2001.

Duhalde [152]: 50/2002, 59/2002, 108/2002, 113/2002, 139/2002, 157/2002, 165/2002, 185/2002, 214/2002, 216/2002, 241/2002, 262/2002, 282/2002, 284/2002, 320/2002, 344/2002, 355/2002, 363/2002, 401/2002, 410/2002, 469/2002, 471/2002, 473/2002, 486/2002, 491/2002, 494/2002, 496/2002, 558/2002, 565/2002, 589/2002, 618/2002, 620/2002, 654/2002, 687/2002, 688/2002, 689/2002, 704/2002, 762/2002, 786/2002, 788/2002, 867/2002, 869/2002, 883/2002, 905/2002, 992/2002, 1002/2002, 1045/2002, 1047/2002, 1062/2002, 1072/2002, 1094/2002, 1096/2002, 1210/2002, 1267/2002, 1269/2002, 1273/2002, 1295/2002, 1313/2002, 1316/2002, 1402/2002, 1443/2002, 1453/2002, 1491/2002, 1536/2002, 1579/2002, 1643/2002, 1652/2002, 1654/2002, 1657/2002, 1819/2002, 1836/2002, 1873/2002, 1910/2002, 1913/2002, 1932/2002, 1953/2002, 2028/2002, 2075/2002, 2085/2002, 2156/2002, 2167/2002, 2207/2002, 2209/2002, 2236/2002, 2239/2002, 2243/2002, 2261/2002, 2263/2002, 2278/2002, 2368/2002, 2407/2002, 2415/2002, 2437/2002, 2468/2002, 2508/2002, 2589/2002, 2615/2002, 2617/2002, 2639/2002, 2641/2002, 2690/2002, 2718/2002, 2722/2002, 2724/2002, 2737/2002, 37/2003, 39/2003, 53/2003, 59/2003, 70/2003, 104/2003, 120/2003, 172/2003, 207/2003, 248/2003, 295/2003, 297/2003, 417/2003, 419/2003, 435/2003, 466/2003, 539/2003, 541/2003, 642/2003, 662/2003, 664/2003, 666/2003, 713/2003, 739/2003, 743/2003, 746/2003, 777/2003, 815/2003, 905/2003, 957/2003, 971/2003, 1020/2003, 1022/2003, 1056/2003, 1097/2003, 1118/2003, 1121/2003, 1148/2003, 1172/2003, 1214/2003, 1238/2003, 1244/2003, 1262/2003, 1264/2003, 1283/2003, 838/2002, 123/2003.

Kirchner [191]: 108/2003, 141/2003, 194/2003, 195/2003, 200/2003, 217/2003, 256/2003, 259/2003, 337/2003, 386/2003, 388/2003, 390/2003, 391/2003, 392/2003, 425/2003, 432/2003, 530/2003, 546/2003, 577/2003, 583/2003, 622/2003, 634/2003, 641/2003, 684/2003, 792/2003, 806/2003, 810/2003, 812/2003, 1006/2003, 1069/2003, 1080/2003, 1124/2003, 1185/2003, 1192/2003, 1194/2003, 1210/2003, 1221/2003, 1274/2003, 1293/2003, 1295/2003, 1347/2003, 1349/2003, 1351/2003, 1353/2003, 1357/2003, 1355/2003, 1366/2003, 1368/2003, 2/2004, 140/2004, 204/2004, 215/2004, 350/2004, 352/2004, 365/2004, 368/2004, 369/2004, 387/2004, 389/2004, 489/2004, 491/2004, 493/2004, 508/2004, 512/2004, 528/2004, 683/2004, 685/2004, 721/2004, 756/2004, 767/2004, 809/2004, 821/2004, 823/2004, 825/2004, 827/2004, 906/2004, 908/2004, 917/2004,

923/2004, 962/2004, 978/2004, 1010/2004, 1064/2004, 1066/2004, 1160/2004, 1173/2004, 1192/2004, 1179/2004, 1199/2004, 1207/2004, 1218/2004, 1332/2004, 1357/2004, 1375/2004, 1441/2004, 1443/2004, 1506/2004, 1668/2004, 1672/2004, 1675/2004, 1687/2004, 1693/2004, 1729/2004, 1733/2004, 1806/2004, 1898/2004, 1900/2004, 1952/2004, 1956/2004, 2005/2004, 2007/2004, 2009/2004, 16/2005, 145/2005, 160/2005, 225/2005, 238/2005, 267/2005, 449/2005, 475/2005, 527/2005, 540/2005, 555/2005, 557/2005, 565/2005, 748/2005, 750/2005, 772/2005, 774/2005, 788/2005, 875/2005, 886/2005, 977/2005, 986/2005, 992/2005, 1047/2005, 1065/2005, 1069/2005, 1073/2005, 1114/2005, 1107/2005, 1246/2005, 1255/2005, 1273/2005, 1275/2005, 1295/2005, 1322/2005, 1376/2005, 1404/2005, 1453/2005, 1454/2005, 1455/2005, 1466/2005, 1599/2005, 1683/2005, 1673/2005, 1745/2005, 1748/2005, 48/2006, 54/2006, 92/2006, 135/2006, 163/2006, 165/2006, 167/2006, 208/2006, 210/2006, 211/2006, 217/2006, 267/2006, 304/2006, 311/2006, 352/2006, 363/2006, 373/2006, 516/2006, 524/2006, 530/2006, 532/2006, 678/2006, 681/2006, 758/2006, 760/2006, 762/2006, 764/2006, 782/2006, 811/2006, 828/2006, 832/2006, 913/2006, 940/2006.

(35) Según nuestro relevamiento, los DNU dictados desde el 05/08/2006 hasta el 31/12/2018, detallados por presidente son los siguientes:

Kirchner [46]: 1022/2006, 1085/2006, 1095/2006, 1098/2006, 1126/2006, 1171/2006, 1223/2006, 1322/2006, 1384/2006, 1386/2006, 1388/2006, 1409/2006, 1444/2006, 1461/2006, 1487/2006, 1488/2006, 1590/2006, 1592/2006, 1615/2006, 1668/2006, 1748/2006, 1782/2006, 1784/2006, 1909/2006, 2063/2006, 22/2007, 40/2007, 149/2007, 151/2007, 239/2007, 444/2007, 456/2007, 757/2007, 861/2007, 863/2007, 871/2007, 872/2007, 899/2007, 1045/2007, 1067/2007, 1108/2007, 1592/2007, 1798/2007, 1855/2007, 1856/2007, 1012/2006.

Fernández de Kirchner [81]: 1472/2008, 2025/2008, 2314/2008, 10/2009, 90/2009, 108/2009, 206/2009, 1365/2009, 1458/2009, 1461/2009, 1602/2009, 1801/2009, 2010/2009, 18/2010, 296/2010, 298/2010, 615/2010, 919/2010, 1584/2010, 1798/2010, 1993/2010, 2052/2010, 2054/2010, 160/2011, 192/2011, 278/2011, 441/2011, 446/2011, 521/2011, 1764/2011, 1991/2011, 2082/2011, 246/2011, 324/2011, 201/2012, 530/2012, 557/2012, 874/2012, 936/2012, 1016/2012, 1338/2012, 1382/2012, 1667/2012, 2402/2012, 2609/2012, 249/2013, 339/2013, 516/2013, 566/2013, 636/2013, 637/2013, 853/2013, 1170/2013, 1416/2013, 1757/2013, 2103/2013, 2287/2013, 84/2014, 212/2014, 351/2014, 606/2014, 641/2014, 810/2014, 1246/2014, 1334/2014, 1765/2014, 2129/2014, 2516/2014, 154/2015, 225/2015, 406/2015, 441/2015, 504/2015,

En otros términos, y como puede apreciarse al comparar los Gráficos 1 y 3, la cantidad de decretos de necesidad y urgencia de “tercera generación” (2006-2018), dictados en un período de similar extensión al anterior, representa poco más de un tercio de la cantidad de decretos de “segunda generación” (1994-2006).

La diferencia, como puede advertirse, es sustancial: la cantidad total del segundo período considerado (2006-2018) representa un 34,6% del anterior (1994-2006), lo que importa aproximadamente una reducción del 65% de un período al otro, luego de la entrada en vigencia de la ley 26.122 y la puesta en funcionamiento de la Comisión.

Es cierto, sin embargo, que en el período comprendido por los decretos de “segunda generación” (1994-2006), a partir de fines del año 2001, el país atravesó una de sus mayores y más graves crisis económicas. Ello podría explicar el hecho de que De la Rúa haya dictado sólo en los meses de noviembre y diciembre de 2001 un total de 13 (trece) decretos de necesidad y urgencia, Rodríguez Saá en sólo 8 (ocho) días un total de 6 (seis) y Duhalde, durante el año 2002, un total de 106 (ciento seis). Pero incluso si se descontara el total de estos decretos referidos —o incluso el total de los 152 (ciento cincuenta y dos) decretos de necesidad y urgencia dictados por Duhalde en sus dos años de mandato—, la diferencia entre un período y el otro sigue siendo sustancial: 330 (trescientos treinta) decretos en el primero y 174 (ciento setenta y cuatro) decretos en el segundo, lo que representaría una reducción aproximada del 48% luego de la entrada en vigencia de la ley 26.122 y la puesta en funcionamiento de la Comisión.

Se sigue de ello que, más allá del balance crítico que haremos seguidamente en relación con la actividad de la Comisión y de las propias cámaras del Congreso, y de que la “correlación” no necesariamente significa “causación” (37), es innegable que la entrada en vigencia de la ley 26.122

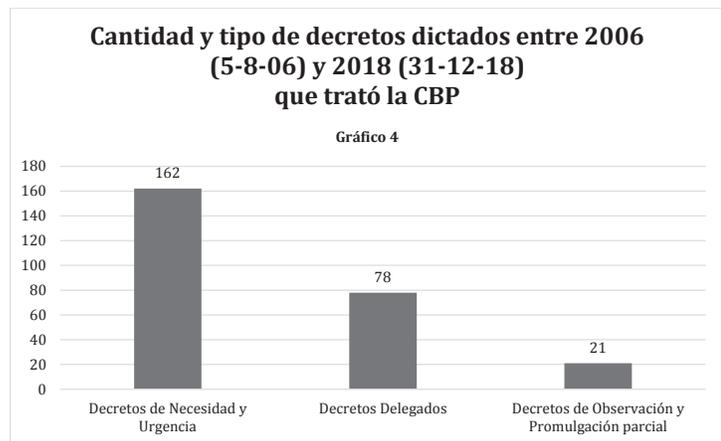
y la puesta en funcionamiento del sistema de control legislativo que instrumentó parece haber colaborado a que se produzca una reducción sustancial en el uso de este tipo de instrumentos excepcionales por parte del Poder Ejecutivo.

III. La práctica de la Comisión Bicameral Permanente en números (2006-2018)

En lo que refiere particularmente a la actividad de la Comisión Bicameral Permanente, hemos identificado y analizado un total de 261 (doscientos sesenta y uno) decretos dictados entre la puesta en vigencia de la ley 26.122 el 05/08/2006 y el 31/12/2018, sobre los que aquella se ha expedido hasta la fecha (38).

De inicio cabe destacar que, pese a la valoración crítica que haremos luego, lo cierto es que la Comisión —a diferencia de las Cámaras del Congreso, como veremos— ha estado muy activa en estos más de doce años de funcionamiento. En efecto, según nuestros registros, aquella se pronunció en relación con más del 94% (39) del total de los decretos de necesidad y urgencia, delegados y de observación y promulgación parcial que fueron dictados por el Poder Ejecutivo en el período mencionado, en tanto sólo 14 (catorce) no fueron allí tratados (40). Esto es de por sí destacable, más allá de las críticas que haremos en relación con su práctica a lo largo de todos estos años.

En cuanto a la proporción del tipo de decretos que fueron tratados por la Comisión, aquella guarda relación con la que existe en los dictados por el Poder Ejecutivo en el período considerado, que ya referimos en los puntos anteriores. En tal sentido, la mayor cantidad de los decretos que trató la Comisión Bicameral Permanente fueron de necesidad y urgencia (un total de 162), siguiéndole en número los decretos delegados (que fueron 78) y, por último, los de observación y promulgación parcial (que sólo fueron 21), conforme se indica en el Gráfico 4 siguiente:



{ NOTAS }

505/2015, 815/2015, 1423/2015, 1775/2015, 2226/2015, 2229/2015, 2585/2015, 2635/2015.
Maeri (47): 13/2015, 21/2015, 256/2015, 257/2015, 267/2015, 73/2016, 223/2016, 275/2016, 593/2016, 691/2016, 737/2016, 797/2016, 882/2016, 908/2016, 975/2016, 1199/2016, 1244/2016, 2/2017, 51/2017, 52/2017, 54/2017, 70/2017, 80/2017, 102/2017, 139/2017, 146/2017, 160/2017, 258/2017, 698/2017, 1013/2017, 746/2017, 513/2017, 516/2017, 595/2017, 27/2018, 95/2018, 90/2018, 157/2018, 310/2018, 575/2018, 756/2018, 801/2018, 545/2018, 967/2018, 1043/2018, 1053/2018, 1117/2018.
(36) Hemos utilizado para ello, como fuentes de búsqueda, las páginas de Infoleg (www.infoleg.gob.ar), de SAIJ (www.saij.gob.ar) y del Boletín Oficial (www.boletinoficial.gob.ar), así como también la información parcial que nos fuera suministrada en el año 2018 por la Dirección de Información Parlamentaria, que nos permitió validar el estudio de campo que efectuamos. En las notas al pie de página N° 34 y 35 anteriores hemos individualizado uno por uno todos los decretos de necesidad y urgencia de “segunda generación” y “tercera generación” que

hemos encontrado, hasta el 31/12/2018. En caso de que cualquier lector tuviera conocimiento de otros adicionales, rogamos nos lo informe a estas direcciones de correo electrónico: scv@bgec.com.ar y ypd@bgec.com.ar.
(37) Cfr. ARBALLO, Gustavo, “DNU’s historial completo 1984-2019”, post publicado en el sitio de blog <http://www.saberderecho.com/2019/01/dnus-historial-completo-1984-2019.html>, consultada por última vez el 25/01/2019, cuando este trabajo se encontraba en etapa de revisión.
(38) Para identificar y analizar la totalidad de los dictámenes emitidos por la Comisión Bicameral en relación con los decretos dictados en el período considerado (desde el 05/08/2006 hasta el 31/12/2018) utilizamos como fuentes de búsqueda los siguientes sitios oficiales: (a) para búsquedas por Orden del día: teniendo el número y año puede ubicarse el texto en: http://www.diputados.gov.ar/separ/dsecretaria/s_od/od.html y http://www.diputados.gov.ar/separ/dsecretaria/s_od/od.html; (b) para búsqueda por “Reunión y Eventos de la Comisión” o por “Proyecto con Dictamen”: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/info/105#Reuniones>; y (c) para buscar por “Proyectos” de la “Comisión bicameral permanente de trámite legislativo - ley 26.122”: <http://www.hcdn.gob.ar/proyectos/buscador2016-99.html>. Destacamos la gran dificultad que importó realizar ese estudio de campo, debido a la falta de información disponible, su gran dispersión, el carácter parcial y su difícil acceso.
(39) 261 (doscientos sesenta y uno) decretos sobre un total de 275 (doscientos setenta y cinco) decretos de necesidad y urgencia, delegados y de observación y promulgación parcial de las leyes dictados entre el 05/08/2006 y el 31/12/2018.
(40) Se trata de los siguientes decretos: DNU 1244/2016 (modifica presupuesto para el ejercicio 2016), 691/2016 (aprueba régimen de redeterminación de precios de contratos de obra pública), 975/2016 (modifica presupuesto para el ejercicio 2016), 139/2017 (modifica artículo de la ley 27.260 se estableció el Régimen de Sincermiento Fiscal), 146/2017 (modifica al DNU 902/2012 que estableció el PROCREAR), 51/2017 (asignación al

Del total de los pronunciamientos detallados en el Gráfico 4, emitidos por la Comisión Bicameral Permanente en relación con esos 261 (doscientos sesenta y uno) decretos, según nuestro análisis fueron 193 (ciento noventa y tres) los decretos que tuvieron dictamen de “mayoría” absoluta con la firma de 9 (nueve) o más miembros, en los términos del art. 8°, primera parte, de la ley 26.122, por lo que cabe sostener que obtuvieron —técnicamente— un “dictamen” de mayoría de la Comisión.

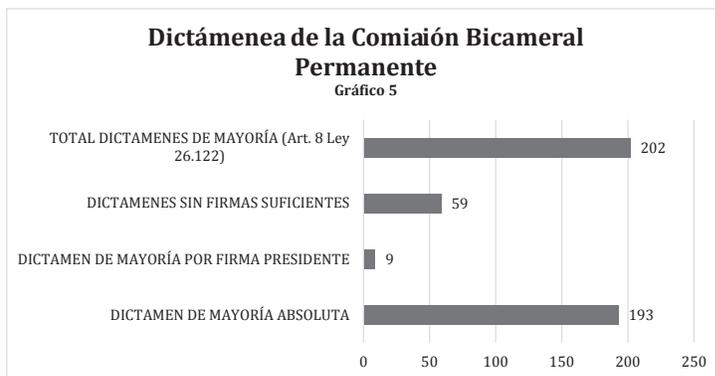
A ese número deberían agregarse, asimismo, aquellos supuestos en que, habiendo existido un empate entre dos dictámenes opuestos con 8 (ocho) firmas cada uno, debe considerarse “dictamen de mayoría” (41) al que llevó la firma del presidente de la Comisión. Esto último, en función de lo dispuesto en el art. 8°, segunda parte, de la ley 26.122. En tal sentido, hemos identificado nueve (9) decretos respecto de los cuales se emitieron dos dictámenes, uno por la validez y otro por el rechazo (invalides), pero ambos con la firma de 8 (ocho) integrantes de la Comisión y encontrándose el presidente designado a la fecha de la emisión del dictamen.

Se trata de los DNU 13/2015 (modificatorio de la Ley de Ministerios), 211/2015 (modificatorio de la ley de presupuesto para el ejercicio 2016), 256/2015 (ya mencionado más arriba, por el que se transfirió a la Corte Suprema la Oficina de Captación de

Comunicaciones), 257/2015 (que prorrogó la entrada en vigencia del Código Procesal Penal de la Nación), 223/2016 (modificatorio de la Ley de Ministerios), 267/2015 (ya mencionado, que modificó las Leyes 26.522 y 27.078, disolvió la AFSCA y la AFTIC y creó el ENACOM), 73/2016 (ya mencionado anteriormente, que derogó el DNU 2635/2015), 27/2018 (conocido como “mega-decreto” de Desburocratización y Simplificación), y 95/2018 (modificatorio de la Ley de Ministerios).

Por ello, considerando estos últimos supuestos mencionados, habrían existido un total de 202 (doscientos dos) decretos que obtuvieron dictamen de mayoría emitidos por la Comisión Bicameral Permanente y que pueden ser técnicamente calificados como tales en los términos del art. 8° de la ley 26.122. Esto significa que obtuvo dictamen de mayoría el 77% de los decretos tratados por la Comisión.

En el Gráfico 5 reflejamos lo dicho anteriormente, comparando la cantidad de “dictámenes de mayoría absoluta” (art. 8°, primera parte, ley 26.122), “dictámenes de mayoría por firma presidente” (art. 8°, segunda parte, ley 26.122) y de “dictámenes sin firmas suficientes” para ser considerados de “mayoría”, así como también el total de dictámenes de “mayoría” emitidos por la Comisión que pueden ser calificados técnicamente como tales.



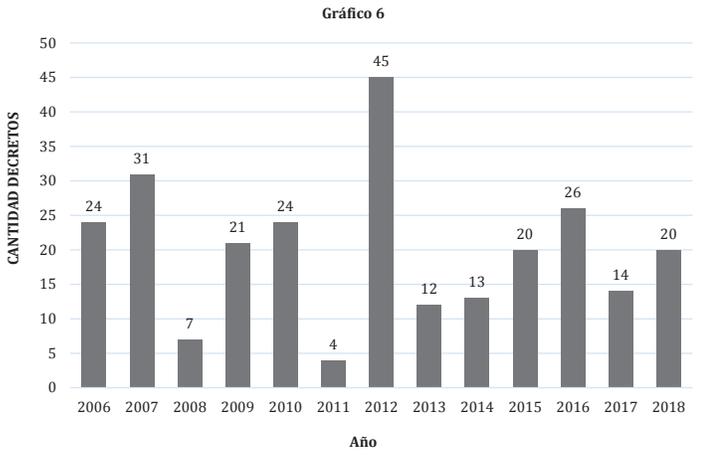
Aclaremos, de todos modos, que la cantidad total de pronunciamientos emitidos por la Comisión no coincide exactamente con la cantidad de decretos que trató, pues en algunas oportunidades analizó más de un decreto por dictamen (42). Según nuestros cálculos, hasta el 31/12/2018 la Comisión se pronunció en 250 (doscientas cincuenta) ocasiones respecto de 261 (doscientos sesenta y un) decretos dicta-

dos con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 26.122 que fueron tratados por aquella.

En el Gráfico 6, por otro lado, efectuamos un detalle de la cantidad de decretos por año que, en el período considerado, fueron tratados por la Comisión Bicameral Permanente (43), lo que permite conocer cuáles fueron sus años de mayor actividad:

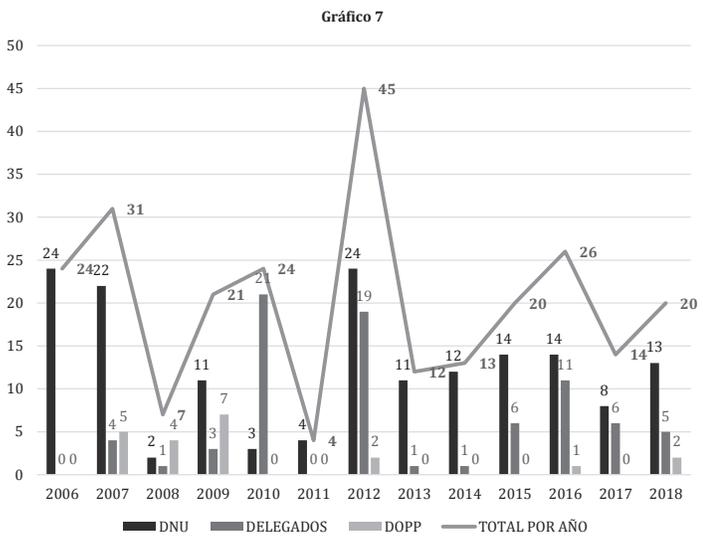
Ministerio de Desarrollo Social de determinadas mercaderías), 513/2017 (modifica la Ley de Ministerios), 516/2017 (modifica leyes 24.241 y 24.714), 595/2017 (modifica el presupuesto para el ejercicio 2017), 70/2017 (modificatorio de la Ley de Migraciones), 80/2017 (régimen de feriados), 575/2018 (modifica la Ley de Ministerios). Y decretos delegados 472/2017 (prorroga plazo aplicación de impuestos internos) y 95/2017 (distribución de beneficios juegos de azar).
(41) El art. 8° de la ley 26.122 establece que “[l]os dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente se conforman con la firma de la mayoría absoluta de sus miembros y en caso de que haya más de un dictamen con igual número de firmas, el dictamen de mayoría es el que lleva la firma del presidente”. Similar disposición contiene el art. 7° del Reglamento de la Comisión. Sobre la base de esta disposición, las dudas acerca de la verdadera existencia de un “dictamen de mayoría” se generan: (a) en los períodos en los que no existía un presidente designado en la Comisión que pudiera hacer valer su firma en

Total anual de los decretos dictados entre 2006 (5-8-06) y 2018 (31-12-18) que fueron tratados por la CBP



Ese mismo detalle, pero distinguiendo a su vez el tipo de decreto por año que fue tratado por la Comisión, se identifica en el Gráfico 7 (44):

Cantidad de decretos dictados entre 2006 (5-8-06) y 2018 (31-12-18) con indicación del tipo y año en que fueron tratados por la CBP



Conforme surge claramente del Gráfico 7, los años 2007 y 2012 se destacan como aquellos años de mayor actividad de la Comisión Bicameral Permanente, en especial este último, con un total de 45 (cuarenta y cinco) decretos que fueron tratados por ella: 24 (veinticuatro) de necesidad y urgencia, 19 (dieci-

nove) delegados y 2 (dos) de observación y promulgación parcial.

Lo interesante es que se trata de años en los que el oficialismo tenía mayoría en ambas Cámaras del Congreso, lo que no solo explicaría la intensa actividad sino, también, el hecho de

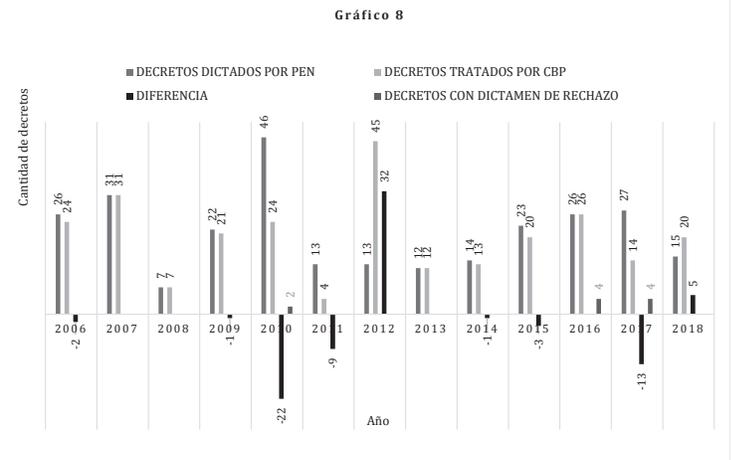
que —como veremos— en ninguno de ellos se emitió siquiera un [1] solo dictamen de “mayoría” por el que propiciara el “rechazo” de alguno de los decretos que fueron sometidos a su control en los términos de la ley 26.122.

Desde otra perspectiva cabe destacar que los años de mayor actividad de la Comisión Bicameral Permanente no siempre coincidieron con los años en que el Poder Ejecutivo dictó mayor cantidad de decretos sometidos al control legislativo instrumentado por la ley 26.122 (véase el Gráfico 2 incluido más arriba). Por el contrario, los años de mayor actividad tienden a coincidir con aquellos en que el oficialismo contaba con mayoría en ambas Cámaras del Congreso (como los años 2007 y 2012 mencionados), mientras que aquellos en que se advierte una baja en su actividad coinciden con los años en que existió paridad de fuerzas entre el oficialismo y la oposición en el Congreso (de hecho, como veremos, el año que más decretos dictó el Poder Ejecutivo fue el 2010, con un escenario de paridad de fuerzas en el Congreso, y casualmente fue ese el año que —en proporción— menos decretos trató la Comisión).

Los años de mayor actividad de la Comisión (en los que existió mayoría oficialista en ambas Cámaras), por su parte, tampoco coinciden con los años en que se produjeron los escasos dictámenes de mayoría de “rechazo” emitidos por la Comisión. Por el contrario, estos se produjeron exclusivamente en los periodos en los que existió una minoría oficialista —o paridad relativa de fuerzas— en las cámaras del Congreso. En efecto, como veremos, existieron 2 (dos) dictámenes de mayoría de rechazo en el año 2010 (con paridad de fuerzas en el Congreso) y 8 (ocho) entre los años 2016 y 2017 (con minoría del oficialismo en el Congreso).

