SESIONES ORDINARIAS

2025

ORDEN DEL DÍA Nº 869

Impreso el día 28 de mayo de 2025

Término del artículo 113: 6 de junio de 2025

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 989, de fecha 5 de noviembre de 2024, por el que se modifica la Ley de Ministerios - Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación. (2.666-D.-2025.)

I. **Dictamen de mayoría**.

II. **Dictamen de minoría**.

I

Dictamen de comisión

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 P.E.-126/2024, referido al decreto de necesidad y urgencia 989/24 de fecha 5 de noviembre de 2024, publicado en el Boletín Oficial el 6 de noviembre de 2024, de modificaciones a la Ley de Ministerios - Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación.

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 1º – Declarar la validez del decreto de necesidad y urgencia 989/24 de fecha 5 de noviembre de 2024.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 6 de mayo de 2025.

Oscar Zago. – Víctor Zimmermann. – Luis A. Juez. – Francisco M. Paoltroni. – Carlos M. Espínola. – Juan C. Pagotto. – Lisandro Almirón. – Francisco Monti. – Diego Santilli.

INFORME

1. *Introducción*

Por medio del expediente P.E.-126/2024 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 989/24 del Poder Ejecutivo nacional, del 5 de noviembre de 2024, por el cual y con el objetivo de optimizar la gestión de gobierno resulta conveniente suprimir las competencias asignadas al Ministerio de Capital Humano en todo lo concerniente a la cultura.

Es importante destacar que la cultura constituye un pilar fundamental para el desarrollo social, ya que promueve la transmisión de valores, tradiciones y conocimientos, además de fomentar la identidad y el sentido de pertenencia. Estas funciones fortalecen el tejido social y generan un impacto positivo en el crecimiento económico, a través de industrias creativas, turismo cultural y actividades artísticas que generan empleo y contribuyen al desarrollo sostenible.

En virtud de lo expresado, se consideró oportuno readecuar el ámbito jurisdiccional de la Secretaría de Cultura, actualmente dependiente del Ministerio de Capital Humano, para que funcione como Secretaría Presidencial, en línea con la necesidad de una gestión más especializada y eficiente en esta materia.

Asimismo, se advierte que las modificaciones a la Ley de Ministerios resultan impostergables para la gestión de gobierno, en aras de una mejor organización institucional y una asignación más adecuada de competencias.

Por ello, se propone la siguiente modificación a la Ley de Ministerios:

El artículo 1º sustituye el artículo 9º del título III de la Ley de Ministerios, 22.520 (texto ordenado por decreto 438 del 12 de marzo de 1992), y sus modificatorias, por el siguiente: "Artículo 9º: Las tareas necesarias para posibilitar la actividad del presidente de la Nación serán atendidas por las siguientes secretarías presidenciales:

"General.

"Legal y Técnica.

"De Planeamiento Estratégico Normativo.

"De Prensa.

"De Inteligencia de Estado.

"De Comunicación y Medios.

"De Cultura.

Las secretarías enunciadas precedentemente asistirán al Poder Ejecutivo nacional en forma directa. Análogas asistencias prestarán las demás secretarías y organismos que el presidente de la Nación cree al efecto, sin perjuicio de sus facultades de modificación, transferencia o supresión de dichas Secretarías y organismos".

El artículo 2° del decreto sustituye el artículo 23 bis del título III de la Ley de Ministerios, 22.520, y sus modificatorias, por el siguiente: "Artículo 23 bis: Compete al Ministerio de Capital Humano asistir al presidente de la Nación y al jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo concerniente a la educación, relaciones y condiciones laborales, negociaciones colectivas, asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores, empleo, capacitación laboral, seguridad social, asistencia, promoción, cuidados e inclusión social, desarrollo humano, seguridad alimentaria, reducción de la pobreza, igualdad de oportunidades para sectores vulnerables (incluyendo personas con discapacidad, niños, adolescentes, mujeres y adultos mayores), protección familiar y fortalecimiento de organizaciones comunitarias. Además, coordina y articula de manera federal el cumplimiento de los compromisos asumidos en tratados internacionales y convenios multinacionales en dichas materias…"; y luego, el nuevo artículo especifica las competencias del ministerio.

El artículo 3º del decreto dispone la transferencia a la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación las subsecretarías, organismos desconcentrados y unidades organizativas de la Secretaría de Cultura del Ministerio de Capital Humano, así como los créditos presupuestarios, bienes y dotaciones vigentes a la fecha, hasta tanto se aprueben las estructuras correspondientes.

