

Reglamentos Delegados y de Necesidad y Urgencia

Análisis del Régimen Nacional y del
Régimen local de la Provincia de
Buenos Aires

¿Qué son?

- Reglamentos Delegados

Son normas de carácter general y abstracto dictadas por el Poder Ejecutivo en áreas propias del Poder Legislativo, en base a una habilitación legislativa previa sujeta a una serie de condiciones constitucionalmente establecidas (materias específicas, bases y plazos)

- Reglamentos de Necesidad y Urgencia

Son normas de alcance general y abstracto dictadas excepcionalmente por el Presidente en el ámbito de facultades propias del Poder Legislativo y sin su previa autorización y cuya legitimidad constitucional está sujeta a las condiciones de validez que se determinen constitucionalmente

Régimen Nacional
de los Reglamentos Delegados y de
Necesidad y Urgencia

Reglamentos Delegados

Situación anterior a la Reforma Constitucional del '94 en el ámbito nacional

En ausencia de regulación constitucional expresa la cuestión se reducía a las interpretaciones jurisprudenciales que efectuara a tal efecto la CSJN

Jurisprudencia en materia de Delegación Legislativa

Se confundía (en virtud de sus grises contornos) a los Reglamentos Ejecutivos con los Reglamentos Delegados, por ese entonces prohibidos en nuestro sistema jurídico.

Esto se inicia en una tanda de Fallos que arranca con Delfino (1927), sigue con Mouviel (1957) y termina con Cocchia (1993), entre otros.

-Caso Delfino

Prefectura General de Puertos aplica multa de \$ 50 a un buque por arrojar desechos en las aguas del Puerto de Capital Federal, aplicando un Reglamento del Puerto de Capital (aprobado por Decreto) y con una base legal muy difusa (Ley N° 3445 que pone en cabeza del la PGP, entre otras cosas, el poder de policía para velar por la limpieza del puerto y la atribución de juzgar faltas siempre que no excedan de un mes de arresto o de cien pesos de multa).

Se plantea la inconstitucionalidad de la sanción por no estar permitida la delegación legislativa, la CSJN rechaza el planteo.

- Criterio y fundamentos de la Corte:

“Existe una distinción fundamental entre la delegación de poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores o detalles necesarios para la ejecución de aquella. Lo primero no puede hacerse, lo segundo es admisible”

“Negar al Congreso el derecho de delegar el poder para determinar algún hecho o estado de cosas de las cuales depende la fuerza de sus sanciones, sería parar la máquina del gobierno y producir confusión, sino parálisis en el campo de las necesidades públicas”

- Caso Mouviel (1957)

Se le aplica a Mouviel una pena de 30 días de arresto por desmanes en la vía pública.

La base legal de la sanción era un edicto policial que prefiguraba el tipo penal y que pretendía operar como meramente reglamentario del Código de Procedimientos en lo Criminal (art. 27) que habilitaba al Jefe de Policía a juzgar las faltas o contravenciones que no excedieran de un mes de arresto o \$ 100 de multa.

- Criterio de la Corte:

“La configuración de un delito, por leve que sea, es materia que hace a la esencia del Poder Legislativo (arts. 18 y 19 de la CN) y escapa de la órbita de las facultades ejecutivas”

“La facultad para juzgar las faltas, no equivale a definir las y configurarlas, esto excede el marco de la función reglamentaria del poder administrador, adentrándose indebidamente en facultades propias del poder legislativo”

En función de lo expuesto se deja sin efecto la sanción aplicada. Se retoma una senda correcta de interpretación

- Caso Cocchia (1993)

La CSJN avala el Decreto 817/92 que dejó sin efecto un Convenio Colectivo de la Actividad Portuaria

Argumentos: interpretación dinámica de la constitución (Marshall), clara política legislativa (ley de reforma del Estado, Tratado de Asunción, etc), programa de gobierno aprobado por el Congreso, standard inteligible, delegación impropia (diferencia entre reglamentos de ejecución adjetivos y sustantivos)

Precedente muy criticado a nivel doctrinario

La Delegación Legislativa a partir de la reforma del '94

Artículo 76 de la CN

“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”.

