



UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

Proyecto de Investigación Aplicada

“Distorsión en la aplicación de los D.N.U (Decretos de Necesidad y Urgencia) por parte del Poder Ejecutivo”

Carrera: Abogacía

Alumno: Sergio J. L. Canovai.

Introducción

Los Decretos de Necesidad y Urgencia han constituido una herramienta de carácter fundamental en la gobernabilidad de los distintos poderes ejecutivos. Estos decretos han sido utilizados no sólo por gobiernos democráticos sino por aquellos cívico/militares o de facto, donde mediante esta herramienta jurídica los distintos poderes ejecutivos so pretexto de un “estado de necesidad” y/o “emergencia” emitían y emiten estos reglamentos que en términos de Midan (2012) son de carácter legislativo y evitan así el trámite y control parlamentario por parte del poder legislativo.

Como se expondrá con mayor profundidad a lo largo del trabajo, los reglamentos de necesidad y urgencia, aunque con otro nombre, remontan sus antecedentes en el uso por los distintos gobiernos que el país tuvo desde la primera junta, triunviratos, régimen de facto hasta llegar a los gobiernos actuales.

Un aspecto trascendental y primordial del presente trabajo es poner de evidencia la distorsión en el instituto llevada a cabo por el Poder Ejecutivo por el uso desmedido, arbitrario y contrario al espíritu republicano que incumple muchas veces con los requisitos de forma y fondo para que los DNU gocen de legalidad. Para ello será necesario evaluar una serie de conceptos básicos a los fines de poner en claro este problema central y que hasta nuestros días constituye un mal estructural, afectando a las instituciones jurídicas sobre las cuales se cimienta el estado.

Esta herramienta pone de manifiesto un creciente problema dentro del mundo jurídico y político argentino debido a que en el devenir de los distintos gobiernos, estos han utilizado a los reglamentos de necesidad y urgencia como una herramienta para paliar problemas políticos, distorsionando el uso que en un comienzo el legislador quiso brindar a este instituto como una herramienta de carácter excepcional y de “ultimo ratio”.

Por otro lado se dejará en claro y se abordará el tema en mayor profundidad, que es misión del Poder Judicial ejercer el denominado “control de constitucionalidad” de las normas, dentro de las cuales se incluyen los “Decretos de Necesidad y Urgencia”,

garantizando así la “supremacía constitucional”. Así se considera que dicho poder posee una cuota de responsabilidad al permitir por omisión de control o lo que es peor consentir, el uso y la subsistencia de determinados decretos de necesidad y urgencia que a lo largo del trabajo se demostrará que claramente son herramientas que han sido distorsionadas convirtiéndolas en muchos casos inconstitucionales.

Abordando toda esta temática el presente trabajo se compone de cinco capítulos que abarcan desde que entendemos por estado y que son los decretos de necesidad y urgencia, como se encuentran regulados, la problemática de su uso excesivo y al final del trabajo se plantea una posible solución para dicha problemática.

Abstract

The Necessity and Urgency Decrees have been a tool of fundamental importance in the governance of the various executive powers. These decrees have been used not only by democratic governments but by those civilian / military or de facto, where this legal tool by the various executive powers under the pretext of a "necessity" and / or "emergency" emitted and emit these regulations in terms of Midan (2012) are legislative and so avoid processed and parliamentary control by the legislature.

As will be discussed in greater depth throughout the work regulations of necessity and urgency, but with another name, trace their history in use by the various governments that the country had from the first meeting, Triumvirates, until facto regime governments today.

A transcendent and primordial aspect of this work is to evidence the distortion in the institute conducted by the Executive by the excessive, arbitrary and use contrary to republican spirit that fails many times with the requirements of form and substance to the DNU enjoy legality. This will require evaluating a number of basic in order to clarify this central problem and to this day is a bad structural, affecting legal institutions over which the state is founded concepts.

This tool highlights a growing problem within the Argentine legal and political world because in the course of the various governments have used these regulations need and urgency as a tool to alleviate political problems, distorting use a beginning the legislature intended to give the institute as a tool exceptional and "last ratio".

On the other hand it will make clear and the issue will be addressed in greater depth, which is the mission of the Judiciary exercise called "constitutional control" of the rules, within which the "Decrees of Necessity and Urgency" includes, ensuring and "constitutional supremacy." So consider that this power has a share of responsibility by allowing default control or worse consent, use and livelihood of certain decrees of necessity and urgency throughout the work will be shown that are clearly tools that have been distorted in many cases making them unconstitutional.

Addressing this issue all this brought consists of five chapters ranging from we mean by state and are the decrees of necessity and urgency, as are regulated, the problem of overuse and after work one possible solution arises for this problem.

Índice.

1- El Estado Argentino

- 1.1: Estado. Concepto
- 1.2: Elementos del Estado
- 1.3: Formas de estado y Formas de Gobierno.
- 1.4: Recepción constitucional. Sistema Argentino

2- Decretos de necesidad y urgencia

- 2.1: Reglamentos. Concepto. Clasificación
- 2.2: Decretos de necesidad y urgencia. Concepto
- 2.3: Naturaleza jurídica.
- 2.4: Caracteres.
- 2.5: Similitudes y diferencias con la legislación delegada.

3- Regulación de los DNU: Art. 99 CN y Ley 26.122

- 3.1 Caso Peralta. Reforma Constitucional. Art. 99 Constitución nacional. Situación de los Decretos de Necesidad y Urgencia luego de la reforma.
- 3.2 Requisitos y Límites para su aplicación. Requisitos y Límites establecidos en la Constitución. Posición Doctrinaria. Posición Judicial.
- 3.3 Estado de Necesidad y Estado de Emergencia.
- 3.4: Ley 26.122. Lineamientos generales. Comisión Bicameral Permanente
- 3.5: Procedimiento para la creación y trámite legislativo de los DNU.