Estas modificaciones que se plasman en el decreto 989/24 tienen como finalidad, atento a la nueva gestión de gobierno, adecuar las disposiciones de la Ley de Ministerios y los objetivos planteados con el propósito de racionalizar y tornar más eficiente el actuar del Estado nacional.

2. *Competencia de la comisión*

Aclarado lo anterior y de acuerdo con la naturaleza de la norma bajo análisis, cabe señalar que estamos en presencia de un decreto de necesidad y urgencia, dictado por el presidente de la Nación, en su condición de sujeto constitucionalmente habilitado para el ejercicio de las facultades previstas en el tercer párrafo del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La habilitación legislativa –aludida en el párrafo anterior– con que cuenta el titular del Poder Ejecutivo para la emisión de un decreto, exige que necesariamente se recurra al procedimiento especial de control establecido por el artículo 100, inciso 12, de la Constitución Nacional y por el artículo 10 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 por parte del Poder Ejecutivo de facultades propias del Congreso de la Nación solamente cuando se cumplan determinados requisitos.

Bajo tal inteligencia, como quedó dicho, el decreto en cuestión 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.

3. *Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales*

Es necesario destacar que el Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo de los considerandos del decreto de que la medida se dictó en virtud de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Así entonces, es menester verificar que se cumpla con los recaudos formales y sustanciales para habilitar su procedencia.

a) Requisitos formales

El artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establece una serie de requisitos de índole formal y sustancial para que se justifique el dictado de un decreto de necesidad y urgencia por parte del presidente de la Nación.

El primero de esos recaudos formales es que el decreto en cuestión sea decidido en acuerdo general de ministros, quienes deben refrendarlo junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitirlo al Congreso dentro de los diez (10) días posteriores a la emisión del decreto, lo que constituye un segundo recaudo formal.

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Solo luego de superado ese primer

análisis o control, corresponde considerar la existencia, o no, de las circunstancias excepcionales igualmente previstas en la norma constitucional.

En el caso particular, se verifica que el decreto de necesidad y urgencia 989/24 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

Asimismo, está acreditado que el decreto 989/24 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo, en conformidad con los correspondientes plazos. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

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

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

Vale recordar que, en el célebre caso "Verrocchi", la Corte Suprema de Justicia sostuvo que "para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1. que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2. que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (*Fallos*, 322:1726, 19/8/99, considerando 9º; doctrina confirmada por CSJ, "Asociación Argentina de Compañías de Seguros y otros c/ Estado nacional - Poder Ejecutivo nacional s/ nulidad de acto administrativo", *Fallos*, 338:1048, 2015).

Asimismo, en "Risolía de Ocampo" la Corte Suprema sostuvo que "uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el sublite es que este tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos" (*Fallos*, 323:1934, 2/8/2000).

De esta forma todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas del decreto 989/24 justifican su emisión. Ciertamente, queda acreditado que es imperativo establecer medidas que se correspondan con los objetivos planteados y que las autoridades que tengan a su cargo su implementación asuman sus competencias.

Por lo demás, cabe señalar otro aspecto de relevancia que hace también a la ponderación de los méritos que hemos considerado para recomendar, en esta comisión, la validación de decretos con sustancia similar a la medida bajo análisis.

Nos referimos a la práctica legislativa de convalidar en el Congreso Nacional los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional que tuvieron por objeto modificar la Ley de Ministerios.

Existen varios antecedentes de decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional que tuvieron por finalidad modificar la Ley de Ministerios. Cabe recordar que de forma previa al dictado del presente decreto se emitieron otros tantos con el mismo carácter. Por ejemplo, se señala que en diversas gestiones se han dictado los decretos de necesidad y urgencia 185/02, 355/02, 473/02, 1.210/02, 37/03, 1.283/03, 141/03, 684/03, 923/04, 1.066/04, 267/05, 828/06, 1.472/08, 2.025/08, 1.365/09, 1.458/09, 919/10, 1.993/10, 192/11, 2.082/11, 874/12, 636/13, 441/15, 815/15, 13/15, 223/16, 2/17, 575/18, 326/22, 358/23, 110/24, 195/24, 196/24, 301/24, 337/24, 450/24, 511/24, entre muchos otros.

