

SESIONES EXTRAORDINARIAS

2024

ORDEN DEL DÍA N° 725

Impreso el día 14 de febrero de 2025

Término del artículo 113: 25 de febrero de 2025

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 519, de fecha 11 de octubre de 2023, por el cual se promulga parcialmente el proyecto de la ley 27.734, de Régimen de Promoción de la Producción y/o Elaboración de Productos Orgánicos. (45-J.G.M.-2023.)

I. **Dictamen de mayoría.**II. **Dictamen de minoría.**

I

Dictamen de mayoría*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122–, prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente C.D.-45-J.G.M.-2023, referido al decreto 519, de fecha 11 de octubre de 2023, de promulgación parcial del proyecto de ley registrado bajo el 27.734, publicado en el Boletín Oficial el 12 de octubre de 2023, de Régimen de Promoción de la Producción y/o Elaboración de Productos Orgánicos.

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

Proyecto de resolución*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 519/23, de fecha 11 de octubre de 2023, de promulgación parcial del proyecto de ley registrado bajo el 27.734.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 8 de agosto de 2024.

*Juan C. Pagotto. – Víctor Zimmermann.
– Ivanna M. Arrascaeta. – Lisandro
Almirón. – Hernán Lombardi. –
Francisco Monti. – Oscar Zago.*

INFORME

1. *Introducción*

Por medio del expediente 45-J.G.M.-2023, el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto 519, del 11 de octubre del 2023, mediante el cual se observó en el artículo 19 del proyecto de ley registrado bajo el 27.734 la frase "...no pudiendo el monto de la multa prevista en el inciso *b*) del artículo 18 de la presente ley exceder del cincuenta por ciento (50 %) de los beneficios recibidos por la empresa en el año calendario inmediatamente anterior"; y, del mismo modo, se observó el artículo 20 también del proyecto de ley registrado bajo el número 27.734.

En tal marco es necesario señalar que la separación de poderes como un principio general asignado por la programación política de la Constitución Nacional para los distintos órganos del Estado tiene muchas veces un valor relativo. Al no existir una separación absoluta entre las funciones de los órganos legislativo y ejecutivo, resulta frecuente que a menudo el ámbito de actuación de cada uno de ellos se introduzca en el del otro. De esa forma, es posible afirmar que no existen funciones exclusivas y absolutas que correspondan a un órgano en particular, pues, en definitiva, muchas de ellas son ejercidas por ambos, aunque con diferentes niveles de intervención.

En tal sentido, la Constitución Nacional le ha atribuido al Poder Ejecutivo una determinada función de colegislador. Esta participación que ejerce el presidente sin que implique abrogación alguna de la función legislativa se realiza, básicamente, a través de dos mecanismos. El primero, mediante la presentación de proyectos que el Poder Ejecutivo puede hacer ante el Congreso y que en algún caso es imprescindible, como en el de la ley de presupuesto, que requiere la presentación formal de una propuesta legislativa por parte del Poder Ejecutivo. El segundo mecanismo, a través del cual participa en la formación y sanción de las leyes, es el del veto u observación de los proyectos de ley sancionados por el Congreso Nacional. Este proceso de interacción determina que las funciones legislativas en las que interviene el Poder Ejecutivo requieran posteriormente un control por parte del Congreso.

La atribución presidencial de observar o de vetar proyectos de ley sancionados por el Congreso estaba prevista ya en la Constitución histórica de 1853, en los artículos 70 y 72. El artículo 70—actual artículo 80 de la Constitución—decía que se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez (10) días útiles. Es decir que estaba muy claro que el Poder Ejecutivo contaba desde aquellos inicios con la atribución de vetar u observar total o parcialmente un proyecto de ley aprobado por el Congreso.

En el caso del veto total consagrado en el artículo 83 de la Constitución Nacional no caben dudas, que no puede haber promulgación posterior de la ley y, por consiguiente, el proyecto vuelve en su totalidad a consideración del Congreso para que ambas Cámaras resuelvan si insisten o no en la sanción de ese proyecto de ley, para lo cual, a su vez, necesitan una mayoría agravada.

El veto parcial, en cambio, que siempre estuvo previsto en la Constitución, generaba antes de la reforma de 1994, discusiones doctrinarias y jurisprudenciales en torno a la promulgación parcial, que es distinta a la del veto parcial y consiste en que el Poder Ejecutivo publique y ponga en vigencia las partes no observadas del proyecto de ley.