Artículo 100 inciso 12

“Corresponde al Jefe de Gabinete de Ministros ... refrendar los Decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente”

Vemos entonces que su recepción expresa la CN permite por vía excepcional el ejercicio de funciones sustancialmente legislativas al Poder Ejecutivo.

¿Qué debe entenderse por Poder Ejecutivo? (COMADIRA, GORDILLO, BIANCHI, tres posturas)

¿Qué debe entenderse por materias determinadas de administración? (Ley N° 25.148; administración general y administración especial)

¿Qué debe entenderse por emergencia pública? ¿Le alcanzan las prohibiciones del art. 99 inc. 3 o no? (COMADIRA, GORDILLO, dos posturas)

¿Qué interpretación a hecho la CSJN del concepto “bases”?

Podemos citar al menos dos fallos importantes: Selcro (2003) y CPACF (2008)

- Fallo Selcro (2003)

La Corte contribuye a delimitar el concepto de “bases” de la delegación.

Declara inconstitucional el artículo 4 de la Ley N° 25.327 que delega al Poder Ejecutivo la facultad de fijar los valores de las tasas a cobrar por los servicios que presta la IGJ, sin que se fije al respecto un mínimo o un máximo en un elemento esencial (base imponible) de un tributo (de exclusiva zona reserva de ley).

- Fallo CPACF (2008)

La Corte declara la invalidez de dos artículos (3 y 5) del Decreto 1204/01 por cuanto relevan a los abogados del Estado de la obligación de inscribirse por ante el CPACF (Ley 23.187) para ejercer la representación en juicio del Estado Nacional.

El Decreto se había amparado en una delegación legislativa (art. 1 Ley 25.414) que la CSJN consideró difusa e insuficiente. Esta norma facultaba al PE, con el objeto exclusivo de dar eficiencia a la administración, a derogar o dejar sin efecto normas de rango legislativo que afecten o regulen el funcionamiento de organismos, entes de la administración descentralizada, empresas estatales o mixtas o entidades públicas no estatales.

Otro problema!

- Cláusula transitoria Octava de la CN

“La legislación delegada preexistente que no contenga plazo establecido para su ejercicio caducará a los cinco años de la vigencia de esta disposición, excepto aquella que el Congreso ratifique expresamente por una nueva ley”

¿Qué se hizo?

Poco antes de que vencieran esos 5 años, se dictó la Ley 25.148 que ratificó toda la legislación delegada anterior a la reforma y se prorrogó por tres años toda la normativa delegante (sin identificarla). Ese plazo se siguió prorrogando por sucesiva Leyes (25.414, 25.645, 25.918 y por última vez por Ley 26.135). Actualmente el plazo de vigencia de la legislación delegante está expirado (24/09/09), lo que equivaldría a aceptar que toda la normativa delegante anterior a la reforma (aunque quizás desconocida) hoy ya no sirve de base para delegar facultades al Poder Ejecutivo.

Decretos de Necesidad y Urgencia en el ámbito Nacional

La situación anterior a la reforma del '94

El caso “Peralta” de la CSJN (1990)

La CSJN declara la validez constitucional del Decreto 36/90 que dispuso la conversión forzosa en Bonos del Estado Nacional de los depósitos a plazo fijo en pesos.

Justifica el dictado de DNU'S, no obstante carecer de permisión constitucional, en la interpretación "viva y dinámica" de la Constitución y en el hecho que la división de poderes no implica desmembramiento del Estado. Se refiere a la situación de emergencia, de descalabro económico generalizado y en la necesidad de actuar en consecuencia.

Sujeta la validez al conocimiento del Congreso y a que este no se oponga expresamente.

Posición de la Corte muy discutida en doctrina.

La Reforma del '94 en materia de DNU's

- Artículo 99 inciso 3

“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 CN 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”.

Interpretaciones de la CSJN

- La correcta hermenéutica

Caso Verrocchi (1998)

Por Decreto 770/96 se habían dejado sin efecto las asignaciones familiares previstas en la ley 18017 para los trabajadores que percibían más de \$ 1.000 de salario mensual

La Corte señala que a la par de violentarse el artículo 14 bis de la CN (protección integral de la familia), no se acreditaban las razones de necesidad y urgencia que justificaron el dictado de la medida.