Para ilustrar lo dicho anteriormente, en el Gráfico 8 efectuamos una comparación entre (a) la cantidad de decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y decretos de observación y promulgación parcial dictados cada año por el Poder Ejecutivo en el periodo considerado (Gráfico 2) y (b) la cantidad de decretos tratados anualmente por la Comisión Bicameral Permanente en el mismo periodo (Gráficos 6 y 7):

Comparación actividad de la CBP con actividad del Poder Ejecutivo entre 2006 (5-08-2006) y 2018 (31-12-2018)



Surge del Gráfico 8 que durante los primeros años de actividad de la Comisión, entre el 2006 y el 2009, cuando el oficialismo contaba con mayoría en ambas Cámaras del Congreso, su actividad fue normal (o, al menos, la esperable): la Comisión trató por año prácticamente el mismo número de decretos que la cantidad total dictada anualmente por el Poder Ejecutivo, no habiendo existido —eso sí— ningún dictamen de “mayoría” que propiciara el “rechazo” de alguno de los decretos tratados en dichos años.

En cambio, en los años 2010 y 2011, cuando hubo una real paridad de fuerzas en la representación política dentro del Congreso, la Comisión trató anualmente una can-

tidad de decretos sustancialmente menor en relación con la cantidad de decretos por año que dictó el Poder Ejecutivo (habiéndose incluso producido situaciones de bloqueo por falta de quórum). En efecto, en el año 2010 la Comisión trató 24 (veinticuatro) decretos mientras que, ese mismo año, el Poder Ejecutivo dictó un total de 46 (cuarenta y seis) decretos sometidos al control previsto en la ley 26.122. En el año 2011, por su parte, mientras que la Comisión trató un total de 4 (cuatro) decretos (46), el Poder Ejecutivo dictó 13 (trece) decretos sometidos al control del Congreso. Y, como veremos luego, en este periodo de paridad de fuerzas fueron 2 (dos) los decretos que obtuvieron dictámenes de “mayoría” propiciando su “rechazo”, ambos del año 2010

[NOTAS]

caso de empate (esto es, cuando se produce “más de un dictamen con igual cantidad de firmas”); y (b) como consecuencia de la interpretación que se haga de la última parte de la disposición, que puede ser interpretada de modo estricto o ampliamente. En una interpretación estricta, sólo “desempataría” la firma del presidente en caso de que se produzcan dos dictámenes opuestos con 8 (ocho) firmas cada uno. La interpretación amplia, en cambio, sería entender que en caso de empate con cualquier cantidad de firmas debe considerarse dictamen de mayoría al que lleva el presidente. Esta última, sin embargo, además de que desconocería la exigencia de la “mayoría absoluta” de firma de los integrantes de la comisión para lograr el “dictamen”, conduciría a una paradoja: cuando se producen dos dictámenes de 3 (tres) firmas cada uno, existiría dictamen

de mayoría si el presidente de la Comisión suscribe uno de ellos. Sin embargo, no existiría dictamen cuando, v. gr., se producen dos dictámenes, uno con 8 (ocho) firmas (aún con la del presidente) pero otro con menos (1, 2, 3, 4, 5, 6 o incluso 7), pues en tales casos, al no existir empate, cuál dictamen lleva su firma sería irrelevante y no se obtendría la cantidad necesaria de firmas para lograr dictamen de mayoría (la mayoría absoluta de sus miembros, esto es, al menos 9 (nueve) firmas). Un ejemplo de este último supuesto mencionado está dado por el reciente decreto delegado 1076/2017, respecto del cual se produjeron dos dictámenes: (a) uno por la validez, suscripto por 8 (ocho) integrantes de la Comisión (incluido su presidente) y (b) uno por la invalidez, suscripto por 7 (siete) integrantes. Los dictámenes, de fecha 06/03/2018, se encuentran dis-

ponibles online en <http://www.senado.gov.ar/upload/25135.pdf>, consultada por última vez el 06/04/2018.

(42) Tal es el caso, v. gr., del dictamen de fecha 08/11/2006, que trató conjuntamente 18 (dieciocho) decretos de necesidad y urgencia (decs. 678/2006, 764/2006, 782/2006, 828/2006, 832/2006, 940/2006, 1085/2006, 1095/2006, 1098/2006, 1126/2006, 1171/2006, 1223/2006, 1322/2006, 1386/2006, 1388/2006, 1409/2006, 1444/2006 y 1461/06), de los cuales 12 (doce) fueron dictados con posterioridad al día 05-08-2006 y por eso son considerados para el presente estudio. Su texto se encuentra disponible en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/8533/downloadOrdenDia>, consultada por última vez el 16/03/2018. Existieron también otras oportunidades en que la Comisión utilizó esta metodología, pero respecto de

decretos previos al 05/08/2006 que no son considerados en este trabajo.

(43) Respecto del total de 55 (cincuenta y cinco) decretos tratados por la Comisión Bicameral Permanente en el año 2006 sólo hemos computado los 24 (veinticuatro) que fueron dictados (los decretos) con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 26.122 (05/08/2006).

(44) El año corresponde al tratamiento de la Comisión Bicameral Permanente y no a la fecha en que el decreto fue dictado.

(45) Durante el año 2010 la Comisión trató: (a) 3 (tres) decretos dictados en 2009 y (b) 21 (veintiún) decretos dictados en 2010.

(46) Los 4 (cuatro) decretos tratados por la Comisión en 2011 fueron dictados ese mismo año.

y respecto de decretos dictados ese mismo año (47).

Entre los años 2012 a 2015, habiendo el oficialismo recuperado la mayoría en ambas Cámaras del Congreso, la Comisión volvió a tratar prácticamente igual cantidad de decretos que los dictados por el Poder Ejecutivo año a año (48), sin emitir ningún dictamen de mayoría propiciando el “rechazo” de alguno de ellos, tal como había ocurrido en el 2006-2009. Sin embargo, en el año 2012 se observa una marcada hiperactividad de la Comisión: conforme surge del Gráfico 8, trató 32 (treinta y dos) decretos más que el total de los que fueron dictados por el Poder Ejecutivo ese año. Es decir, mientras que el Poder Ejecutivo dictó ese año un total de 13 (trece) decretos sometidos al control legislativo, la Comisión trató un total de 45 (cuarenta y cinco) decretos.

Cabe entonces preguntarse: ¿a qué se debe esa hiperactividad que marca una diferencia en relación con el anterior período (2006-2009), en el que (como entre 2012 y 2015) existió mayoría del oficialismo en ambas Cámaras del Congreso?

La respuesta podría ser que entre uno y otro período se atravesaron al menos dos años en que, debido a los resultados electorales, esa mayoría se perdió y se verificó una real paridad de fuerzas en la representación política del Congreso, años en los cuales además hubo una baja en la actividad de la Comisión, como vimos antes.

En efecto, si se analizan cuáles fueron los decretos tratados por la Comisión en el año 2012 se advierte que, con mayoría nuevamente en ambas cámaras del Congreso —y, por ende, en la Comisión—, el entonces oficialismo logró tratar un total de 25 (veinticinco) decretos dictados en el año 2010 y 9 (nueve) decretos del año 2011, que debido a la paridad de fuerzas que existía entonces no pudieron obtener un pronunciamiento sobre su validez en el año que fueron dictados (49). En otros términos, pese al tiempo transcurrido desde su dictado, muchos de los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo en los años 2010 y 2011 —que, por el contexto político, no habían sido tratados por la Comisión al ser emitidos—, una vez recuperadas las mayorías por el oficialismo en el año 2012, fueron tratados y obtuvieron pronunciamientos por parte de esta, en los que se propició su declaración de validez.

Esta práctica, cabe destacarlo, pudo existir debido a que las cámaras del Congreso —como veremos al analizar su actividad— no cumplieron con el deber de abocarse al tratamiento de los decretos sometidos al control legislativo ante la falta de emisión del dictamen de Comisión dentro del plazo previsto en el art. 19 de la ley 26.122 (50). En efecto, si los decretos dictados en los años 2010 y 2011 que no obtuvieron dictamen dentro del plazo legalmente establecido hubieran sido rechazados o aprobados por las cámaras en

tiempo oportuno (abocándose a su inmediato y expreso tratamiento), tales decretos no habrían podido ser tratados por la Comisión sino en el año 2012, al recobrar el oficialismo la mayoría en ambas Cámaras del Congreso.

Finalmente, entre los años 2016 y 2018 (51), luego de las elecciones de octubre de 2015, cuando el nuevo oficialismo no obtuvo mayoría en ninguna de las dos cámaras del Congreso, fue el período de actividad de la Comisión que se destaca por ser aquel en que emitió la mayor cantidad de dictámenes de “mayoría” que propiciaron el “rechazo” de decretos sometidos a su control. En efecto, conforme surge del Gráfico 8 y veremos en detalle más adelante, la Comisión emitió 4 (cuatro) dictámenes de rechazo en el año 2016 y otros 4 (cuatro) dictámenes de rechazo en el año 2017. En otros términos, en los años 2016 y 2017 se emitieron 8 (ocho) de los 10 (diez) únicos dictámenes de “rechazo” que la Comisión produjo con la mayoría exigida por el art. 8º de la ley 26.122 en sus más de doce años de funcionamiento.

Al respecto es interesante asimismo destacar que en 9 (nueve) casos de este período existió un empate entre dictámenes opuestos con 8 (ocho) firmas cada uno, habiéndose impuesto el dictamen que propiciaba la validez como de “mayoría” al ser suscripto por el senador Naidenoff —representante del entonces y actual oficialismo— como presidente de la Comisión. Este fue el caso de los DNU 13/2015, 211/2015, 256/2015, 257/2015, 223/2015, 267/2015, 73/2015, que ya referimos más arriba, los que fueron —todos— tratados por la Comisión en el mes de febrero de 2016, al poco tiempo de que asumiera el presidente Macri, y los DNU 27/2018 y 95/2018 tratados en los meses de febrero y abril de 2018. Lo anterior demuestra, en consecuencia, que el régimen previsto en la ley 26.122 para determinar el dictamen de “mayoría” en caso de empate por igual cantidad de firmas fue operativo en este período de minoría oficialista en el Congreso, permitiendo al oficialismo imponer como de mayoría dictámenes de “validez” al ejercer la presidencia de la Comisión.

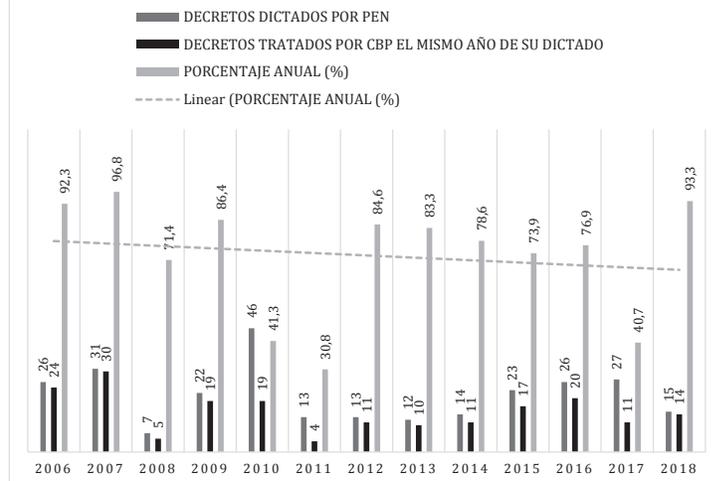
En lo que refiere al nivel de actividad de la Comisión en ese período de minoría oficialista en el Congreso (2016-2018), si bien puede decirse que fue prácticamente normal en los años 2016 y 2018, sí se advierte una baja en el año 2017, en tanto aquella trató sólo 14 (catorce) decretos mientras que durante ese año el Poder Ejecutivo dictó 27 (veintisiete) decretos sometidos al control legislativo instrumentado en la ley 26.122.

Ahora bien, si se considera exclusivamente la cantidad de decretos tratados por la Comisión el mismo año en que fueron dictados, la tasa de efectividad anual promedio en los más de doce años de actividad de la Comisión fue de un 77%: es decir, aquella trató casi 8 (ocho) de cada 10 (diez) decretos el mismo año en que fueron dictados.

Esto surge, en efecto, del Gráfico 9, en el que —a diferencia del Gráfico 8— consideramos exclusivamente la cantidad de decretos tratados por la Comisión el mismo año en que fueron dictados:

Tasa de efectividad de la CBP en tratar los decretos el mismo año en que fueron dictados

Gráfico 9



Como puede observarse en el Gráfico 9, si bien existe una leve tendencia general a la baja en la tasa de efectividad de la Comisión en tratar los decretos el mismo año en que fueron dictados por el Poder Ejecutivo, en el año 2018 la tasa se incrementó (52), en tanto aquella trató 14 (catorce) de los 15 (quince) decretos dictados por el presidente Macri ese año.

Por otra parte se observa asimismo que los años en que existió paridad de fuerzas en la representación política en el Congreso (2010 y 2011) son aquellos que evidencian las menores tasas de efectividad, a excepción del año 2017, en el que el oficialismo careció de mayorías en ambas Cámaras y en el que, sin embargo, la tasa también fue de las más bajas del período considerado.

Las tasas más altas de efectividad, en cambio, corresponden en general a años en los que el oficialismo contaba con mayoría en ambas cámaras del Congreso, esto es, en los años 2006-2009 y 2012-2015. En dichos períodos los decretos tendieron a ser tratados y “convalidados” por la Comisión el mismo año en que fueron dictados (decimos “convalidados”, porque en dichos años no se registran dictámenes de “mayoría” que propiciaran el “rechazo” de los decretos tratados por la Comisión). Las tasas también tendieron a ser altas en los años de minoría oficialista en

el Congreso (2016-2018, a excepción del año 2017 antes mencionado), registrándose incluso en 2018 una de las más altas de todo el período considerado.

En lo que refiere a los dictámenes de “rechazo” que ya hemos mencionado en los párrafos anteriores, de todos los dictámenes emitidos hasta la fecha en relación con los decretos dictados desde la entrada en vigencia de la ley 26.122 y hasta el 31/12/2018, identificamos únicamente 10 (diez) “dictámenes de mayoría” en los que la Comisión Bicameral Permanente se pronunció por el “rechazo” (invalidó) del decreto. Y como se dijo, todos ellos corresponden a períodos en los cuales la Comisión Bicameral no contó con mayoría oficialista en su integración, pues se produjeron en los años 2010, 2016 y 2017.