La promulgación parcial no estaba prevista en la Constitución Nacional y, por lo tanto, antes de la reforma de 1994 había generado discusiones alrededor de la posibilidad de que existiera o no la promulgación parcial de las leyes. Algunos doctrinarios descalificaban la promulgación tácita mientras que otros consideraban que la Constitución Nacional no se oponía a la promulgación parcial siempre que la supresión de la parte vetada no alterase la esencia y finalidad globales del proyecto de ley aprobado por el Congreso según la apreciación que, en cada caso, realizara el órgano judicial.

Lo cierto es que, antes de la reforma de 1994 y aun que la práctica de la promulgación parcial había sucedido muy pocas veces, la Corte Suprema entendió que en la medida en que no se alterara la unidad, el sentido y la inteligencia del proyecto de ley, la promulgación

parcial era viable y válida. Así, en el caso “Colella” (*Fallos*, 268:352, 1967) sostuvo que: 1) si bien sus facultades jurisdiccionales no alcanzaban, en principio, el examen del procedimiento adoptado en la formación y sanción de las leyes, esa doctrina no era aplicable cuando una de las partes hacía valer un derecho subjetivo contra las obligaciones impuestas por una ley que, a su juicio, no era tal debido a la invalidez atribuida al acto de promulgación; 2) si no se promulga una ley, o si la promulgación carece de validez, no existirá una norma jurídica y nadie podrá fundar sus derechos sobre una ley inexistente; 3) en el caso concreto, el proyecto de ley aprobado por el Congreso constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no pudieron ser separadas del texto legal sin detrimento de su unidad; 4) en tales condiciones, la promulgación parcial es constitucionalmente inválida porque, al proceder el Poder Ejecutivo de la manera en que lo hizo, se arrojó atribuciones propias del Congreso Nacional.

Unos años antes de “Colella”, la Corte Suprema, en la sentencia “Giulitta” (*Fallos*, 189:156, 1941) había señalado que la promulgación parcial de un proyecto de ley no permitía sostener la promulgación tácita de su parte vetada.

Estos dos casos, anteriores a la reforma de 1994, no se pronunciaron expresamente sobre la validez constitucional de la promulgación parcial, pero los argumentos expuestos para sustentar sus decisiones avalan, aunque implícitamente, ese procedimiento como una consecuencia necesaria y razonable del veto parcial, siempre y cuando no se desvirtúe la manifestación voluntaria del Congreso.

La cuestión quedó zanjada finalmente después de la reforma constitucional porque se hizo un agregado a lo que era el artículo 70—hoy artículo 80—en el sentido de que el Poder Ejecutivo cuenta con la atribución de promulgar parcialmente una ley observada en la medida en que las partes de la ley a ser promulgadas cuenten con autonomía normativa y la aprobación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso, cuestiones que casualmente eran los recaudos que exigía la Corte Suprema antes de la reforma para que una promulgación parcial resultase válida.

De modo que, a partir de la constitución reformada, quedó convalidado no solamente el veto parcial que ya estaba previsto en la Constitución, sino también la promulgación parcial de las leyes. Así lo destacó la Corte Suprema en el caso “Bustos” (*Fallos*, 319:1479, 1996) al sostener que la promulgación parcial de la ley es válida cuando las partes vetadas pueden escindirse del proyecto aprobado por el Congreso sin detrimento de su unidad.

En este contexto, la validez de la promulgación parcial de las leyes, conforme el actual artículo 80 de la Constitución Nacional, está condicionada a que: 1) la parte promulgada tenga autonomía normativa; y 2) que la promulgación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto de ley aprobado por el Congreso.

Para conocer, entonces, por qué el Poder Ejecutivo observó parcialmente el proyecto de ley bajo análisis resulta necesario señalar los motivos expresados en los considerandos del decreto 519/23.

2. Objeto del decreto 519/23

En los considerandos de la medida se afirma que mediante el proyecto de ley 27.734 se crea un Régimen de Promoción de la Producción y/o Elaboración de Productos Orgánicos que regirá en todo el territorio de la República Argentina por un lapso de diez (10) años, contados a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

En efecto, a través de los artículos 7° y 8° de su capítulo II, se establece el “tratamiento fiscal para el sector” promoviendo, para sus beneficiarios y beneficiarias el otorgamiento de bonos de crédito fiscal para ser aplicados al pago de obligaciones tributarias y sus anticipos, como así también la reducción del cincuenta por ciento (50%) en el monto total del impuesto a las ganancias en cada ejercicio fiscal, respecto de las utilidades originadas en las actividades promovidas al amparo de la ley promocional.

En materia de infracciones, el proyecto de ley establece en el artículo 18 de su capítulo V las sanciones a aplicar en caso de constatarse incumplimientos al régimen promocional, consistentes en la pérdida de los beneficios otorgados en el capítulo II; el pago de los tributos no ingresados con motivo de lo dispuesto en el precitado capítulo, más los intereses; la inhabilitación para recibir los beneficios derivados del régimen y la devolución de los fondos que hubiera recibido del capítulo II.