Fija estándares: a) que sea realmente imposible dictar la ley siguiendo el trámite legislativo ordinario previsto en la constitución (como sería el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiese el traslado de legisladores); b) que la solución sea de tal urgencia que resulte incompatible con el proceso de sanción de las leyes.

Que el Congreso esté en receso no es un justificativo ya que podría recurrirse a su convocatoria a sesiones extraordinarias (art. 99 inc. 9 de la CN).

El dictado de DNU's no es una facultad discrecional del Poder Ejecutivo, sino un instituto de absoluta y restrictiva excepción.

Similar temperamento adopta la CSJN en el precedente "Consumidores Argentinos" de 2010.

Otro caso interesante "Zofracor" (2002).

¿Qué pasa con la Comisión Bicameral Permanente?

Después de un largo período de inacción (12 años) en 2006 se dictó la Ley 26.122 que regula el funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente frente a los Reglamentos Delegados, los Decretos de Necesidad y Urgencia y los Decretos de Promulgación parcial de las leyes.

Dos cuestiones merecen ser abordadas:

- Silencio de una o ambas Cámaras luego del dictamen de la Comisión (no vinculante) y ausencia de plazo para expedirse (artículo 24);
- La naturaleza jurídica del pronunciamiento por separado de cada una de las Cámaras (mayoría absoluta de la totalidad de los miembros presentes), el cual debe ser expreso.

Reglamentos Delegados y
Reglamentos de Necesidad y
Urgencia en la Provincia de Buenos
Aires

¿Qué dice al respecto la Constitución Provincial?

- Artículo 45

“Los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les han sido conferidas por esta Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas por ella”.

En cualquier caso, ha devenido de práctica usual (en cierto modo siguiendo los estándares de materias determinadas de administración y emergencia pública del art. 76 de la CN) que el legislador provincial autorice por ley y con carácter previo el ejercicio de determinadas competencias de sustancia legislativa al Poder Ejecutivo”.

Dentro de tales ejemplos, podemos enumerar los siguientes:

- Decreto Ley 9254/79 (de concesión de obra pública): en su artículo 5 faculta al Poder Ejecutivo a crear sociedades anónimas mixtas, o con mayoría estatal de acuerdo a lo establecido por la Ley Nacional Número 19.550, o entes públicos u otro tipo de persona jurídica para el cumplimiento de los fines previstos en la presente ley, haciendo el aporte de capital que considere necesario o creando los fondos especiales pertinentes.

- Ley 11.340 (artículo 1): Autoriza al Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires para declarar de Emergencia Obras y/o acciones indispensables de ejecutar en forma inmediata por una reconocida urgencia o debido a imprevistas circunstancias, ante situaciones de desastre que se produzcan en zonas de la Provincia, afectadas por casos de fuerza mayor, tales como: incendios, inundaciones, terremotos, epidemias, debiendo informar en el mismo acto, a la Legislatura y a los Organismos de la Constitución que corresponda, respecto a su declaración.

- Ley 11.414 (artículo 3): faculta al Poder Ejecutivo Provincial a crear Consorcios Portuarios (entes públicos no estatales) para la administración y explotación de los puertos cedidos por el Estado Nacional en el marco de la política de provincialización de puertos. Le fija bases, ya que debe respetar un esquema similar al establecido en los Consorcios Portuarios de Bahía Blanca y Quequén, creados por esa misma ley.

De todas formas, no ha sido la delegación el instituto que genera mayores debates, sino más bien la validez del dictado de Decretos de Necesidad y Urgencia en el orden provincial.

En ausencia de regulación expresa, será necesario repasar el criterio de la SCBA al respecto y su correspondiente evolución.

- Causa “Coronel” B-54487 (1999)

Se discutía la Constitucionalidad del Decreto 369/91 que, por razones de necesidad y urgencia, había dispuesto la declaración de emergencia económica en la Provincia, asignándole al propio poder ejecutivo el Poder de policía en la materia.

Se lo sometió a ratificación de la Legislatura, argumentándose que por la fecha (febrero del '91) el Poder Legislativo se encontraba en receso.

La SCBA avala la validez constitucional de la norma argumentando que “por definición el DNU está llamado a regir en situaciones en que no es posible esperar a que el Poder Legislativo ejerza sus funciones”.