Se trató, en efecto, de los dictámenes emitidos con relación a los siguientes decretos: DNU 296/2010 (que derogó el DNU 2010/2009, creador del Fondo Bicentenario) (53), DNU 298/2010 (por el que se creó el Fondo de Desendeudamiento) (54), DNU 797/2016 (por el que se modifica la ley de presupuesto para el ejercicio 2016, autorizando también a contraer deuda pública) (55), DNU 1199/2016 (por el que se derogó otro DNU, el 2229/2015, que establecía determinados beneficios a exportaciones) (56), DD 1204/2016 (que dejó sin efecto el Régimen Especial para

[NOTAS]

(47) Se trató de los DNU 296/2010 y 298/2010, como veremos luego.
 (48) En el año 2013, en el que el Poder Ejecutivo dictó 12 (doce) decretos, la Comisión trató: (a) 2 (dos) decretos dictados en 2012 y (b) 10 (diez) decretos dictados en 2013. En el año 2014, por su parte, el Poder Ejecutivo dictó 14 (catorce) decretos y la Comisión se pronunció en relación con: (a) 2 (dos) decretos del año 2013 y (b) 11 (once) decretos dictados en 2014. Finalmente, en 2015 el Poder Ejecutivo dictó 23 (veintitrés) decretos y la Comisión trató: (a) 3 (tres) decretos del año 2014 y (b) 17 (diecisiete) decretos del año 2015.
 (49) En efecto, durante el año 2012 el Poder Ejecutivo dictó 13 (trece) decretos mientras que la Comisión se pronunció en relación con: (a) 25 decretos dictados en el año 2010; (b) 9 (nueve) decretos dictados en el año 2011 y (c) 11 (once) decretos dictados en el año 2012.
 (50) En efecto, de conformidad con lo establecido en

el art. 99, inc. 3º de la CN, el art. 20 de la ley 26.122 impone ese deber a las Cámaras al establecer expresamente que: “Vencido el tiempo que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los arts. 99, inc. 3º y 82 de la CN”.
 (51) Durante el año 2016 el Poder Ejecutivo dictó 26 (veintiséis) decretos mientras que la Comisión trató: (a) 6 (seis) decretos dictados en 2015 y (b) 20 (veinte) decretos dictados en 2016. Por su parte, en el 2017 el Poder Ejecutivo dictó 27 (veintisiete) decretos mientras que la Comisión trató: (a) 3 (tres) decretos dictados en 2016 y (b) 11 (once) decretos dictados en 2017. Finalmente, en 2018, el Poder Ejecutivo dictó 15 (quince) decretos mientras que la Comisión trató (a) 6 (seis) decretos dictados en 2017 y (b) 14 (catorce) decretos dictados en 2018.

(52) En 2018 la Comisión trató 14 (catorce) del total de 15 (quince) decretos dictados por el Poder Ejecutivo ese mismo año. El único decreto de ese año no tratado por la Comisión fue el DNU 575/2018, que modificó la Ley de Ministerios.
 (53) Dictamen de rechazo de fecha 15/03/2010, suscripto por 9 (nueve) integrantes de la Comisión Bicameral Permanente. Su texto se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/12803/downloadOrdenDia>, consultada por última vez el 20/02/2018.
 (54) Dictamen de rechazo de fecha 15/03/2010, suscripto por 9 (nueve) integrantes de la Comisión Bicameral Permanente. Su texto se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/upload/11245.pdf>, consultada por última vez el 20/02/2018.
 (55) Dictamen de rechazo de fecha 23/08/2016, suscripto por 8 (ocho) integrantes de la Comisión Bicame-

ral Permanente (incluido su presidente). Su texto se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/21567/downloadOrdenDia>, consultada por última vez el 20/02/2018. Hubo asimismo un segundo dictamen que también propició el rechazo del decreto, suscripto por 1 (un) solo integrante, el diputado Raúl J. Pérez, que se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/21569/downloadOrdenDia>, consultada por última vez el 20/02/2018. Si se entiende que el dictamen de 8 (ocho) firmas por el rechazo debe integrarse con el de una [1] firma en ese mismo sentido, habría habido “dictamen de mayoría” en los términos del art. 8º de la ley 26.122. Si, en cambio, se entiende que no deben computarse conjuntamente las firmas, no existiría “dictamen de mayoría”.
 (56) Dictamen de rechazo de fecha 13/12/2016, suscripto por 10 (diez) integrantes de la Comisión Bicameral Permanente (incluido su presidente). Su texto se en-

Pequeños Refinadores y el programa Petróleo Plus, a la vez que dispuso la ampliación de la emisión de bonos argentinos en dólares estadounidenses (57), DOPP 1250/2016 (que observó el art. 3º de la ley 27.329, que creó un régimen previsional especial para ex combatientes) (58), DNU 52/2017 (derogatorio de ciertos artículos de otro DNU, vinculado con el régimen de feriados y días no laborales) (59), DNU 54/2017 (60) (vinculado con materia de riesgos del trabajo y regulatorio de las Comisiones Médicas Interjurisdiccionales), DNU 102/2017 (modificadorio del 256/2015) (61), y DNU 746/2017 (modificadorio de la Ley de Ministerios) (62).

Además, también identificamos al menos 6 (seis) decretos respecto de los cuales se emitieron dos dictámenes, uno por la validez y otro por el rechazo (invalidez), pero ambos con la firma de 8 (ocho) integrantes de la Comisión y sin que existiera un presidente designado a la fecha de su emisión. Esto último, en consecuencia, impide determinar cuál de ambos dictámenes es en rigor el de “mayoría” en los términos del art. 8º *in fine* de la ley 26.122 y 7º del Reglamento de la Comisión.

En relación con esta cuestión, durante los años 2009 y 2010, en un contexto de paridad en la representación de las fuerzas políticas

en el Congreso, la Comisión no obtuvo mayoría para la designación de sus autoridades, entre ellos, su presidente. El conflicto se inició en la reunión del 30/12/2009, cuando un representante de la oposición y otro del oficialismo obtuvieron igual cantidad de votos para ser designados presidente y, ante la imposibilidad de solucionar el conflicto, se resolvió nombrar dos secretarios “ad hoc” que representarían a ambos sectores y permitirían el funcionamiento de la Comisión (63).

Si bien esa solución permitió que la Comisión continuara sesionando —bien que no sin inconvenientes para lograr el quórum para sesionar debido a la paridad de fuerzas (64)—, también trajo problemas operativos relevantes, pues —como adelantamos— al no existir presidente designado en la Comisión ante el supuesto de que existiera más de un dictamen con igual número de firmas resultaba imposible saber cuál era en rigor y técnicamente el “dictamen de mayoría”.

Esto último fue lo que ocurrió con relación a los 6 (seis) decretos, como dijimos, que por esa circunstancia no tuvieron técnicamente un “dictamen de mayoría”. Se trata de los siguientes, algunos de los cuales instrumentaron polémicas decisiones del Poder Ejecutivo adoptadas entre los años 2009 y 2010: DOPP 2004/2009 (que observó dos artículos

de la ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral) (65), DNU 2010/2009 (por el que se creó el Fondo del Bicentenario para el Desendeudamiento y la Estabilidad y se dispuso la autorización del pago de deuda con reservas de libre disponibilidad) (66), DNU 18/2010 (por el que se removió a Martín Redrado del cargo de presidente del Banco Central) (67), DD 2259/2009 (que prorrogó la vigencia del régimen de importación de “líneas de producción usadas”) (68), DD 2260/2009 (que fijó un derecho de exportación aplicable a desperdicios y desechos de diversos metales) (69), y el DD 2261/2009 (por el que se prorrogó por 180 días la suspensión de la exportación para consumo de desperdicios y desechos de diversos metales) (70).

Existieron asimismo otros casos de empate pero con menor cantidad de firmas por dictamen, como sucedió con los decretos que se detallan a continuación: DD 1089/2010 (por el que se aprobó el Modelo de Contrato de Préstamo a suscribirse entre la República Argentina y la Corporación Andina de Fomento) (71), DD 1090/2010 (idéntico al 1089/2010 y a los fines de financiar otro proyecto) (72), DD 1190/2010 (por el que se adoptó la Decisión 28/09 del Consejo del Mercado Común del Mercosur) (73). En estos casos, al igual que los mencionados anteriormente,

al haberse emitido los dictámenes sin que existiera un presidente designado no resulta posible determinar cuál sería el dictamen de “mayoría” en los términos del art. 8º *in fine* de la ley 26.122 y 7 del Reglamento de la Comisión (74).

Por otra parte, identificamos también otros dictámenes de rechazo con mayor cantidad de firmas que el dictamen que se pronunció por la validez del decreto, pero sin que se verifiquen las condiciones para que pueda considerarse que existió dictamen de “mayoría”. En tal sentido existieron 4 (cuatro) decretos respecto de los cuales el dictamen por la invalidez obtuvo mayor cantidad de firmas que aquel que propuso la declaración de validez, pero: (a) sin llegar a la mayoría absoluta de los integrantes (esto es, reunieron menos de 9 [nueve] firmas); y (b) sin que se verificara un supuesto de igual cantidad de firmas en ambos dictámenes, en cuyo caso habría podido considerarse dictamen de “mayoría” al que lleva la firma del presidente, en los términos de los arts. 8º *in fine* de la ley 26.122 y 7º del Reglamento de la Comisión.

Este fue el caso, por ejemplo, de los siguientes decretos: DD 901/2010 (por el que se prorrogó por 360 días la suspensión de la exportación para consumo de desperdicios y desechos de diversos metales) (75), DNU 521/2011

[NOTAS]

cuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/22409/downloadOrdenDia>, consultada por última vez el 20/02/2018.

(57) Dictamen de rechazo de fecha 20/12/2016, suscripto por 9 (nueve) integrantes de la Comisión Bicameral Permanente (incluido su presidente). Su texto se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/22412/downloadOrdenDia>, consultada por última vez el 20/02/2018.

(58) Dictamen de rechazo de fecha 20/12/2016, suscripto por 9 (nueve) integrantes de la Comisión Bicameral Permanente (incluido su presidente). Su texto se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/upload/20920.pdf>, consultada por última vez el 02/03/2017.

(59) Dictamen de rechazo de fecha 21/03/2017, suscripto por 9 (nueve) integrantes de la Comisión Bicameral Permanente (incluido su presidente). Su texto se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/22522/downloadOrdenDia>, consultada por última vez el 13/09/2017.

(60) Dictamen de rechazo de fecha 08/02/2017, suscripto por 6 (seis) integrantes de la Comisión Bicameral Permanente (incluido su presidente). Su texto se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/22438/downloadOrdenDia>, consultada por última vez el 02/03/2018. Este sería el “dictamen de mayoría” si se interpreta ampliamente lo dispuesto por el art. 8º de la ley 26.122, en razón de que: (a) se produjo también otro dictamen con igual cantidad de firmas (suscripto por integrantes del oficialismo) en favor de la validez del decreto, verificándose la situación de “empate” prevista en la citada norma; y (b) el primero (que se pronunció por el rechazo) lleva la firma del entonces presidente de la Comisión, el Diputado del Frente Para la Victoria, Marcos Cleri. El dictamen de fecha 16/02/2017 suscripto por seis [6] integrantes del oficialismo que se pronunciaron por la validez se encuentra disponible en el mismo *link* citado, p. 12, consultada por última vez el 02/03/2018.

(61) Dictamen de rechazo de fecha 21/03/2017, suscripto por 9 (nueve) integrantes de la Comisión Bicameral Permanente (incluido su presidente). Su texto se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/22499/downloadOrdenDia>, consultada por última vez el 13/09/2017.

(62) Dictamen de rechazo de fecha 24/10/2017 suscripto por 10 (diez) integrantes de la Comisión Bicameral Permanente (incluido su presidente). Su texto se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/upload/24156.pdf>, consultada por última vez el 20/02/2018.

(63) Cfr. Reunión de la Comisión Bicameral Permanente de fecha 30/12/2009, versión taquigráfica disponible online en <http://www.senado.gov.ar/upload/10164.pdf>, consultada por última vez el 18/09/2018, en particular, p. 7.

(64) En la reunión de la Comisión Bicameral Permanente de fecha 04/03/2010 el diputado Lanceta lo ponía en los siguientes términos: “el oficialismo obstaculiza el

funcionamiento de esta Comisión, y no la oposición. Fijense qué paradoja: inauguran las sesiones ordinarias diciéndonos que nos mandan un DNU y, cuando tenemos que tratarlo, no vienen a darnos mayoría. Es decir que nos quieren tratar de una escribanía cerrada. Antes, al menos, la escribanía estaba abierta, porque teníamos que levantar la mano y perdíamos; ahora ni siquiera eso podemos hacer. Pero creo que las urgencias de ayer a la mañana no son las de hoy” (Reunión de la Comisión Bicameral Permanente de fecha 04/03/2010, versión taquigráfica disponible online en <http://www.senado.gov.ar/upload/10309.pdf>, consultada por última vez el 18/09/2018, p. 3).

(65) El Dictamen suscripto por 8 (ocho) integrantes del entonces oficialismo, de fecha 30/12/2009, que se pronunció por la validez del decreto, se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/12789/downloadOrdenDia>, consultada por última vez el 22/02/2018. Por su parte, el Dictamen suscripto por 8 (ocho) integrantes de la entonces oposición, que se pronunció por el rechazo (invalidez) del decreto, también está disponible en el citado *link*. A la fecha de firma de los referidos dictámenes no existía un presidente designado.