Dentro de las disposiciones del artículo 19, vinculado con el establecimiento de faltas leves, se hace referencia a la aplicación de una multa, de naturaleza promocional, prevista en el inciso b) del artículo 18 del proyecto de ley, que no ha sido contemplada en el texto legal de que se trata.

Por otra parte, el artículo 20 del proyecto de ley establece que “las acciones por infracciones a las disposiciones de la presente ley, sus normas complementarias y reglamentarias, prescriben a los cinco (5) años, a partir de la fecha en que hayan quedado firmes”.

En este sentido, se advierte que la técnica empleada tendría que aludir a que la prescripción de las acciones y poderes de la autoridad de aplicación respectiva, para exigir el cumplimiento de las obligaciones emergentes de la ley o para aplicar las sanciones derivadas de su incumplimiento, opera a los cinco (5) años a partir del 1° de enero del año siguiente en que el cumplimiento debió hacerse efectivo.

Por tal motivo, es necesario recurrir a lo que dispone, sobre esa materia, la ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, de aplicación supletoria al régimen de que se trata por mandato del segundo párrafo del artículo 18 del proyecto de ley sancionado.

Así las cosas, y por los motivos expuestos, y con el objeto de otorgar mayor claridad y precisión al régimen sancionatorio, para el presidente de la Nación resulta necesario observar la expresión “no pudiendo el monto de la multa prevista en el inciso b) del artículo 18 de la presente ley exceder del cincuenta por ciento (50 %) de los beneficios recibidos por la empresa en el año calendario inmediatamente anterior” de los artículos 19 y 20 del proyecto de ley registrado bajo el 27.734.

Finalmente, se consigna que la presente medida no altera el espíritu ni la unidad del proyecto de ley sancionado por el Congreso de la Nación.

3. Competencia de la comisión

Aclarado lo anterior y de acuerdo con la naturaleza de la norma bajo análisis, cabe señalar que estamos en presencia de un decreto de promulgación parcial de leyes, dictado por el presidente de la Nación, en su condición de sujeto constitucionalmente habilitado para el ejercicio de tales facultades, tal como lo consagra el artículo 80 de la Constitución Nacional.

La atribución de vetar parcialmente una ley con que cuenta el titular del Poder Ejecutivo exige que necesariamente se recurra al procedimiento especial de control establecido por el artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional, y por el artículo 14 de la ley 26.122, con el propósito de que la Comisión Bicameral Permanente se expida “a través de un dictamen” acerca de la validez o invalidez del decreto, para que posteriormente dicho dictamen sea elevado al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

Este criterio que el constituyente reformador de 1994 consagró y que luego el legislador perfeccionó, permite el ejercicio discrecional por parte del Poder Ejecutivo de vetar o promulgar una ley dentro de los límites constitucionales y los marcos legales, salvo en el caso previsto en el artículo 40 de la Constitución, cuyo texto señala que cuando el Congreso decide llamar a una consulta popular el Poder Ejecutivo no puede vetar esa ley de convocatoria. Es el único caso en el cual el Poder Ejecutivo no puede vetar una ley. En el resto, tanto el veto como la promulgación son atribuciones discrecionales y de índole política del presidente de la Nación.

Bajo tal inteligencia, como quedó dicho, el decreto de promulgación parcial debe ser sometido al control posterior de validez del Poder Legislativo, en su condición de órgano constitucional representativo de la voluntad popular y cuya función propia es la sanción de leyes.

I. La omisión del tratamiento de los decretos de competencia de la Comisión Bicameral Permanente convalida una práctica inconstitucional e irregular

Ante la discusión planteada en el seno de la Comisión Bicameral sobre si existen decretos con objeto cumplido, en donde se propone la toma de conoci-

miento de los mismos, para luego concluir que estos deben ser comunicados a la Cámara del Congreso Nacional.

Entendemos, en primer lugar, que no se debe perder de vista que la definición sobre los decretos objeto cumplido o no entra dentro de la categoría de los conceptos jurídicos indeterminados. En este sentido es que quienes suscribimos el presente dictamen hemos considerado a esta clasificación de modo indicativo con el fin de ordenar y planificar el tratamiento de los ciento veintidós decretos (121) pendientes de tratamiento de la presidencia del ingeniero Mauricio Macri y del doctor Alberto Fernández.