Además, como la norma fue posteriormente ratificada por la Legislatura (Ley 11.184), le asignó validez retroactiva desde la fecha de su dictado.

Algunos años después la SCBA cambió su criterio, pero no fue en el marco de un “caso judicial” como veremos a continuación.

Declaró la invalidez constitucional del Decreto Provincial 1960/01 que había adherido a la Ley Nacional 25.344 (de emergencia económica), declarando aplicable también la emergencia en el territorio provincial.

El dictado de esa medida fue puesto en conocimiento de la Legislatura y de la SCBA, quién emitió la Resolución 1925/01 diciendo lo siguiente:

“La Constitución Provincial adoptó como forma de gobierno la representativa, republicana, federal; que dentro de la misma las competencias se encuentran delimitadas y equilibradas de acuerdo al principio de división de poderes; que los poderes públicos no pueden delegar las facultades que les han sido conferidas ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas”

“Que el decreto en cuestión desconoce los principios indicados, excediendo las facultades que el art. 144 de la CP le atribuye al P.E., por lo que corresponde declarar su total y absoluta invalidez”

Más allá de ese avance, luego la SCBA volvió a modificar su criterio en cierto modo en la causa “Iberargen” del año 2004, relativa a la habilitación de Salas de Bingo.

Allí el Supremo Tribunal provincial señaló “la cuestión acerca de la validez del Decreto 1372/02 ha devenido abstracta por cuanto ha sido ratificado legislativamente y esta Corte ha señalado que la convalidación legislativa da a esa clase de actos el carácter y fuerza de ley en forma retroactiva”.

Más recientemente en el año 2011 en la causa *“Asociación Judicial Bonaerense c/Pcia. de Buenos Aires”*, la SCBA volvió a modificar su criterio, pero esta vez integrada en su totalidad por conjuces atento que se discutían normas que impactaban en el salario de los miembros del Poder Judicial.

Aquí se discutía la validez de dos Decretos (posteriormente ratificados por ley) que introducían modificaciones a la Ley 11.017 (ley de enganche)

La Corte dijo (voto del Dr. Mamberti):

“La necesidad invocada por el Poder Ejecutivo en los fundamentos del Decreto N° 3.073/1991 (cons. 1°), que afirma subsiste cuando se dicta el Decreto N° 3.641/1991 (cons. 3°), y que conlleva -según describe- la urgencia de que sus disposiciones entren en vigencia de inmediato (cons. 1°), no permite en absoluto al Gobernador inmiscuirse en la competencia propia de la Legislatura. Ello, porque la Constitución autoriza al Poder Ejecutivo, únicamente, cuando el interés público y la urgencia lo exijan, a convocar a las Cámaras a sesiones extraordinarias y éstas serán las que finalmente ponderen si en el asunto de la convocatoria se presentan el interés público y la urgencia que justifiquen, el requerimiento de sesionar en forma extraordinaria (Artículos 73 de la Constitución provincial de 1934; 86 de la actual Constitución). Vale decir, ni aún en situaciones de urgencia en que esté comprometido el interés público se autoriza al Gobernador a apartarse del procedimiento previsto en la Constitución para la sanción de las leyes”.

“Se advierte, entonces, que el constituyente ha imaginado situaciones en las que el bienestar general y los derechos individuales pueden encontrarse en una situación de peligro y en la que además incida el factor tiempo (interés público y urgencia). No ha habido imprevisión normativa al respecto. El constituyente ha querido que bajo las mencionadas circunstancias la Legislatura conserve y ejerza las atribuciones que le son propias; tanto es así, que el constituyente de 1994, a diferencia de lo ocurrido con otras instituciones (vgr.: "Amparo", "Habeas Data", "Protección del Ambiente", "Defensor del pueblo", etc.), no siguió los pasos de la Constitución nacional, evitando asumir en el texto de la Constitución prácticas que, por su habitualidad, han desvirtuado la forma republicana de gobierno.

Por lo tanto es deber inexcusable de esta Suprema Corte hacerle saber al Poder Ejecutivo que no puede apropiarse de la facultad que corresponde al Poder Legislativo, ya que no está por encima de la Constitución sino sujeto a ella”.