(66) El Dictamen suscripto por 8 (ocho) integrantes del entonces oficialismo, de fecha 30/12/2009, que se pronunció por la validez del decreto, se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/12788/downloadOrdenDia>, consultada por última vez el 22/02/2018. Por su parte, el Dictamen suscripto por 8 (ocho) integrantes de la entonces oposición, que se pronunció por el rechazo (invalidez) del decreto, también está disponible en el citado *link*. A la fecha de firma de los referidos dictámenes no existía un presidente designado. Sin embargo, como es de público conocimiento, cabe destacar que el dec. 2010/2009 fue derogado por el dec. 296/2010, también de necesidad y urgencia, que fue tratado por la comisión y obtuvo un dictamen de rechazo (por su validez), en fecha 15/03/2010, que fue suscripto por 9 (nueve) integrantes de la Comisión Bicameral. El texto del referido dictamen se encuentra disponible en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/12803/downloadOrdenDia>, consultada por última vez el 26/02/2018. Posteriormente se dictó el decreto de necesidad y urgencia 298/2010, sustancialmente idéntico al dec. 2010/2009, que también obtuvo dictamen desfavorable (por la invalidez), suscripto en fecha 15/03/2010 por 9 (nueve) integrantes de la Comisión Bicameral. Su texto se encuentra disponible en <http://www.senado.gov.ar/upload/11245.pdf>, consultada por última vez el 26/02/2018.

(67) El Dictamen suscripto por 8 (ocho) integrantes del entonces oficialismo, de fecha 13/01/2010, que se pronunció por la validez del decreto, se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/upload/11117.pdf>, consultada por última vez el 26/02/2018. Por su parte, el Dictamen suscripto por 8 (ocho) integrantes de la entonces oposición, que se pronunció por el rechazo (inva-

lidez) del decreto, también está disponible en el citado *link*. A la fecha de firma de los referidos dictámenes no existía un presidente designado.

(68) El Dictamen suscripto por 8 (ocho) integrantes del entonces oficialismo, de fecha 10/02/2010, que se pronunció por la validez del decreto, se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/12792/downloadOrdenDia>, consultada por última vez el 26/02/2018. Por su parte, el Dictamen suscripto por 8 (ocho) integrantes de la entonces oposición, que se pronunció por el rechazo (invalidez) del decreto, también está disponible en el citado *link*. A la fecha de firma de los referidos dictámenes no existía un presidente designado.

(69) El Dictamen suscripto por 8 (ocho) integrantes del entonces oficialismo, de fecha 10/02/2010, que se pronunció por la validez del decreto, se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/12795/downloadOrdenDia>, consultada por última vez el 26/02/2018. Por su parte, el Dictamen suscripto por 8 (ocho) integrantes de la entonces oposición, que se pronunció por el rechazo (invalidez) del decreto, también está disponible en el citado *link*. A la fecha de firma de los referidos dictámenes no existía un presidente designado.

(70) El Dictamen suscripto por 8 (ocho) integrantes del entonces oficialismo, de fecha 10/02/2010, que se pronunció por la validez del decreto, se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/12796/downloadOrdenDia>, consultada por última vez el 26/02/2018. Por su parte, el Dictamen suscripto por 8 (ocho) integrantes de la entonces oposición, que se pronunció por el rechazo (invalidez) del decreto, también está disponible en el citado *link*. A la fecha de firma de los referidos dictámenes no existía un presidente designado.

(71) Dictamen de rechazo de fecha 25/08/2010, suscripto por 4 (cuatro) integrantes de la Comisión Bicameral Permanente, pero sin que existiera a esa fecha un presidente designado. Su texto se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/13568/downloadOrdenDia>, consultada por última vez el 20/02/2018. En relación con este decreto, como ocurrió con otros, existieron varios dictámenes: (a) uno de rechazo del decreto, indicado anteriormente, suscripto por 4 (cuatro) miembros; (b) otro que declara la validez del decreto, suscripto por 4 (cuatro) miembros; y (c) un tercero, suscripto por 3 (tres) miembros, por el que simplemente se “tomó conocimiento” del dictado del decreto, omitiendo toda consideración sobre su validez o rechazo. Todos pueden consultarse en el *link* citado. Como a la fecha de emisión de los dictámenes no existía un presidente designado en la Comisión, no resulta posible determinar, frente al “empate”, cuál de los dos dictámenes con igual cantidad de firmas es el de “mayoría” en los términos del art. 8º de la ley 26.122.

(72) Dictamen de rechazo de fecha 25/08/2010, suscripto por 4 (cuatro) integrantes de la Comisión Bicameral Permanente, pero sin que existiera a esa fecha un presidente designado. Su texto se encuentra disponible

online en <http://www4.hcdn.gov.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-128/128-1047.pdf>, consultada por última vez el 20/02/2018. En relación con este decreto, como ocurrió con el dec. 1089/2010, existieron varios dictámenes: (a) uno de rechazo del decreto, indicado anteriormente, suscripto por 4 (cuatro) miembros; (b) otro que declara la validez del decreto, también suscripto por cuatro [4] miembros; y (c) un tercero, suscripto por 3 (tres) miembros, por el que simplemente se “tomó conocimiento” del dictado del decreto, omitiendo toda consideración sobre su validez o rechazo. Todos pueden consultarse en el *link* citado. Respecto de este decreto se verificó la misma situación de multiplicidad de dictámenes que en el caso del dec. 1089/2010. Como a la fecha de emisión de los dictámenes no existía un presidente designado en la Comisión, no resulta posible determinar, frente al “empate”, cuál de los dos dictámenes con igual cantidad de firmas es el de “mayoría” en los términos del art. 8º de la ley 26.122.

(73) Dictamen de rechazo de fecha 02/11/2010, suscripto por 6 (seis) integrantes de la Comisión Bicameral Permanente, pero sin que existiera a esa fecha un presidente designado. Su texto se encuentra disponible online en <http://www4.hcdn.gov.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-128/128-1702.pdf>, consultada por última vez el 20/02/2018. En relación con este decreto, como ocurrió con otros, existieron varios dictámenes: (a) uno de rechazo del decreto, indicado anteriormente, suscripto por 6 (seis) miembros; (b) otro de rechazo, suscripto por 1 (un) miembro; y (c) otro que declara la validez del decreto, suscripto por 6 (seis) miembros del oficialismo. Todos pueden consultarse en el *link* citado. En relación con este decreto se presenta una situación particular, en tanto si bien existieron dos dictámenes (uno por la validez y otro por el rechazo) con igual cantidad de firmas, también se produjo un tercer dictamen por el rechazo, suscripto por uno de sus integrantes. Una aplicación literal del art. 8º de la ley 26.122 conduciría a aplicar la regla conforme a la cual de aquellos dos dictámenes con igual cantidad de firmas, aquel suscripto por el presidente es el de “mayoría”. De todos modos, como a la fecha de emisión de los dictámenes en cuestión no existía un presidente designado en la Comisión, no resulta posible determinar cuál de ellos fue el de “mayoría” en los términos del art. 8º de la ley 26.122. Pero como si ello fuera poco, al existir un tercer dictamen de rechazo, podría llegarse a sostener que esa firma debería computarse conjuntamente con el otro dictamen de rechazo, en cuyo caso la del art. 8º de la ley 26.122, última parte (empate), no aplicaría. En esta hipótesis, en consecuencia, tampoco existiría dictamen de “mayoría”.

(74) Ello así, a menos que se adopte una interpretación amplia del art. 8º de la ley 26.122.

(75) Dictamen de rechazo de fecha 11/08/2010, suscripto por 8 (ocho) integrantes de la Comisión Bicameral Permanente, pero sin que existiera a esa fecha un presidente designado. Su texto se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/>

(sobre régimen de feriados) (76), DD 394/2016 (por el que se incrementaron las deducciones de la Ley de Impuesto a las Ganancias para ciertos contribuyentes) (77) y DNU 698/2017 (por medio del cual se crearon la Agencia Nacional de Discapacidad y el Instituto Nacional de Mujeres) (78).

En síntesis, como adelantamos al comienzo, puede afirmarse que la integración y actividad de la Comisión estuvieron fuertemente condicionados por los distintos escenarios políticos que se fueron sucediendo a lo largo de estos doce años, particularmente con los cambios de mayorías y minorías que se producen cada dos años en la composición de las cámaras, como consecuencia de los resultados electorales.

Tal como hemos visto, es bien distinta la actuación de la Comisión Bicameral Permanente cuando el oficialismo tenía mayoría en ambas cámaras (2006-2009 y 2011-2015), a cuando hubo una real paridad de fuerzas (2009-2011) o cuando el oficialismo ha sido minoría en ambas cámaras (2015-2018).

Mientras que en los períodos de mayoría oficialista en ambas cámaras (2006-2009 y 2011-2015) se advierte una intensa actividad de la Comisión, incluso tratando decretos de años anteriores en los que el oficialismo no contó con dichas mayorías; en los períodos en que existió paridad de fuerzas en la representación política (2009-2011) su actividad se redujo sustancialmente, aunque se alcanzaron a producir 2 (dos) dictámenes de mayoría propiciando el “rechazo” de los decretos sometidos a su control.

Sin embargo, el período en el que el oficialismo tuvo minoría en ambas Cámaras (2015-2018) fue cuando se produjo la mayor cantidad de dictámenes de mayoría de “rechazo” con relación a los decretos tratados por la Comisión (un total de 8 rechazos en los años 2016 y 2017).

IV. La práctica de las Cámaras del Congreso en números (2006-2018)

Finalmente, en cuanto a la práctica de las Cámaras del Congreso de la Nación, hasta el presente no hemos identificado ningún caso en el que hayan coincidido en el rechazo de uno de los decretos sometidos al trámite de control legislativo (79), a pesar de que, como es público y notorio, en este mismo lapso se emitieron decretos que sí fueron susceptibles de objeciones y cuestionamientos en sede judicial.

Dicho en otros términos, de la totalidad de los decretos que fueron tratados por el pleno de las cámaras del Congreso, ninguno se vio privado de validez en los términos de lo dispuesto por el art. 24 de la ley 26.122, que exige el rechazo por ambas cámaras para que se produzca su “derogación”.

{ NOTAS }

parlamentario/parlamentaria/13540/downloadOrdenDia, consultada por última vez el 19/02/2018. Se produjo asimismo otro dictamen, suscripto por 5 (cinco) miembros, en el que se propuso declarar la validez del decreto. El mismo puede consultarse en el mismo link citado. Frente a esta situación, no se habría logrado dictamen de “mayoría” en los términos del art. 8º de la ley 26.122.

(76) Dictamen de rechazo de fecha 01/06/2011, suscripto por 6 (seis) integrantes de la Comisión Bicameral Permanente, pero sin que existiera a esa fecha un presidente designado. Su texto se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/14579/downloadOrdenDia>, consultada por última vez el 20/02/2018. Existió otro dictamen, suscripto por 5 (cinco) miembros, en el que se propuso declarar la validez del decreto. El mismo puede consultarse en el mismo link citado. Frente a esta situación, no se habría logrado dictamen de “mayoría” en los términos del art. 8º de la ley 26.122.

(77) Dictamen de rechazo de fecha 09/03/2016, suscripto por 8 (ocho) integrantes de la Comisión

Ni siquiera los decretos de necesidad y urgencia de alto voltaje político o importancia jurídico-institucional como los mencionados anteriormente, esto es, los DNU 1602/2009 (el cual fue declarado válido por la Cámara de Diputados), 206/2009 (el cual fue declarado válido por la Cámara de Diputados), 2010/2009 (rechazado únicamente por la Cámara de Diputados), 18/2010 (no tratado por las cámaras), 296/2010 (no tratado por las cámaras), 298/2010 (rechazado únicamente por la Cámara de Diputados), 192/2011 (declarado válido por la Cámara de Diputados), 530/2012 y 557/2012 (ambos aprobados separadamente por resoluciones individuales de cada una de las cámaras), 1338/2012 (declarada válido por la Cámara de Diputados), 902/2012 (declarado válido por la Cámara de Diputados), 1382/2012 (declarado válido por la Cámara de Diputados), 256/2015 (no tratado por las cámaras), 73/2016 (no tratado por las cámaras), 267/2015 (declarado válido por la Cámara de Diputados), 2635/2015 (no tratado por las cámaras), 27/2018 (no tratado por las cámaras expresamente pero finalmente desglosado en tres leyes distintas), y el 756/2018 (no tratado por las cámaras).

En efecto, según surge del estudio que hemos realizado, de la totalidad de los 261 (doscientos sesenta y un) decretos dictados desde la entrada en vigencia de la ley 26.122 en el año 2006 hasta el 31/12/2018, y que fueron tratados por la Comisión Bicameral Permanente, sólo 173 (ciento setenta y tres) obtuvieron la declaración de validez de al menos una de las cámaras del Congreso y, de entre estos últimos, únicamente 46 (cuarenta y seis) tuvieron una declaración de validez por parte de ambas cámaras.

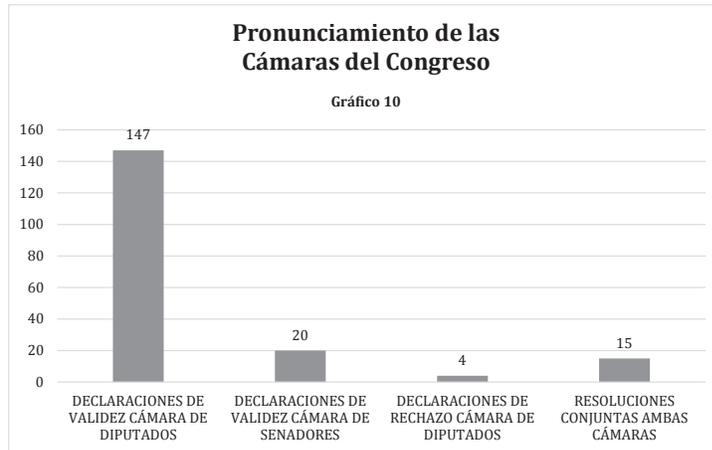
En tal sentido, identificamos 147 (ciento cuarenta y siete) resoluciones “individuales” de la Cámara de Diputados que declararon la validez del decreto en tratamiento, mientras que solo 20 (veinte) resoluciones “individuales” de la Cámara de Senadores que hicieron lo propio. En cuanto a las resoluciones “conjuntas”, dictadas por el Honorable Congreso de la Nación, hemos identificado 15 (quince) resoluciones que se pronunciaron por la validez de los decretos (81), pero una de ellas en relación con más de un decreto. En total, fueron convalidados mediante resoluciones “conjuntas” de ambas cámaras del Congreso un total de 26 (veintiséis) decretos dictados con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 26.122.