Es por esto, y de conformidad con los fundamentos vertidos en los dictámenes de los decretos 851/21, 899/21, 902/21, 682/22, 714/22, 326/22, 62/23, 316/23, 377/23, 414/23, 473/23, 478/23, 506/23, 551/23, 442/23, 492/23, 509/23, 549/23, entre otros, a los que nos remitimos a efecto de fundamentar el presente por razones de brevedad, es que resulta inaplicable la fórmula que expresa: “Toma conocimiento del decreto [...] Elevar el mismo al pleno de las Cámaras de este Honorable Congreso de la Nación para su expreso e inmediato tratamiento toda vez que se encuentra vencido el plazo de diez días hábiles previsto en el artículo 19 de la ley 26.122 y cumpliéndose el objeto del mismo, tratándose de una norma no vigente”.

Es decir, la referida fórmula en los casos actuales contradice el mandato constitucional (artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la CN).

En síntesis, entendemos que la calificación de objeto cumplido es una categoría subjetiva que puede ser reinterpretada, y no se debe desconocer que durante el lapso que estuvieron vigentes los decretos, estos cumplieron efectos y han sido sostén de diversos actos jurídicos que se han dictado en consecuencia, y, en estos casos –no aplicable a los feriados–, se debe destacar que existe una verdadera potencialidad de que existan conflictos jurídicos.

Es por todo lo expresado que la praxis de no tratar los decretos teniendo en cuenta la dinámica propia de la política convierte a una comisión de control en una comisión sine die –o sin plazo–, plasmándose así una praxis extramuros de las normas constitucionales. Es decir, esta práctica no solo resulta inconstitucional, sino que nos vuelve a la doctrina del caso “Peralta”, desconociendo al constituyente al no seguir un estándar mínimo de control previsto en el texto constitucional. Y esto resulta lisa y llanamente una renuncia al control.

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

a) Requisitos formales

El artículo 80 de la Constitución Nacional establece que se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días

útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

El artículo 100, inciso 13, por su parte, dispone que al jefe de Gabinete de Ministros le corresponde refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

De los enunciados se extraen tres recaudos formales que deben ser comprobados por la comisión: a) que se aplique el mismo procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia; b) que el decreto de promulgación de leyes esté refrendado por el jefe de Gabinete de Ministros conjuntamente con los demás ministros, y c) que el jefe de Gabinete, dentro de los diez (10) días de la sanción del decreto, lo someta personalmente a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Cuando la última parte del artículo 80 manifiesta que será de aplicación para los decretos de promulgación parcial de leyes el mismo procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia, se refiere a que además de que el refrendo del decreto disponiendo el veto y la promulgación parcial del proyecto de ley debe ser efectuado por el jefe de Gabinete de Ministros, el mismo funcionario debe someterlo personalmente y dentro de los diez (10) días de su sanción a la Comisión Bicameral, creada por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

El primer análisis, entonces, de un decreto de promulgación parcial de leyes a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Solo luego de superado ese primer control, corresponde considerar la existencia, o no, de los recaudos sustanciales.

Por lo tanto y en lo particular cabe tener por cumplidos los tres requisitos formales requeridos para la validez del decreto 519/23, toda vez que: a) ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, al igual que el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia, tal como surge del mensaje 43/23; b) fue remitido a la comisión el 12 de octubre de 2023 por este último funcionario dentro del plazo estipulado por el artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional; y c) el decreto de promulgación parcial se encuentra sujeto al control de validez por parte de la Comisión Bicameral Permanente, la cual debe elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

b) Requisitos sustanciales

El artículo 80 de la Constitución Nacional dispone que se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez (10) días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

En función de ello y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14 de la ley 26.122, el presente dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los siguientes recaudos sustanciales: a) que las partes no observadas tengan autonomía normativa; b) que la medida dispuesta por el decreto, o sea, la aprobación parcial, no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.

I. Autonomía normativa

La autonomía normativa significa que los artículos promulgados tengan entidad propia, de modo tal que su aplicación no dependa de ninguna disposición de la parte vetada.

El recaudo de autonomía exige que las normas promulgadas constituyan un todo inescindible y puedan autovalerse, de modo que las disposiciones no promulgadas no hubieran podido separarse del texto total sin detrimento de la unidad de este (CSJ, “Bustos”, Fallos, 256:556).

Para cierto sector de la doctrina la autonomía normativa refiere a que las normas que se promulgan no están vinculadas ni sometidas a la vigencia de las normas vetadas. Sin embargo, cabe aclarar que esta definición puede resultar muchas veces tan ambigua como el propio concepto analizado (Humberto Quiroga Lavié, *Constitución de la Nación argentina comentada*, Editorial Zavallía, p. 515). De hecho, la noción de autonomía normativa puede ser muy discrecional y por tanto resulta muy difícil de tratar de dar algún parámetro objetivo, para saber, a priori, si un veto es o no constitucional (Miguel Á. Ekmekdjian, *Tratado de derecho constitucional*, Editorial Depalma, p. 758).