De manera tal que es posible afirmar que existe una doctrina, elaborada y consagrada por el Congreso Nacional a lo largo de los últimos años, de acuerdo con la cual es válido que el Poder Ejecutivo nacional decida la modificación de la Ley de Ministerios mediante un decreto de necesidad y urgencia. Y que la evaluación de las circunstancias de hecho determinantes de la necesidad y urgencia es privativa de ese poder, razón por la cual y salvo casos excepcionales, corresponde que el Congreso acepte el resultado de esa ponderación realizada por el presidente de la Nación.

Debe tenerse presente, en ese sentido, que la interpretación auténtica del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de la ley 26.122 es la que realiza esta Comisión de Trámite Legislativo, de acuerdo con la competencia que ambas normas le han asignado y en la medida, claro está, de que esa interpretación no sea modificada por el pleno de cualquiera de las Cámaras del Congreso o por los jueces de la Nación.

4. *Análisis del decreto 989/24*

Para justificar la decisión de modificar la Ley de Ministerios, el presidente de la Nación plasma en los considerandos lo siguiente:

"Que la cultura es fundamental para el desarrollo social, en tanto promueve la transmisión de valores, tradiciones y conocimientos, así como también fomenta la identidad y el sentido de pertenencia, lo que su vez fortalece el tejido social, y tiene un impacto significativo en el desarrollo económico, a través de industrias creativas, turismo cultural y actividades artísticas que generan empleo y contribuyen al crecimiento sostenible".

Más allá de la praxis reseñada, la urgencia de la medida instrumentada por el decreto 989/24 se plasma en la urgente necesidad de dar una respuesta inmediata de contar con las reformas a la Ley de Ministerios, y con el objetivo de optimizar la gestión de este gobierno resulta imperioso suprimir las competencias asignadas al Ministerio de Capital Humano en todo lo que concierne a la cultura, y transferirlo a las Secretaría de Cultura de la Presidencia, destacando así la importancia de la cultura para el país.

Con ese decreto, el gobierno nacional busca una administración más ágil y menos burocrática, aumenta la colaboración entre los diversos ministerios y áreas del gobierno, ajusta competencias.

Estas modificaciones resultan impostergables para la gestión de gobierno.

Es por estas consideraciones, que se advertirte que existen razones suficientes que impidieron que el Poder Ejecutivo enviara al Poder Legislativo el correspondiente proyecto de ley para discutir y eventualmente sancionar el objeto del decreto en cuestión. Por lo tanto, y desde este punto de vista, el decreto 989/24 debe ser expresamente declarado válido.

5. *Conclusión*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y los sustanciales, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 989 de fecha 5 de noviembre de 2024.

Decreto 989/24

Oscar Zago.

II

Dictamen de comisión

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 P.E.-126/24 referido al decreto de necesidad y urgencia 989/24 del Poder Ejecutivo nacional de fecha 5 de noviembre de 2024 y publicado en el Boletín Oficial el 6 de noviembre del mismo año, por medio del cual se dispone la modificación Ley de Ministerios, específicamente los artículos 9 y 23 bis.

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 1º – Declarar la invalidez del decreto 989/24 del Poder Ejecutivo nacional dictado el 5 de noviembre de 2024 y publicado en el Boletín Oficial el día 6 de noviembre del mismo año.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 6 de mayo de 2025.

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 de 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 1º.

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

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

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 tipificadas en nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de necesidad y urgencia; *b)* los dictados en virtud de delegación legislativa y *c)* los de promulgación parcial de las leyes.

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

"Capítulo Tercero

"*Atribuciones del Poder Ejecutivo*

"Artículo 99: El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: […]

"3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. 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 considerarán 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 3º, 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.

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del derecho administrativo, habida cuenta de que no solo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

Conforme la terminología utilizada por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), los reglamentos se denominan también actos de alcance o contenido general.

La sustancia de un acto de alcance general de contenido normativo, que integra el ordenamiento jurídico, es la del "reglamento", con independencia del órgano o ente estatal que lo produzca, siendo indiferente desde el punto de vista jurídico la utilización de distintos términos.

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.

Los reglamentos ejecutivos o de ejecución son los que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 99, inciso 2, de la Constitución Nacional, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, regulando detalles necesarios para el mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su artículo 99, inciso 1, le atribuye responsabilidad política por la administración general del país.