En el Gráfico 10 efectuamos un detalle global de los pronunciamientos de las cámaras, individuales y conjuntos, emitidos en relación con los decretos alcanzados por la ley 26.122 y que fueron dictados luego de su entrada en vigencia en el año 2006 (82):

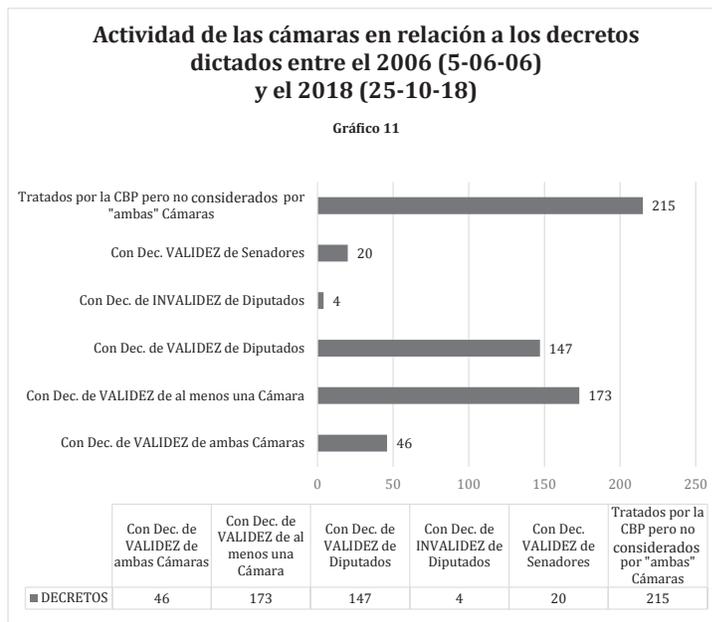
Bicameral Permanente (incluido su presidente). Su texto se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/upload/17468.pdf>, consultada por última vez el 20/02/2018. Se produjo asimismo un segundo dictamen por la validez del decreto, de idéntica fecha, suscripto por 7 (siete) integrantes. Frente a esta situación, no se habría logrado dictamen de “mayoría” en los términos del art. 8º de la ley 26.122.

(78) Dictamen de rechazo de fecha 26/09/2017 suscripto por 8 (ocho) integrantes de la Comisión Bicameral Permanente (incluido su presidente). Su texto se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/upload/24154.pdf>, consultada por última vez el 20/02/2018. Se produjo asimismo un segundo dictamen por la validez del decreto, de fecha 11/10/2017, suscripto por 5 (cinco) miembros. Su texto se encuentra disponible online en <http://www.senado.gov.ar/upload/24155.pdf>, consultada por última vez el 07/03/2018. Frente a esta situación, no se habría logrado dictamen de “mayoría” en los términos del art. 8º de la ley 26.122.

(79) De hecho, no hemos detectado ninguna reso-



Por su parte, según nuestro estudio, la cantidad exacta de decretos dictados luego de la entrada en vigencia de la ley 26.122, que obtuvieron declaraciones de validez e invalidez por parte de las cámaras del Congreso (como se verá más abajo), se detalla en el Gráfico 11 (83):



Finalmente, en el Gráfico 12 efectuamos un detalle “anual” de los decretos que en el período considerado fueron tratados por las

Cámaras, lo que permite advertir cuáles fueron los años de mayor actividad por parte de estas (84):

lución de rechazo que hasta la fecha haya sido publicada en el Boletín Oficial. Sin embargo, al menos hasta el año 2010, ninguna de las pocas resoluciones de rechazo dictadas por las Cámaras fue publicada en el Boletín Oficial (cfr. VALLE, Ana M., “Control legislativo de los decretos de necesidad y urgencia y otros actos del Poder Ejecutivo [año 2010]”, *El Derecho Constitucional* 2011-514).

(80) Se aclara expresamente que solo consideramos las resoluciones conjuntas que declararon la validez de decretos dictados con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 26.122 el 05/08/2006.

(81) La práctica inicial del Congreso fue la de dictar resoluciones “conjuntas” de ambas cámaras al pronunciarse sobre la aprobación o el rechazo de los decretos sometidos a su control en los términos de la ley 26.122. Sin embargo, como se ha destacado, esta práctica contradice expresamente la exigencia impuesta por el art. 22 de la propia ley 26.122, que establece que las Cámaras “se pronuncian mediante sendas resoluciones” y que cada cámara “comunicará a la otra su pronunciamiento

en forma inmediata” (además de otras disposiciones, que hacen referencia al plenario de “cada Cámara”).

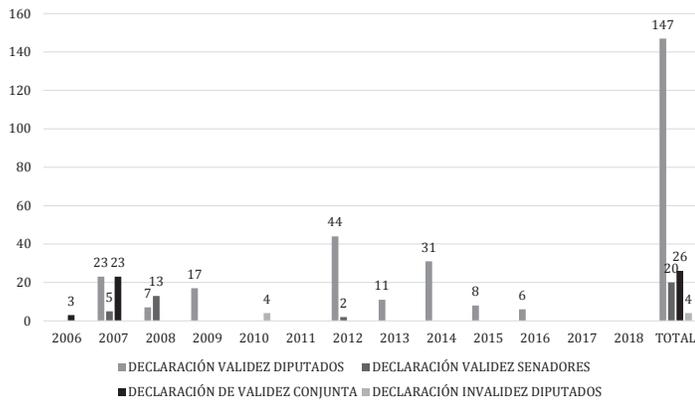
(82) Es importante reiterar que no están consideradas ni computadas aquí los pronunciamientos de las Cámaras del Congreso en relación con los decretos de necesidad y urgencia, delegados y de observación y promulgación parcial que fueron dictados con anterioridad al 05/08/2006. Sólo consideramos los decretos dictados luego de dicha fecha y hasta el 31/12/2018 que han sido objeto de tratamiento por parte de las Cámaras del Congreso. El análisis de su actividad en relación con decretos anteriores al 05/08/2006 será objeto de un estudio posterior.

(83) *Ibidem*.

(84) *Ibidem*.

Detalle anual de los decretos con declaración de las Cámaras del Congreso

Gráfico 12



Como puede observarse en el Gráfico 12, es evidente que los años en que las Cámaras declararon la validez de la mayor cantidad de decretos sometidos al control de la ley 26.122 (y dictados luego de su entrada en vigencia) corresponden a períodos en que el oficialismo contó con mayoría en ellas: 2006-2009 y 2012-2015. En cambio, en los años en que existió paridad de fuerzas o minoría oficialista, esto es, 2010-2011 y 2015-2018, fue prácticamente nula la cantidad de esos decretos que obtuvieron declaraciones de validez por parte de las cámaras del Congreso.

Los años 2012 y 2014 se destacan como aquellos en que mayores declaraciones de validez se produjeron, aunque casi exclusivamente de la Cámara de Diputados, pues en el año 2012 sólo dos decretos fueron declarados válidos por la Cámara de Senadores y, desde entonces y hasta la actualidad, no tenemos registro de ninguna otra declaración de validez (o invalidez) de dicha Cámara. En este sentido, es evidente que la Cámara de Senadores es la que habría incumplido más abiertamente la obligación constitucional de dar inmediato y expreso tratamiento a los despachos de la Comisión, lo que ha permitido que, debido a lo dispuesto en el art. 24 de la ley 26.122, muchos decretos de necesidad y urgencia se mantengan vigentes pese a no haber sido tratados por ambas Cámaras del Congreso. Esto importa adicionalmente —y cuando menos— una afrenta tanto al sistema federal como al bicameralismo establecidos por la Constitución Nacional.

En cuanto a los muy escasos “rechazos” que se han verificado en los más de doce años de actividad de la Comisión, todos ellos se produjeron exclusivamente en el año 2010, cuando existía paridad en la representación de las fuerzas políticas en el Congreso. Al respecto, cabe destacar que esos rechazos no fueron publicados en el Boletín Oficial, una práctica que importa una violación por parte del Poder Ejecutivo de lo dispuesto en

el art. 26 de la ley 26.122 y, sin lugar a dudas, debe ser modificada. También que, como veremos seguidamente, en dos ocasiones los rechazos no se instrumentaron por vía de “resoluciones” de la Cámara, lo que también importa una violación de lo dispuesto en el art. 22 de la ley 26.122, que establece expresamente que “las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones”.

En efecto, el análisis que hemos efectuado de los diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados nos permite afirmar que existieron 4 (cuatro) “rechazos” por parte de esta Cámara y ninguno de la Cámara de Senadores, datos que resultan coincidentes con los que nos suministró la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación y con los que surgen también de dos trabajos publicados por Valle en los años 2008 y 2010 (85). Por ende, como dijimos, no tenemos registro de ninguna coincidencia en el “rechazo” (invalidez) que haya hecho caer un decreto en los términos de lo dispuesto por el art. 24 de la ley 26.122.

Los mencionados rechazos por parte de la Cámara de Diputados se dieron en relación con los siguientes decretos:

— DOPP 2004/2009, que observó dos artículos de la ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, al que nos referimos antes. Si bien no existió una resolución de invalidez formal por parte de la Cámara de Diputados, habiendo sido sometidos a votación los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente, se impuso una mayoría que votó a favor del dictamen que propiciaba la invalidez del decreto, de modo que el rechazo debe considerarse expreso y acreditado (86);

— DNU 2010/2009, que creó el “Fondo del Bicentenario para el Desendeudamiento y la Estabilidad”. Si bien no existió una resolución de invalidez formal por parte de la Cámara de Diputados, habiendo sido some-

tidos a votación los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente, se impuso una mayoría que votó a favor del dictamen que propiciaba la invalidez del decreto; de modo que el rechazo debe considerarse expreso y acreditado (87);

— DD 1953/2009, por medio del cual el PEN autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas públicas a intervenir en el proceso de emisión o en la colocación de títulos públicos nacionales en los mercados financieros internacionales. La Cámara de Diputados emitió una resolución individual por la que rechazó el decreto de modo expreso (88);

— DNU 298/2010, que creó el Fondo de Desendeudamiento. La Cámara de Diputados emitió una resolución individual por la que rechazó el decreto de modo expreso (89).

De más está decir que el hecho de que sólo hayan existido estos 4 (cuatro) rechazos por parte de una sola de las Cámaras en los más de doce años de vigencia de la ley 26.122 demuestra por sí sólo que, desde la perspectiva del control atribuido por la Constitución Nacional y la ley 26.122, el control legislativo por parte del Congreso respecto de los decretos sometidos al procedimiento establecido en la ley 26.122 no ha sido riguroso ni eficaz. Lo que se confirma, también, si se considera que, como vimos, no existió ni un solo decreto que haya sido dejado sin efecto como consecuencia del control legislativo del Congreso en más de doce años de vigencia del régimen de control delineado en el año 2006.

Finalmente cabe señalar que, como surge de los gráficos anteriores, el estudio que realizamos de todos los decretos (delegados, de necesidad y urgencia y de observación y promulgación parcial) dictados a partir de la entrada en vigencia de la ley 26.122 en el año 2006, y que fueron tratados por la Comisión Bicameral Permanente, evidencia por un lado que existe una gran cantidad de ellos que, si bien fueron tratados por la Comisión, no fueron en cambio considerados por el pleno de las cámaras.

Ello así, pese a que la Constitución Nacional establece en el art. 99, inc. 3º, que las cámaras “de inmediato” “considerarán” el “despacho” de la Comisión dándole “expreso tratamiento”, lo que también se encuentra reflejado en el art. 21 de la ley 26.122. Esta última norma, en efecto, establece que una vez “elevado por la Comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, estas deben darle inmediato y expreso tratamiento” (90). Sin embargo, según nuestros registros, el número de esos decretos no tratados por el pleno de “ambas” cámaras asciende a un total de 215 (doscientos quince), cuya gran mayoría fue dictada hace ya años y no ha sido tratada aún. Y de estos últimos decretos, 101 (ciento

uno) fueron tratados sólo por la Cámara de Diputados.

Pero de otro lado, lo anterior evidencia también que el control legislativo instituido por la Constitución Nacional y la ley 26.122 respecto de los decretos de necesidad y urgencia, delegados y de observación y promulgación parcial, no ha sido riguroso ni eficaz. También que la Cámara de Diputados ha estado más activa en los últimos doce años, si se la compara en relación con la Cámara de Senadores.

El balance, como puede advertirse —y profundizaremos seguidamente—, es poco auspicioso y ratifica las críticas de diseño que hemos formulado respecto del régimen establecido por la ley 26.122 (91).

V. Un balance luego de más de doce años de práctica institucional

La práctica institucional de los más de doce años transcurridos desde la sanción de la ley 26.122, en relación con los decretos dictados a partir de su entrada en vigencia en el año 2006, evidencia —como se adelantó— que el control efectuado tanto por la Comisión Bicameral Permanente como por las propias cámaras del Congreso ha sido más bien laxo, permisivo y poco riguroso.

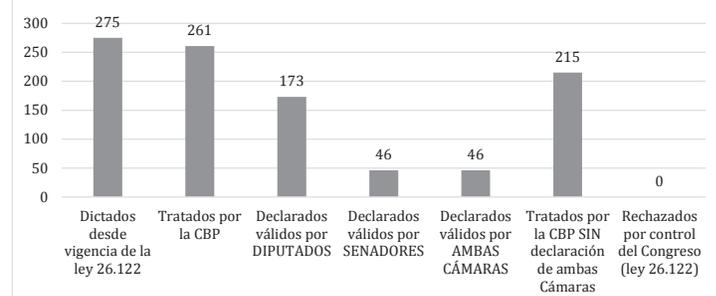
En efecto, como hemos visto, sólo respecto de 10 (diez) decretos se emitieron dictámenes de mayoría de la Comisión que aconsejaron su rechazo (invalidez). Por su parte sólo 147 (ciento cuarenta y siete) de los 261 (doscientos sesenta y un) decretos tratados por la Comisión obtuvieron resoluciones “individuales” de la Cámara de Diputados pronunciándose por su validez, sólo 20 (veinte) decretos fueron declarados válidos por resoluciones “individuales” de la Cámara de Senadores y 26 (veintiséis) decretos fueron objeto de resoluciones “conjuntas” de ambas cámaras en ese sentido.