Es que como en todo concepto jurídico indeterminado la significación es relativa y se realiza al momento de analizar cada caso en particular y, en lo que respecta a los decretos de promulgación parcial, de acuerdo con las partes normativas vetadas y aquellas que fueron promulgadas.

En el caso del decreto 519/23, las observaciones no alteran de modo alguno la unidad normativa del resto del texto parcialmente promulgado.

En consecuencia, la observación junto con la promulgación parcial que llevó adelante el presidente de

la Nación no alteró de manera alguna la unidad del proyecto sancionado por el Congreso; antes bien, al respetar en su totalidad el texto legal sin establecer un detrimento en su bloque normativo no invadió atribuciones propias del Congreso Nacional y no asumió, por consiguiente, la calidad de legislador. Así, las cláusulas promulgadas mantienen la teleología del proyecto y pueden regirse perfectamente por sí mismas sin valerse de la parte vetada.

Merced a lo expuesto, cabe tener por cumplido, entonces, el recaudo bajo análisis.

II. La aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto

Con el presente requisito exigido por el texto constitucional sucede algo similar que con el anterior. Es muy difícil brindar una pauta objetiva y a priori para establecer a ciencia cierta que un proyecto aprobado parcialmente altera o no el espíritu o la unidad de todo el proyecto.

La determinación de la concurrencia del recaudo requerido dependerá del análisis de cada caso particular antes bien que de otras definiciones previas. A veces resulta muy sencillo determinar la alteración del espíritu y la unidad del proyecto, pero en determinados casos, aunque ocasionales, especialmente con el veto parcial, no es tan fácil. En la causa “Collera”, por ejemplo, la cuestión era clara, porque el Poder Ejecutivo vetó cincuenta y ocho (58) artículos de la ley 16.881, promulgando solo cuatro (4). Pero en situaciones en las cuales el presidente utiliza el veto parcial, la cuestión depende de la discrecionalidad del intérprete. En ciertas oportunidades, vetando un solo artículo de una ley se puede cambiar toda su teleología, todos sus objetivos. Lo fundamental radica, entonces, en el control específico del veto parcial y su confrontación con la parte promulgada.

No obstante, ello, se ha brindado un aproximamiento en la definición. Se afirmaba, por ejemplo, que el texto alude a la unidad política, esto es, el acuerdo general a que llegaron los legisladores aprobando unas disposiciones, porque al mismo tiempo se sancionaban otras, aunque estas y aquellas pudieran dividirse jurídicamente (María A. Gelli, *Constitución de la Nación argentina*, editorial La Ley, p. 558).

Del mismo modo, se ha dicho que de conformidad con el antiguo artículo 72 de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo se encontraba facultado para promulgar una ley en forma parcial, supeditando la validez de tal promulgación a que permaneciera inalterado el objeto central de la norma, de forma que las partes observadas pudiesen escindirse del texto del proyecto sancionado por el Congreso, sin detrimento de aquel (CSJ, “Servicio Nacional de Parques Nacionales c/ Franzini, Carlos

y sus herederos o quien resulte propietario de Finca ‘Las Pavas’ s/ expropiación”, sentencia del 5 de abril de 1995, considerando 7°, con cita de *Fallos*, 268:352).

En tal estado, no hay motivos para considerar que las frases vetadas alteran el espíritu y la unidad del proyecto promulgado. Las partes observadas pueden escindirse correctamente del resto del texto sancionado por el Congreso y promulgado parcialmente por el presidente de la Nación. Con todo, la aprobación parcial no trastorna el espíritu ni la unidad del proyecto.

5. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en la ley 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto 519/23 del 11 de octubre de 2023.

Decreto 519/23

Juan C. Pagotto.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122–, prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente 45-J.G.M.-2023, referido al decreto de promulgación parcial de leyes 519/23 de fecha 11 de octubre de 2023, publicado en el Boletín Oficial el 12 de octubre de 2023, de promulgación parcial de la ley 27.734, de régimen de promoción de la producción y/o elaboración de productos orgánicos.

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 519/23 de fecha 11 de octubre de 2023.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 8 de agosto de 2024.

Anabel Fernández Sagasti. – Mariano Recalde. – María T. M. González. – Ana C. Gaillard. – Ramiro Gutiérrez. – Vanesa R. Siley.

INFORME

I. Antecedentes

La Constitución Nacional, antes de la reforma en 1994, establecía en forma clara y terminante la doctrina de la separación de las funciones del gobierno, precisando uno de los contenidos básicos asignados a la forma republicana prevista en su artículo 1°.