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo a textos o principios constitucionales. Sostiene que, así como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser invadida por el poder administrador, también hay un ámbito de competencias, reservado a la administración en la cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.

Con la Reforma Constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados, al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo seguidamente se la admite respecto de dos materias determinadas: *a)* de administración; y *b)* de emergencia pública.

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la Reforma Constitucional de 1994, también se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial, aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.

Entre los antecedentes en derecho comparado más antiguos, se detecta la presencia de estos instrumentos en la Carta de Restauración Francesa y en la Ley Fundamental de Prusia de 1850.

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

En este orden de ideas, es criterio de esta comisión plantear un razonamiento acabado al analizar las circunstancias de carácter excepcional que operan como supuesto fáctico-jurídico-político que autoriza el empleo del instituto del decreto de necesidad y urgencia.

En este sentido, este es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional Argentina, receptados en el artículo 99, inciso 3.

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de "circunstancias excepcionales" que "hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo".

Es menester tener en cuenta que, al supuesto fáctico, del dictado del decreto, lo precede un supuesto institucional complejo que se compone de la existencia de un sistema con división de poderes o de funciones de distintos órganos y con un procedimiento de elaboración de leyes. Si no existen estos antecedentes, no se dará la posibilidad de existencia del decreto de necesidad y urgencia.

II. *Análisis de los requisitos formales y sustanciales*

Se somete a dictamen de esta Comisión Bicameral el decreto de necesidad y urgencia 989 del 2024 publicado en el Boletín Oficial el 6 de noviembre de 2024, por el que se modifica la Ley de Ministerios, 22.520, específicamente los artículos 9° y 23 bis.

El mismo ha sido dictado invocando el artículo 99, incisos 1, 2 y 3, de la Constitución Nacional. Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Ley Fundamental, corresponde a esta comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, CN y los artículos 2º, 19 y 20 de la ley 26.122.

1. Aspectos Formales

La ley 26.122, en el título III, capítulo I, referido a los decretos de necesidad y urgencia, establece que: "La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado".

La lectura del artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del señor jefe de Gabinete y de

los demás ministros del Poder Ejecutivo; y *b)* el envío del decreto a la Comisión Bicameral Permanente para su control dentro del plazo de 10 días desde su sanción. En igual sentido, el artículo 99, inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que "...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos…", agregando luego: "que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros".

Cabe aquí realizar una observación en lo que respecta al requisito formal exigido por nuestra constitución para la validez de un decreto de necesidad y urgencia, esto es, la obligación de ser "decididos en acuerdo general de ministros" quienes "deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros". En igual sentido se expresa el artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional cuando pone en cabeza del jefe de Gabinete de Ministros la responsabilidad de: "Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia".

Como podemos apreciar, tanto el presidente de la Nación como el jefe de Gabinete y sus ministros refrendaron el decreto 989-24 bajo la modalidad de firma digital. Por lo tanto, desde el punto de vista formal, la norma cumple con los requisitos constitucionalmente exigidos: fue decidido en acuerdo general de ministros, refrendado conjuntamente con el Jefe de Gabinete de Ministros (artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la CN); y remitido a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto (artículo 99, inciso 3, cuarto párrafo, de la CN).

2. Aspectos sustanciales

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto de necesidad y urgencia 989-24.

Desde la perspectiva sustancial, es pertinente detenerse en la concurrencia del presupuesto habilitante contemplado en la Constitución Nacional para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia. Esto es, la presencia de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes.

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen, en el cual se señala que "existe una marcada diferencia entre el dictado, por parte del Poder Ejecutivo, de una disposición de carácter legislativo, cuando la misma ha sido dictada en virtud de la circunstancia excepcional que prevé el tercer párrafo del inciso 3 del artículo 99 y cuando la misma es el resultado del ejercicio de una delegación legislativa. En el primer caso no existe una actuación previa del Congreso, mientras que, en el segundo, este ya ha puesto de manifiesto su voluntad de transferir su potestad al Poder Ejecutivo, respecto a una materia determinada, con plazo para su ejercicio y de conformidad con ciertas bases. Esta circunstancia justifica que el control de la Comisión Bicameral Permanente sea mayor en el caso de los decretos de necesidad y urgencia (en los que el Poder Ejecutivo ha dictado la disposición motu proprio) que en el caso de la delegación legislativa (a través de la que el Poder Legislativo le ha encomendado al Poder Ejecutivo el dictado de una ley, estableciendo las "bases de la delegación"). En el primer caso el Congreso tiene una participación ex post, mientras que en el segundo tiene una participación ex ante.