En total, sólo 46 (cuarenta y seis) decretos dictados luego de la entrada en vigencia de la ley 26.122 y sometidos a la Comisión Bicameral obtuvieron declaraciones de validez por parte de las dos Cámaras del Congreso de la Nación. Y de la totalidad de los pronunciamientos de las Cámaras en relación con tales decretos, sólo 4 (cuatro) fueron de “rechazo” (por parte de la Cámara de Diputados), no registrándose —como se dijo— ningún caso de coincidencia de ambas cámaras en este último sentido.

Lo anterior se aprecia claramente en el Gráfico 13, que considera los decretos dictados por el Poder Ejecutivo desde la entrada en vigencia de la ley 26.122 en el año 2006:

El control parlamentario en números Decreto dictados entre 2006 (5-08-06) y 2018 (31-12-18)

Gráfico 13



{ NOTAS }

(85) Cfr. VALLE, Ana M., “Validación legislativa de decretos de necesidad y urgencia y otros actos del Poder Ejecutivo”, *El Derecho Constitucional* 2008-737 y “Control legislativo de los decretos de necesidad y urgencia y otros actos del Poder Ejecutivo (año 2010)”, *El Derecho Constitucional* 2011-514.

(86) Ver la referencia en la nota al pie 15.

(87) Ver la referencia en la nota al pie 16.

(88) Ver la referencia en la nota al pie 14.

(89) Ver la referencia en la nota al pie 17.

(90) Idéntica obligación establece el art. 20 de la ley 26.122 para cuando vence el plazo de 10 (diez) días sin que la Comisión eleve el despacho correspondien-

te al pleno de las Cámaras, supuesto en el que la norma exige que ambas Cámaras se aboquen al “expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con los establecido por los arts. 99, inc. 3º y 82 de la CN”.

(91) Cfr. SANTIAGO, Alfonso - VERAMENDI, Enrique, “Una norma decisiva en la configuración de nuestro sistema jurídico e institucional. Comentarios iniciales a la ley 26.122. El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo”, SJA 1-11-2006 - JA 2006-IV-1358 - Lexis 0003/012905.

En otros términos, los números indicados anteriormente pueden ser leídos del siguiente modo: a) en lo que refiere al control de la Comisión Bicameral permanente, solo el 3,8% (92) de los decretos dictados desde la entrada en vigencia de la ley 26.122 en el año 2006 y que fueron objeto de tratamiento por parte de aquella obtuvo un dictamen de mayoría que se pronunció por su “rechazo” (invalidez); y b) en lo que respecta a la actividad de control del Congreso (i) solo fueron “rechazados” (invalidez) por una sola de las Cámaras el 1,5% (93) del total de los decretos dictados a partir de la entrada en vigencia de la ley 26.122, sometidos al control de la Comisión Bicameral Permanente y obteniendo su pronunciamiento; (ii) un 38,7% (94) de ellos obtuvo la declaración de “validez” exclusivamente por parte de una de las cámaras (la de Diputados) mientras que (iii) sólo el 17,6% (95) del total de tales decretos obtuvieron la declaración de “validez” por parte de ambas cámaras del Congreso.

Finalmente, en cuanto al grado de utilización por parte del presidente de la Nación, de cada uno de los “decretos legislativos” alcanzados por el control establecido en la Constitución Nacional y la ley 26.122 cabe destacar que del total de decretos emitidos que fueron tratados por la Comisión Bicameral Permanente: (a) el 62,1% fueron decretos de necesidad y urgencia (96); (b) el 29,9% fueron delegados (97); y (c) solo el 8% fueron de observación y promulgación parcial de las leyes (98). Decimos el *presidente de la Nación*, pues existe un enorme número de reglamentos delegados emitidos por sus órganos subordinados y los entes descentralizados que no están sujetos al control de la Comisión Bicameral según lo dispuesto por la ley 26.122 (99).

Por otra parte, en muchos casos existió una sensible demora entre la fecha de emisión del dictamen por la Comisión Bicameral Permanente y la fecha del tratamiento por el pleno de las cámaras con la consecuente aprobación o rechazo en los términos del art. 22 de la ley 26.122. En este sentido, pese a que las cámaras tienen la obligación constitucional y legal de dar “inmediato” y “expreso” tratamiento al decreto una vez remitido el dictamen de la Comisión Bicameral, considerando la totalidad de los decretos que fueron declarados válidos por al menos una de las cámaras, el promedio total aproximado de tiempo transcurrido entre la emisión del dictamen y el dictado de las resoluciones de validez fue de nueve [9] meses.

Sin embargo, existieron numerosos casos en los que (la Cámara o) las cámaras tardaron incluso años entre la firma del dictamen y el pronunciamiento acerca de su aprobación. En efecto, hemos detectado casos en los cuales el dictado de resolución de una de las cámaras se demoró más de tres (100) e incluso de cuatro años (101).

Son muy pocos los casos en los que podría considerarse que el tratamiento fue relativamente “inmediato”, en tanto el lapso transcurrido entre la emisión del dictamen de la Comisión y el tratamiento del decreto por alguna de las cámaras fue menor a un mes (102). Aunque también hubo casos en los que el tiempo fue de entre uno [1] y no más de dos [2] meses aproximadamente (103).

VI. Conclusión

A la luz del análisis efectuado en los puntos anteriores, creemos que el diseño institucional establecido por la ley 26.122 exige revisión, pues el sistema de control legislativo ha demostrado en la práctica ser poco riguroso y notoriamente ineficaz.

La prueba de ello es que en todo el período de funcionamiento de la Comisión ningún decreto de necesidad y urgencia, delegado o de observación y promulgación parcial de las leyes dictado luego de la entrada en vigencia de la ley 26.122 fue dejado sin efecto por el control del Congreso, en ninguno de los diversos escenarios políticos que se han verificado desde el año 2006 hasta la fecha. Ni siquiera cuando el partido gobernante (oficialismo) carecía de mayoría en las dos cámaras del Congreso, como ocurrió desde 2009 hasta 2011, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, y desde 2015 hasta la actualidad, durante la presidencia de Mauricio Macri, que no cuenta con mayoría en ninguna de ellas.

Como se ha visto, sólo en períodos en que el oficialismo no contaba con mayoría en una —o ninguna— de las cámaras existieron pronunciamientos que aconsejaron la invalidez de los decretos sometidos al régimen de control previsto en la ley 26.122, aunque —como se dijo— sin lograr privar de efectos a los decretos involucrados: las cuatro [4] resoluciones de la Cámara de Diputados que se pronunciaron por el rechazo de decretos de necesidad y urgencia en el año 2010, y sólo diez [10] dictámenes de mayoría de la Comisión Bicameral Permanente aconsejando declarar la invalidez de los decretos

sometidos a su control, que se produjeron durante los años 2010, 2016 y 2017.

En este sentido, y dentro del plano legislativo, donde pueden instrumentarse cambios que no importan una modificación del diseño constitucional establecido en 1994, se ratifica así la necesidad de reformar el sistema de control establecido por la ley 26.122, especialmente la exigencia del rechazo de ambas Cámaras prevista en su art. 24 para que se produzca la pérdida de vigencia de los decretos de necesidad y urgencia. En tal sentido, creemos que es necesario y conveniente que, a fin de facilitar el control legislativo por parte del Congreso y evitar desbordes del Poder Ejecutivo, se establezca que el rechazo de una sola de las Cámaras baste para derogar los decretos de necesidad y urgencia, estableciendo asimismo un plazo para que ambas Cámaras se pronuncien, expirado el cual se produzca la caducidad de tales decretos (104).

Pensamos que esa modificación normativa es absolutamente necesaria en tanto los decretos de necesidad y urgencia son a nuestro juicio actos complejos que exigen la voluntad concurrente del Poder Ejecutivo y del Congreso, en los que no existe una intervención previa a su dictado por parte de este último, sino que esta se produce luego en la instancia de control. Como hemos señalado, la concepción del decreto de necesidad y urgencia como “acto complejo” es la que mejor se ajusta a la intención del constituyente de admitirlo como un instrumento excepcional, extraordinario, que se desprende claramente de los términos del art. 99, inc. 3º, de la Constitución (105); y ello justifica, en nuestro criterio, la exigencia de la necesaria aprobación legislativa para la validez y el consecuente mantenimiento de la vigencia de esa clase de decretos (106).

No así, en cambio, respecto de los decretos delegados que, pese a que puedan ser también conceptuados como un “acto complejo” en cuya formación participan el Congreso y el Poder Ejecutivo, la intervención del Poder Legislativo es previa, mediante la ley delegante, y el art. 100, inc. 12, de la Constitución sólo exige que estén sometidos al control de la Comisión Bicameral Permanente (pero no impone su tratamiento por las Cámaras).

En definitiva, el relevamiento y análisis efectuado en relación con la actuación de la Comisión Bicameral Permanente y las cámaras del Congreso evidencian que

el régimen establecido por el art. 24 de la ley 26.122, particularmente en lo que refiere a los decretos de necesidad y urgencia, permite prácticas institucionales que pueden afectar los principios de división de poderes y de corrección funcional que informan todo el texto constitucional y están particularmente presentes en los arts. 1º, 29, 76 y 99, inc. 3º, CN (107). Prácticas que también resultan en definitiva contrarias a los propósitos de atenuación del presidencialismo y de consolidación del rol institucional del Congreso que persiguió la reforma constitucional de 1994.

En tal sentido la falta de eficacia y rigurosidad en el sistema de control legislativo se confirma también por un simple hecho: del total de decretos tratados por la Comisión en todos esos años desde que entró en funcionamiento existen al menos 215 (doscientos quince) decretos que no fueron considerados por el pleno de ambas cámaras del Honorable Congreso de la Nación y, al día de la fecha, muchos de ellos —y en su mayoría decretos de necesidad y urgencia— se encuentran vigentes sin que se haya efectuado el control legislativo impuesto por la Constitución Nacional y la ley 26.122.

Los números son elocuentes: del total de los decretos dictados desde la entrada en vigencia de la ley 26.122 en el año 2006, y que tuvieron tratamiento por parte de la Comisión Bicameral Permanente, el 82,3% de ellos no fue tratado por ambas cámaras del Congreso, pese a que la Constitución Nacional —como la ley 26.122— les exige su “inmediato” y “expreso” tratamiento. En este sentido, y en línea con la propuesta de modificación del art. 24 de la ley 26.122 antes referida, el establecimiento de un plazo determinado a partir del cual, en caso de no ser tratados por ambas cámaras, los decretos de necesidad y urgencia pierdan su vigencia, sería una reforma posible y conveniente a fin de agilizar e intensificar el ejercicio por parte del Congreso de su función de control. Es más, incluso podría preverse, como se ha propuesto, que la emisión de un dictamen de “mayoría” de la Comisión Bicameral Permanente propiciando el “rechazo” del decreto en tratamiento tenga como efecto suspender sus efectos hasta tanto se pronuncien las cámaras (108).

En definitiva, entendemos que el estudio que hemos realizado deja en evidencia un balance poco auspicioso acerca del diseño y aplicación de la ley 26.122, particularmente

{ NOTAS }

(92) 10 (diez) decretos sobre un total de 261 (doscientos sesenta y un) decretos que tuvieron pronunciamiento de la CBP.

(93) 4 (cuatro) decretos sobre un total de 261 (doscientos sesenta y un) decretos que tuvieron pronunciamiento de la CBP.

(94) 101 (ciento un) decretos sobre un total de 261 (doscientos sesenta y un) decretos que tuvieron pronunciamiento de la CBP.

(95) 46 (cuarenta y seis) decretos sobre un total de 261 (doscientos sesenta y un) decretos que tuvieron pronunciamiento de la CBP.

(96) 162 (ciento sesenta y dos) decretos sobre un total de 261 (doscientos sesenta y un) decretos que tuvieron pronunciamiento de la CBP.

(97) 78 (setenta y ocho) decretos sobre un total de 261 (doscientos sesenta y un) decretos que tuvieron pronunciamiento de la CBP.

(98) 21 (veintiún) decretos sobre un total de 261 (doscientos sesenta y un) decretos que tuvieron pronunciamiento de la CBP.

(99) Cfr. CASTRO VIDEOLA, Santiago M. - MAQUEDA FOURCADE, Santiago, “La delegación legislativa y el estado regulatorio. Una mirada crítica al agujero negro de la regulación”, Ed. Ábaco, Buenos Aires, 2018.

(100) Ello ocurrió, por ejemplo, respecto del DNU 1602/2009, que incorpora el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social; el DNU 160/2011, que suspende contribuciones patronales; el DNU 441/2011, que deroga un artículo de la

ley 24.241; y el DNU 521/2011, sobre régimen de feriados.

(101) Esta demora se verificó, entre otros respecto del DNU 1461/2009, sobre integración del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; del DD 2261/2009, por el que se prorrogó por 180 días la suspensión de la exportación para consumo de desperdicios y desechos metálicos; del DD 646/2010, que adoptó la Directiva 17/2009 de la Comisión de Comercio del Mercosur; del DD 761/2010, sobre posición arancelaria de la Nomenclatura Común del Mercosur; y del DD 901/2010, que prorrogó por 360 días la suspensión de la exportación para consumo de desperdicios y desechos metálicos.

(102) Los únicos que hemos detectado son los siguientes decretos (aunque sólo obtuvieron una resolución de la Cámara de Diputados, mas no de Senadores): DNU 1338/2012, que dispuso la intervención de la Compañía de Valores Sudamericana (7 días); DNU 853/2013, modificatorio de las leyes de la Prefectura Nacional Argentina y de la Gendarmería Nacional (20 días); y DNU 1765/2014, que creó el Programa Federal de Fortalecimiento Operativo de las áreas de Seguridad y Salud (20 días).