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder, y que fuera complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

La Reforma Constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.¹

A partir de la reforma, la facultad que la Constitución Nacional le atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo, más allá de las posturas doctrinarias ha adquirido “carta de ciudadanía constitucional, por lo que ya no tiene sentido discutir si la procedencia de esta clase de reglamentos se apoya en el ensanche, o bien en la superación de las fuentes constitucionales. En tal sentido, su validez constitucional encuentra apoyo expreso en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución reformada”.²

En procura de una regulación del poder atribuido al Presidente de la Nación se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificados en nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de necesidad y urgencia, *b)* los dictados en virtud de delegación legislativa y *c)* los de promulgación parcial de las leyes.

Estos decretos han sido consagrados expresamente en los artículos 99, inciso 3, 76, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional.

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

“CAPÍTULO TERCERO

”Atribuciones del Poder Ejecutivo

”Artículo 99: El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...]

”3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El

1. Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos sean sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución argentina*, 1890.

En una postura distinta se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

2. Cassagne, Juan Carlos, “La configuración de la potestad reglamentaria”, *La Ley*, 2004-A, 1144.

Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

”El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato consideraran las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

“CAPÍTULO CUARTO

”Atribuciones del Congreso

”Artículo 76: Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

”La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa”.

“CAPÍTULO QUINTO

”De la formación y sanción de las leyes

”Artículo 80: Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”.

“CAPÍTULO CUARTO

”Del jefe de gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo

”Artículo 100: [...]

”12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

”13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

La introducción de los institutos denominados “decretos de necesidad y urgencia” y “facultades delegadas” en el nuevo texto constitucional de 1994, implica poner reglas a una situación de excepción y, por lo tanto, al estricto control que la Constitución Nacional le atribuye al Congreso Nacional.

Sin embargo, ella no ha previsto el trámite ni los alcances de la intervención del Congreso, sino que lo ha dejado subordinado a una ley especial.

La ley 26.122, sancionada el 20 de julio de 2006, regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo nacional: *a)* de necesidad y urgencia, *b)* por delegación legislativa y *c)* de promulgación parcial de leyes.

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente y, en su artículo 5º, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

En este sentido, a propuesta de los respectivos bloques de las Cámaras, los presidentes de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han emitido los instrumentos legales correspondientes, designando a los señores senadores y diputados miembros, integrando formalmente la comisión.

En el ámbito jurisprudencial argentino, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo ocasión de expedirse antes de la Reforma Constitucional operada en 1994, elaborando una correcta doctrina acerca de la viabilidad del veto parcial y los requisitos que deben cumplirse para declarar la constitucionalidad de la promulgación parcial.

La primera sentencia data de 1941, en el caso “Giulitta Orencio A. y otros c/ Gobierno Nacional”¹ y en ella el argumento de la parte actora sobre el cual se pronunció la Corte fue el siguiente: cuando se veta parcialmente una ley y se promulga la parte no vetada, queda en vigencia toda la ley, porque se ha omitido devolver al Congreso el texto íntegro de la ley parcialmente observada. Al decidir la impugnación, el alto tribunal no acogió este criterio, y estimó que lo cuestionado era exclusivamente la facultad de vetar parcialmente, y no el “efecto” producido por el veto parcial.

Y limitando su sentencia a ese aspecto, sostuvo que el veto parcial era legítimo y constitucional a tenor del entonces artículo 72, y que ejercido por el Poder Eje-

1. Fallos, 189:156, “Giulitta c. Nación Argentina”, 28/3/1941.

cutivo, suspende la aplicación de la ley por lo menos en relación a la parte vetada, o sea, impide el efecto de la promulgación tácita.

Expresamente, añadió la Corte que no tenía, en esa oportunidad y en esa causa, por qué pronunciarse sobre la posibilidad constitucional de promulgar fragmentariamente la parte no vetada de la ley.

En cambio, al expedirse la Corte Suprema en el caso “Colella, Ciriaco c/Fevre y Basset y/u otro S.A.”,¹ del año 1967, sobre inconstitucionalidad de promulgación parcial,² se impugnó dicha promulgación por ser contraria al artículo 72 de la Constitución Nacional, actual artículo 83 de la Constitución luego de la reforma operada en 1994.

En dicha oportunidad, la CSJN resolvió la invalidez constitucional de una promulgación parcial sosteniendo “que el proyecto sancionado por el Congreso Nacional constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no pueden separarse del texto total sin detrimento de la unidad de este. El Poder Ejecutivo al actuar de esta forma asumió la calidad de legislador”.