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

Es menester señalar que de la letra del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, transcripto recientemente, surge que el 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 la Constitución para la sanción de las leyes y no se tratare de las materias excluidas, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia.

La CSJN ha interpretado en los casos "Verrocchi", "Cooperativa del Trabajo Fast Limitada" y más recientemente en "Consumidores Argentinos" que, para que el presidente pueda ejercer legítimamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias:

a) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución Nacional, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ser acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen la reunión o traslado de los legisladores.

b) Que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser inmediata, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

De esto se desprende que el Poder Ejecutivo no podría dictar un decreto de necesidad y urgencia ante el rechazo de un proyecto de ley por el Congreso, ante la falta de acuerdo de los bloques para su tratamiento o ante la falta de quórum para sesionar. Tampoco es suficiente que el Congreso Nacional se encuentre en receso, porque siempre puede ser convocado a sesiones extraordinarias por el propio Poder Ejecutivo.

Por caso, Comadira ha señalado que: "la sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno, de quórum o mayorías propias para imponer sus criterios, no puede, por eso, ser, por sí sola, razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente, la situación planteada".

En un parlamento con representación por medio de los partidos políticos, todo el procedimiento parlamentario con sus controversias, discursos y réplicas se vuelve fundamental para la democracia, pues tiende a la consecución de acuerdos, conduce a que nos acerquemos a una idea más pluralista respecto a la voluntad popular. Al quedar agrupados en sectores la totalidad de los ciudadanos, brota la posibilidad de deliberación, negociación y acuerdo para la formación de la voluntad colectiva por medio de la conformación de las mayorías, en la deliberación entre mayorías y minorías, y en la posibilidad del surgimiento de posibles alianzas.

Las democracias están asentadas y basadas en intereses comunes que garantizan en cierto modo su estabilidad representada a través de las instituciones, entre las cuales sobresale el Congreso de la Nación. El Poder Ejecutivo nacional lamentablemente se ha mostrado incapaz de cumplir la ley, es decir, el principio fundamental en que se asienta la convivencia pacífica, tal vez porque el principio fundamental no coincide con su objetivo fundamental de avanzar sobre todos los mecanismos de división y de control del poder.

Asimismo, corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o el dictado de un decreto de necesidad y urgencia. La referencia a una situación de urgencia no puede constituir una afirmación meramente dogmática como para justificar por sí la emisión de disposiciones de carácter legislativo. Deben además descartarse situaciones de emergencia ya tratadas por el legislador con anterioridad y donde ya fijó una determinada pauta.

La Constitución no innova en cuanto a la causa habilitante de competencia legislativa en el Poder Ejecutivo, que siempre debe ser una real emergencia pública en la sociedad: no basta con invocarla, debe existir verdaderamente y ser susceptible de comprobación jurisdiccional. La admisibilidad del reglamento de necesidad y urgencia es excepcional.

La norma constitucional precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de "circunstancias excepcionales" que "hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo". Pues bien, debe tratarse de una situación de carácter extraordinario o excepcional, esto es, un hecho no habitual, imprevisible o difícilmente previsible, que impida cumplir con el trámite parlamentario.

Es menester señalar que el convencional Raúl Alfonsín ha dicho que las circunstancias excepcionales suponen la existencia de una emergencia significativa y necesidad súbita que imposibilite que los cometidos estatales se cumplan por los medios ordinarios del procedimiento legislativo.

Asimismo, conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la "necesidad" es algo más que conveniencia; en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega "urgencia", y lo urgente es lo que no puede esperar. "Necesario" y "urgente" aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.

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

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

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

Como ha señalado el exprocurador del Tesoro y eximio administrativista Carlos Balbín: "El decreto de necesidad es el acto de alcance general con contenido y rango de ley dictado por el Poder Ejecutivo en ejercicio de un apoderamiento constitucional, sin habilitación previa. A su vez el decreto es de carácter extraordinario y provisorio ya que, por un lado, solo procede cuando están presentes los supuestos de hecho tasados en el texto constitucional y por el otro, el decreto debe ser aprobado posteriormente y de modo inmediato por el Congreso".

La Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció dos supuestos que, en principio, son los únicos que configuran los casos de excepción que impiden, en términos constitucionales, seguir el trámite parlamentario ordinario y, por lo tanto, constituyen el presupuesto necesario para que el Ejecutivo pueda dictar actos materialmente legislativos.

Siguiendo la postura del doctor Balbín: "Así, por un lado, la imposibilidad material de reunir el Congreso para sesionar, y por el otro, la necesidad de que la medida legislativa tenga carácter rápido y expedito para que resulte eficaz. En efecto, y volviendo al

precedente 'Verrocchi', la CSJN sostuvo que el presupuesto para el dictado del DNU es que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse materialmente por razones de fuerza mayor (por caso, acciones bélicas o desastres naturales), y cuando la situación que requiera solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes".

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

Si la emergencia no existe, o lo que el reglamento resuelve nada tiene que ver con la emergencia, entonces es inconstitucional. Por lo demás, la urgencia debe ser de tal índole "que circunstancias excepcionales hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución para la sanción de las leyes".

En ese esquema, cabe recordar que nuestro máximo tribunal, interpretando el alcance del presupuesto habilitante del dictado de los decretos de necesidad y urgencia, sostuvo que "únicamente en situaciones de grave trastorno que amenacen la existencia, la seguridad o el orden público o económico, que deben ser conjuradas sin dilaciones puede el Poder Ejecutivo nacional dictar normas que de suyo integran las atribuciones del Congreso, siempre y cuando sea imposible a este dar respuesta a las circunstancias de excepción".

En esa misma decisión, también sostuvo que "el ejercicio de la prerrogativa en examen está sujeto a reglas específicas que exigen un estado de excepción y el impedimento de recurrir al sistema normal de formación y sanción de las leyes…".

En otro precedente fue incluso más estricto, al requerir "condiciones de rigurosa excepcionalidad" o cuando esté en juego "la preservación de la vida misma de la Nación y del Estado."

Mediante el decreto 989-24 publicado en el Boletín Oficial el día 6 de noviembre de 2024 se modifica la Ley de Ministerios 22.520, específicamente los artículos 9º y 23 bis.

Por lo cual, transfiere la Secretaría de Cultura del ámbito del Ministerio de Capital Humano a la órbita de la presidencia de la Nación, elevándola al rango de Secretaría Presidencial.

Está implementación se basa en la necesidad de "optimizar la gestión de gobierno" y en la importancia de la cultura para el desarrollo social y económico. Desde el Poder Ejecutivo se argumenta que la cultura "resulta conveniente readecuar el ámbito jurisdiccional" para que funcione como Secretaría Presidencial y que las modificaciones son "impostergables para la gestión de gobierno".

Cabe destacar que, en cuanto a los recursos se transfieren a la Secretaría de Cultura, dependiente de la presidencia las subsecretarías, organismos desconcentrados, unidades organizativas créditos presupuestarios, bienes y dotaciones vigentes de la Secretaría de Cultura del Ministerio de Capital Humano.

La justificación de "optimizar la gestión de gobierno" es vaga y genérica. No se explica de manera concreta y específica por qué la ubicación de la Secretaría de Cultura, bajo la presidencia resulta esencial e impostergable para la gestión gubernamental en el contexto actual del país.

Si bien el Poder Ejecutivo tiene facultades para organizar su administración, una modificación de esta envergadura, plasmada en una ley, podría requerir la intervención del legislador para asegurar la adecuada rendición de cuentas y el control parlamentario sobre las áreas transferidas.

La modificación de la estructura ministerial y la reubicación de una secretaría son decisiones primariamente administrativas que, en principio, deberían ser abordadas mediante una Ley del Congreso de la Nación, especialmente tratándose de la Ley de Ministerios, que establece la arquitectura fundamental del Poder Ejecutivo.

Cabe recalcar que, en el decreto de necesidad y urgencia no se detalla qué deficiencias existían en el funcionamiento de dicho organismo, y su funcionamiento dentro del Ministerio de Capital Humano, que requerían esta medida urgente.

III. *Conclusión*

Por los fundamentos expuestos, no encontrándose cumplidos los requisitos sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto de necesidad y urgencia 989 del 2024, la Comisión de Trámite Legislativo propone que se resuelva declarar expresamente su invalidez.

Mariano Recalde.

ANTECEDENTE

El expediente 126-P.E.-2024 podrá consultarse en la página web del Honorable Senado de la Nación.