(103) Ello es lo que ocurrió, entre otros, con los siguientes decretos: DNU 1108/2007, modificatorio del presupuesto para el ejercicio 2007; DOPP 1128/2009, que observa y promulga parcialmente el proyecto de ley registrado bajo el nro. 26.511; DOPP 1144/2009, que observa artículos de una ley referida a la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios; DD 148/2012, sobre disminución alcuotas impuesto venta de cigarrillos;

DNU 201/2012, que dispuso la suspensión de determinadas contribuciones patronales; DNU 530/2012, que dispuso la intervención de YPF SA; DNU 557/2012, que amplió los alcances del 530/2012 a Repsol YPF Gas SA; DNU 874/2012, sobre modificación de la Ley de Ministerios; DNU 902/2012, que dispuso la constitución de Procrear; DNU 13/2015, sobre modificación de la Ley de Ministerios; y DNU 267/2015, que dispuso la creación del ENACOM.

(104) El proyecto del senador Rodolfo Terragno, que fue expuesto por su autor en el debate que precedió el dictado de la ley 26.122 y que reproducía una iniciativa de la entonces diputada Cristina Fernández de Kirchner, establecía que “dentro de los treinta días contados a partir de la fecha del dictamen” de la Comisión Bicameral Permanente “el plenario de cada Cámara deberá tratar el mismo, pronunciándose por su aprobación o rechazo” y que “transcurrido dicho plazo sin que uno o ambos cuerpos se hayan expedido, el decreto de necesidad y urgencia carecerá de vigencia y sus disposiciones no tendrán efectos de ninguna naturaleza” (art. 24) (Ver Orden del Día 509/06 de la Cámara de Senadores).

(105) Cfr. SANTIAGO, Alfonso - VERAMENDI, Enrique, “Una norma decisiva en la configuración de nuestro sistema jurídico e institucional. Comentarios iniciales a la ley 26.122. El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo”, SJA I-11-2006 - JA 2006-IV-1358 - Lexis 0003/012905.

(106) Coincidimos con Guillermo Schinelli, en cuanto a que la interpretación seguida por el oficialismo no era

la única posible ni la que necesariamente se seguía de la aplicación del art. 82 de la CN. Como señala este autor, el rigor de las expresiones contenidas en el art. 99, inc. 3º, “no podrá en ningún caso, de nulidad absoluta e insanable, como así también la continuada vigencia del art. 29 de la CN, permitan al Congreso interpretar que la Carta Magna lo autorizaba a limitar al máximo la utilización de los decretos de necesidad y urgencia, y establecer un plazo al cabo del cual, de no mediar ratificación legislativa, se produjera la caducidad de ese instrumento. Ver “Decisiones expresas del Congreso (el art. 82 de la CN)”, ED, Suplemento de Derecho Constitucional del 22 de agosto de 2006, p.1 (esp. p. 3).

(107) Esta parece ser la postura sostenida por Osvaldo Pérez Sammartino: cfr. “La reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia. Un remedio peor que la enfermedad”, *Supl. LA LEY Actualidad*, 17 de agosto de 2006.

(108) En este orden de ideas, Pérez Hualde ha propuesto que “[e]l dictamen de rechazo por la CBP por mayoría absoluta debe tener la facultad de producir la inmediata suspensión de la norma excepcional en trámite de aprobación. Si la norma no fuere tratada o el dictamen fuera de aprobación, la continuidad de vigencia podría admitirse hasta el vencimiento de un plazo máximo de caducidad determinado y preciso, salvo el pronunciamiento aprobatorio previo y expreso del Congreso” (PÉREZ HUALDE, Alejandro, “La Comisión Bicameral Permanente y el sistema de control de la legislación del Poder Ejecutivo”, ob. cit., p. 846).

en relación con la actuación de la Comisión Bicameral Permanente y de las propias cámaras del Congreso, que han cumplido de manera deficiente el rol que en materia de control legislativo les ha atribuido la Constitución Nacional. Ello es así, si se tiene en cuenta que del total de decretos sometidos al control del Congreso con la previa intervención de la Comisión Bicameral en su ma-

yoría fueron de necesidad y urgencia, que mantuvieron su vigencia pese a no haber obtenido un pronunciamiento expreso de ambas cámaras del Congreso sobre su validez.

No es posible dejar de remarcar y reconocer la importancia de la ley 26.122 y de los efectos (políticos, jurídicos e institucionales)

que se siguen de los criterios adoptados en su sanción y en la práctica desarrollada en su implementación, lo que da cuenta de la necesidad de su evaluación y estudio crítico, que es lo que nos hemos propuesto hacer en este trabajo.

Cita on line: AR/DOC/459/2019

MÁS INFORMACIÓN

Manili, Pablo L., Los decretos de necesidad y urgencia y el abuso del derecho, LA LEY 18/02/2019, I; AR/DOC/2635/2018.

Saravia Frías, Bernardo, Los Decretos de Necesidad y Urgencia, LA LEY 2018-B, 990; AR/DOC/729/2018.

NOTA A FALLO

Honorarios

Regulación estimada en dólares. Fecha futura de paridad cambiaria aplicable. Prohibición de indexar. Derechos de exportación.

Hechos: En la causa en la que se demandó la declaración de nulidad de la resolución 394/2007 del Ministerio de Economía y Producción, por la que se modificaron los derechos de exportación aplicables a un conjunto de hidrocarburos, y en que se ordenara a la parte demandada la devolución de las sumas ilegítimamente percibidas por el Estado Nacional como consecuencia de su aplicación, la Cámara reguló honorarios tomando como base regulatoria el monto en dólares que debía pagarse por aplicación de la nor-

ma y estimó que el tipo de cambio debía ser el de la fecha de pago. Interpuesto el recurso extraordinario y la queja ante su denegación, el Máximo Tribunal revocó la decisión apelada.

I. - La sentencia que, al regular honorarios en un porcentaje del monto del juicio determinado de moneda extranjera (u\$s 93.000.000), dispuso que tales emolumentos se expresarían en moneda nacional según el tipo de cambio vigente en una fecha futura —día de pago— debe ser revocada, pues ello tiene un evidente propósito indexatorio, al estabilizar su valor vinculándolo con el del dólar estadounidense, cuando el art. 4º de la ley 25.561, al sustituir el texto de los arts. 7º y 10 de la ley 23.928, mantuvo vigente la prohibición de indexar. (Del dic-

tamen de la Procuradora Fiscal que la Corte hace suyo).

2. - El hecho de que legalmente esté autorizado el pago de los derechos de exportación en dólares estadounidenses no deriva en que la base regulatoria deba establecerse, en el caso en el que se debate la legitimidad de su pago, en esa moneda extranjera, ello según lo dispuesto en el art. 20 de la ley 23.905, en primer lugar, porque la suma que correspondería pagar (u\$s 93.000.000) nunca ingresó al Fisco —ni en esa moneda ni en ningún otro de los medios de pago—, ya que sus efectos habían sido suspendidos por la medida cautelar; y en segundo lugar, porque, aun cuando ese monto hubiera sido pagado en dólares, la norma solamente regula la moneda en que se determinarán los tri-

butos aduaneros adeudados por los contribuyentes y los instrumentos que pueden emplearse para su cancelación, sin que quepa extender el régimen allí previsto a situaciones distintas a tales obligaciones tributarias. (Del dictamen de la Procuradora Fiscal que la Corte hace suyo).

121.767 — CS, 18/12/2018. — Romero, Juan Antonio y otros c. EN -Mº Economía- y otro s/ proceso de conocimiento.

[Cita on line: AR/JUR/69689/2018]

[El fallo *in extenso* puede consultarse en el Diario LA LEY del 11/01/2019, p. 2, en Atención al Cliente, <http://información.legal.com.ar> o en *Proview*]

La base regulatoria en dólares

Carlos E. Ure (*)

SUMARIO: I. El caso.— II. Base regulatoria.— III. Buscar la vuelta. Plataforma elevada.— IV. Correcciones salariales.— V. Lo que dice el Código.— VI. Lo que dice el Arancel.— VII. Corolario. Intereses.— VIII. Funcionarios del Estado.— IX. Tercera instancia.

En primer lugar, deberíamos remarcar que el criterio sustentado por la Corte en este fallo no predica doctrina de carácter general, porque en los autos “Romero, Juan Antonio y otros c. Estado Nacional” se ventiló un asunto de características verdaderamente singulares.

I. El caso

Actuando como actoras, varias empresas postularon la declaración de nulidad de la res. 394/2007 del Ministerio de Economía de la Nación en cuanto elevó los gravámenes a la exportación de coque de petróleo calcinado equiparándola a la de petróleo en crudo.

El Estado sostuvo que el objeto del juicio consistía en el pedido de invalidación de un acto administrativo, por lo cual carecía de base regulatoria por no ser susceptible de apreciación pecuniaria. La Cámara, en cambio, con buen criterio, declaró que el monto del proceso podía ser establecido de manera objetiva, adoptando como parámetros las consecuencias concretas, de repercusión patrimonial mensurable del veredicto de mérito.

En esta línea de pensamiento, enfocado a evaluar la envergadura de los intereses ventilados en el pleito, el Tribunal de Alzada en el Contencioso Administrativo se guió por el importe que hubiera debido percibir el Fisco

en el supuesto de que la demanda fuera rechazada. Se trató por cierto de un criterio adecuadamente realista, divorciado de cualquier enfoque meramente formal y simplista.

Ahora bien, el meollo del punto fue: ¿cómo se determinaba ese monto? Y aquí los caminos eran varios.

II. Base regulatoria

Por un lado, la ley 23 905 establece que *los derechos de importación y exportación se deben cuantificar en dólares estadounidenses*, pudiendo pagarse en esa moneda, en bonos de crédito a la exportación o en pesos argentinos; en este caso de acuerdo con la paridad del día anterior.

En función de esta normativa, la Cámara fijó la base regulatoria en la suma de u\$s 93.000.000, ratificando la adoptada por el magistrado *a quo*. Cabe tener presente que en el curso del proceso el Estado Nacional, ante una medida precautoria favorable a los accionantes, había requerido una contracautela por dicha cifra.

Sobre este guarismo la Cámara asignó honorarios en términos porcentuales a los profesionales de la parte actora, emolumentos que debían liquidarse según la paridad cambiaria vigente en la fecha de su cancelación, calculados sobre el monto del proceso “admitido por el señor juez de primera instancia”.

Vale decir: que la Alzada no cuantificó el estipendio en determinadas unidades de una divisa extranjera, sino que estipuló alicuotas con relación al pie regulatorio establecido en dólares, cuyo resultado sería convertido a pesos argentinos en oportunidad del pago.

Sin perjuicio de la mayor o menor cuantía de los porcentajes, la solución, en cuanto al fondo, parece lógica y razonable.

El interés defendido era francamente caudioso, tanto para un lado como para el otro, y resultaba decididamente absurdo que se lo soslayara.

Luego de mantener el expediente bajo estudio durante cerca de diecinueve meses, la Corte confirmó el fallo en orden a la existencia de base regulatoria, pero lo revocó en lo que hace a las regulaciones referidas a dólares. Se apoyó para ello, con brevísimas líneas, en el extenso Dictamen de la Procuración General de la Nación, suscripto por la Dra. Laura M. Monti, cuyos fundamentos hizo suyos *in totum*.

III. Buscar la vuelta. Plataforma elevada

Los argumentos de esta alta funcionaria no se exhiben convincentes. Nos dan la impresión de haber sido elaborados de manera alambicada con el propósito de circunscribir las remuneraciones de abogados, procuradores y peritos.

No está de más señalar nuevamente que existe una suerte de prevención subconsciente en algunos magistrados, cuando se enfrentan con una causa de importante signo económico. El solo hecho de intuir que las regulaciones, practicadas de manera sencilla y directa, pueden llevar a cifras de alto relieve, impulsa entonces a nuestros colegas jueces a tratar de buscar recortarlos (en la base, en los porcentajes, en la moneda, en la adopción de la norma). Esto no está bien; y en más de un asunto es ostensible. Porque el estatuto arancelario se tiene que aplicar siempre con absoluta imparcialidad, de modo leal, desa-

pasionado, objetivo (dé la cifra que dé), sin que nadie deba asustarse por ello.

La desproporción que contempla el art. 13 de la ley 24 432 (hoy reproducida con una variante importante por el art. 1255 del Cód. Civ. y Com.), cláusula “de interpretación restrictiva y aplicación excepcional” en cuanto “supone una eventual degradación del derecho de propiedad” como lo señaló también la Cámara, “no puede entenderse configurada por el solo hecho de que los guarismos que resulten de la aplicación de los mínimos legales previstos en el arancel de abogados y procuradores representen significativos importes, puesto que ello es una consecuencia natural de la también significativa extensión del valor patrimonial del proceso”.

Por otro lado, son pocos los casos en que el afán del tribunal se mueve de manera opuesta, esto es, cuando los elementos precitados son operados en juicios de monto bajo para tratar de llegar a retribuciones mínimamente compensatorias.

La Procuradora Monti sostiene, entre otras cosas, que del hecho de que la ley determine que la liquidación de los derechos de exportación se efectúa en dólares (billetes, bonos o pesos nacionales de acuerdo con la paridad cambiaria) no se concluye que el importe del proceso a los fines regulatorios deba conformarse “en el presente caso” en moneda extranjera.

No se entiende el porqué de esta dicotomía: el mismo guarismo en dólares por un lado lo tomo y por otro, lo dejo, por no corresponder su utilización extensiva. O sea que para cuantificar las obligaciones del deudor de tributos me sirve, pero para estimar el salario de honor del abogado de ese mismo deudor respecto de la misma carga fiscal no me es útil.

Aduce asimismo la Procuración que el crédito importe de referencia nunca le fue abonado al Fisco, en razón de la medida cautelar dictada por el juez de primera instancia, que suspendió los efectos de la resolución minis-

[NOTAS]

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723) (*) Abogado. Ex Titular de la Comisión de Honora-

rios y Aranceles del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.