Los principios sentados por la jurisprudencia elaborada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación fueron incorporados al texto constitucional, determinando la incorporación del instituto de promulgación parcial.

Con el actual artículo 80 de la Constitución Nacional tal y como ha quedado redactado a partir de la Reforma Constitucional de 1994, se ha consagrado el principio general de que las partes de la ley que no son objeto de observación por el Poder Ejecutivo solo pueden promulgarse si tienen autonomía normativa y si su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Honorable Congreso de la Nación.

Esta era la pauta que sentó la Corte Suprema en el caso “Colella, Ciriaco c/Fevre y Basset y/u otro S.A.”, dictado en 1967.

Vigente ya la Reforma Constitucional, dio por aplicable el mismo criterio en la hipótesis del artículo 80 de la Constitución Nacional al fallar en la causa “Bustos Julio O. c/Servicios Especiales San Antonio S.A.” del 20 de agosto de 1996.

Asimismo, luego de operada la reforma constitucional del año 1994, en “Servicio Nacional de Parques Nacionales c/ Franzini, Carlos y sus herederos o quien resulte propietario de Finca ‘Las Pavas’ s/ expropiación”³ la CSJN examinó y declaró la inconstitucionalidad de una norma que imponía al deudor el pago con bonos.

1. En aquella ocasión, el Poder Ejecutivo promulgó parcialmente la ley 16.881.

2. Fallos, 268:352, “Colella, Ciriaco c/Fevre y Basset y/u otro S.A.”, 9/8/1967.

3. Fallos, 318:445, “Servicio Nacional de Parques Nacionales c/ Franzini, Carlos y sus herederos o quien resulte propietario de Finca ‘Las Pavas’ s/ expropiación”, 5/4/1995.

Así y según lo expresado por la misma Corte se convalidó la promulgación parcial.⁴

Con posterioridad, en el caso “Guillén, Alejandro c/ Estrella de Mar y otros s/ Laboral”⁵ la CSJN, de conformidad a lo dictaminado por el Procurador General de la Nación, convalidó la promulgación parcial de la ley 24.522, doctrina que mantuvo en precedentes posteriores.⁶

En síntesis, la doctrina judicial de la Corte reconoció siempre la validez constitucional del veto y la promulgación parciales, a condición de que las normas promulgadas pudieran separarse del texto total sin afectar la unidad de éste.

Conforme el actual texto constitucional, de la lectura del artículo 80 surge la necesidad de interpretar en forma armónica e integral el texto constitucional y determinar si la parte no vetada que se promulga parcialmente tiene o no autonomía normativa, y si altera o no el espíritu y la unidad de la ley.

“No hay duda de que en el momento en que el Poder Ejecutivo veta una parte de la ley y promulga el resto, es él quien adopta la decisión según su criterio, y esto nos lleva a reconocer objetivamente que el criterio para hacerlo pertenece al órgano al cual la Constitución Nacional le discierne la competencia de vetar y de promulgar”.⁷

II. Objeto

La Comisión Bicameral Permanente somete a su consideración el tratamiento del decreto 519/23 que promulga parcialmente la ley 27.734, de Régimen de Promoción de la Producción y/o Elaboración de Productos Orgánicos.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el citado decreto que se dicta en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 80 de la Constitución Nacional.

La ley 26.122 en el capítulo III de título III se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de promulgación parcial de leyes estableciendo en su artículo 14 que esta comisión debe expedirse expresamente acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial respecto de la adecuación del decreto a los requisitos formales

4. Se discutía la constitucionalidad de una norma que autorizaba al Estado a pagar con bonos la indemnización por expropiaciones. El proyecto de esa ley de consolidación de deudas del Estado –ley 23.982– había sido sancionado por el Congreso, excluyendo expresamente a las expropiaciones del pago con bonos estatales. El Poder Ejecutivo vetó, entre otras, esa disposición y promulgó el resto de la norma, con lo cual las expropiaciones no quedaban exceptuadas del régimen general de ley.

5. Fallos, 319:2844, “Guillén, Alejandro c/ Estrella de Mar y otros s/ Laboral”, 3/12/1996.

6. Fallos, 323:2256, “Famy S.A. c. Estado nacional s/ acción de amparo”, 29/8/2000.

7. Postura doctrinaria sostenida por el constitucionalista Germán J. Bidart Campos.

y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

III. *Análisis de los requisitos formales*

El artículo 80 de la Constitución Nacional establece que, para el caso de los decretos de promulgación parcial de leyes, será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

La lectura del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del presidente de la Nación, *b)* la firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros –dictado en acuerdo general de ministros y refrendado conjuntamente con el señor jefe de Gabinete de Ministros– y *c)* la remisión del señor jefe de Gabinete de Ministros a la Comisión Bicameral Permanente.

En relación a esto, el decreto 519/23 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por el señor presidente de la Nación, Alberto Fernández, el señor jefe de Gabinete de Ministros, Santiago Cafiero, y los señores ministros y las señoras ministras, y fue remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

IV. *Análisis de los requisitos sustanciales*

La ley 26.122, en el capítulo III del título III, se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de promulgación parcial de leyes estableciendo en su artículo 14 que esta comisión debe expedirse expresamente acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial respecto de la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

Respecto de los requisitos sustanciales, el mencionado artículo 14 de la ley 26.122 en su parte pertinente establece que “el dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso”.

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto de promulgación parcial 519/23.

En primer lugar, el proyecto de ley 27.734 se crea un Régimen de Promoción de la Producción y/o Elaboración de Productos Orgánicos que regirá en todo el territorio de la República Argentina por un lapso de diez (10) años, contados a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Que a través de los artículos 7° y 8° de su capítulo II, se establece el “tratamiento fiscal para el sector” promoviendo para sus beneficiarios y beneficiarias el

otorgamiento de bonos de crédito fiscal para ser aplicados al pago de obligaciones tributarias y sus anticipos, como así también la reducción del cincuenta por ciento (50 %) en el monto total del impuesto a las ganancias en cada ejercicio fiscal, respecto de las utilidades originadas en las actividades promovidas al amparo de la ley promocional.

Que en materia de infracciones, el proyecto de ley establece en el artículo 18 de su capítulo V las sanciones a aplicar en caso de constatare incumplimientos al régimen promocional, consistentes en la pérdida de los beneficios otorgados en el capítulo II; el pago de los tributos no ingresados con motivo de lo dispuesto en el precitado capítulo, más los intereses; la inhabilitación para recibir los beneficios derivados del régimen y la devolución de los fondos que hubiera recibido del capítulo II.

Que dentro de las disposiciones del artículo 19 vinculado con el establecimiento de faltas leves, se hace referencia a la aplicación de una multa, de naturaleza promocional, prevista en el inciso *b)* del artículo 18 del proyecto de ley, que no ha sido contemplada en el texto legal de que se trata.

Que, por otra parte, el artículo 20 del proyecto de ley establece que “las acciones por infracciones a las disposiciones de la presente ley, sus normas complementarias y reglamentarias, prescriben a los cinco (5) años, a partir de la fecha en que hayan quedado firmes”.

Que, en este sentido, se advierte que la técnica empleada tendría que aludir a que la prescripción de las acciones y poderes de la autoridad de aplicación respectiva, para exigir el cumplimiento de las obligaciones emergentes de la ley o para aplicar las sanciones derivadas de su incumplimiento, opera a los cinco (5) años a partir del 1° de enero del año siguiente en que el cumplimiento debió hacerse efectivo.

Que, por tal motivo, es necesario recurrir a lo que dispone, sobre esa materia, la ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, de aplicación supletoria al régimen de que se trata por mandato del segundo párrafo del artículo 18 del proyecto de ley sancionado.

Que por los motivos expuestos, y con el objeto de otorgar mayor claridad y precisión al régimen sancionatorio, resulta necesario observar la expresión “no pudiendo el monto de la multa prevista en el inciso *b)* del artículo 18 de la presente ley exceder del cincuenta por ciento (50 %) de los beneficios recibidos por la empresa en el año calendario inmediatamente anterior” del artículo 19 y del artículo 20, del proyecto de ley registrado bajo el número 27.734.

Que la presente medida no altera el espíritu ni la unidad del proyecto de ley sancionado por el Honorable Congreso de la Nación.

Por todo lo expuesto, surge de forma clara e inequívoca que las observaciones expresadas por el Poder Ejecutivo nacional mediante el decreto 519/23, publi-

cado en el Boletín Oficial el 12 de octubre de 2023, no alteran la autonomía normativa, la inteligencia, el sentido ni la unidad del proyecto de ley registrado bajo el número 27.734, sancionado por el Congreso de la Nación el 28 de septiembre de 2023.

En consecuencia, se ha verificado el cumplimiento de los recaudos formales y sustanciales exigidos constitucionalmente para el dictado de los decretos en virtud de las facultades conferidas a través de los artículos 80 y 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

V. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 519/23, los requisitos formales y sustanciales estable-

cidos en los artículos 76 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 13 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 519 de fecha 11 de octubre de 2023.

Decreto 519/23

Ana C. Gaillard.

ANTECEDENTE

El expediente 45-J.G.M.-2023 podrá consultarse en la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en el [Trámite Parlamentario N° 158/23](#).