4- Supremacía y Control de Constitucionalidad

- 4.1: Importancia del Control de constitucionalidad en los Decretos de Necesidad y Urgencia. Concepto. Condiciones.

4.2: Sistemas de Control. Efectos del control de constitucionalidad

4.3: Sistema argentino.

5- Conclusión: Critica al instituto.

6- Listado de Bibliografía.

Capítulo 1: El Estado Argentino

1.1: Concepto

Como marco previo a la temática abordada en el presente trabajo final de grado, es necesario hacer un breve abordaje de determinadas cuestiones previas que dan un marco estructural y que permitan ubicar de mejor manera los llamados decretos de necesidad y urgencia.

Al referirnos al marco previo se encuentra necesario conceptualizar qué se entiende por “Estado” y que se entiende “Gobierno” a los fines de definirlos, diferenciarlos y poder entender qué tipo de estado es el estado argentino y qué gobierno posee.

Definir al estado constituye una tarea de suma complejidad ya que dicho término ha tenido a lo largo del tiempo múltiples definiciones según el momento histórico donde se pretenda ubicarlo y constituye en sí misma una palabra de gran vaguedad, lo que dificulta su conceptualización. Por motivos y en honor a la brevedad y en el sentido que se le pretende dar se tratará de definir de manera simple y los fines de dar un marco introductorio de la temática central del presente proyecto final de grado.

Así, según Georg Jellinek en su libro *“Teoría General del Estado”*, al estado es posible conceptualizarlo como *“una comunidad con poder originario y medios coactivos para dominar sobre sus miembros y sobre su territorio, conforme a un orden que le es propio”*. (López, Mario Justo, p.218)

Según Bridart Campos (2008) nuestro estado surgió entre 1853 y 1860 con la sanción de nuestra Carta Magna, y se constituyó por el conjunto de provincias históricamente preexistente que le dio origen.

1.2 Elementos del Estado.

Siguiendo los lineamientos de Castro de Achaval (2007) al estado es posible reconocerle 4 elementos característicos:

- La población: es el elemento humano que constituye al Estado.
No hay que confundir el término “población” con “pueblo”. Para establecer una diferencia la doctrina sostiene que el “pueblo” es concepto menos amplio que el concepto “población”, ya que en la “población” cuenta con derechos y obligaciones “civiles”, mientras que el “pueblo” además de contar con estos derechos y obligaciones también cuentan con derechos y obligaciones de índole político.
Dicho de esta forma existiría una relación de género/ especie entre población y pueblo.
- El territorio: entendiendo a este como el ámbito espacial, físico y geográfico donde el estado ejerce su poder, desarrollando su actividad específica, y donde se asienta su población. A su vez el “territorio” en los términos de Hans Kelsen en su libro *“Teoría pura de derecho”* indica el *“termino de validez espacial de un derecho específico”* (1987, p. 159)
- El poder: en términos del estado el “poder” significa la coerción que el estado ejerce sobre su territorio y su población, pero este poder debe ser ejercido legítimamente y solamente por parte de los órganos públicos del estado.
Es importante remarcar en este apartado que como bien explica Bidart Campos (2008) y en concordancia con la doctrina en general el poder es una solo y cuando se habla de “división de poderes” se hace referencia a las funciones y órganos de este.
El poder es un fenómeno estático y en potencia, por eso necesita ser impulsado y ejercido, a través del cuarto elemento que es el Gobierno.

- El Gobierno: entendiendo a este como el conjunto de personas que siendo titulares del poder y con calidad de gobernantes, ejercen el poder del estado.

Es necesario hacer una clara distinción entre lo que resulta el estado, como ente estático y potencial, del gobierno como ente dinámico y que ejerce y cumple el poder del estado.

También y a fines didácticos es necesario distinguir el concepto de estado y gobierno del concepto de “soberanía”, que si bien guarda una estrecha relación con los demás, es distinta del resto y no debe confundirse. A la soberanía es posible conceptualizarla como una cualidad del poder, que carece de subordinación para organizarse jurídicamente. Esta no tiene titular ni reside en el pueblo.

1.3 Formas de estado y Formas de Gobierno.

Dentro de los conceptos de estado y gobierno expuestos con anterioridad, no existe una única forma de estado o de gobierno, sino todo lo contrario, por lo que el estado puede tomar distintos matices como así también el gobierno en particular. Para poner en claro esto se mencionarán algunas de las formas de estado y de gobierno que a criterio acertado de Bidart Campos (2008) pueden enrolarse como tales.

Así encontramos como formas de estado al “federalismo”, entendiendo a este como aquel en donde existen 2 o más órbitas de poder y en contraposición al “unitarismo” en donde el poder se encuentra centralizado en una sola órbita de control.

Otra forma de estado que toma especial relevancia en la actualidad es la “democracia”. Esta es una forma de estado ya que como toda forma de estado, explica Bidart Campos (2008), implica una relación entre el poder y otro elemento siendo en este caso el pueblo.

Por otro lado al mencionar las formas de gobierno es indispensable hablar de la República como la forma de gobierno por excelencia en el mundo occidental. La República posee ciertos caracteres que la tipifican y diferencias de las otras formas de gobierno:

1. División de Poderes: significan la división de órganos y funciones. Clásicamente se han distinguido 3 poderes distintos producto de la división; Ejecutivo; Legislativo y Judicial.
2. Elección popular de los gobernantes
3. Temporalidad en el ejercicio del poder
4. Publicidad de los actos de gobierno
5. Responsabilidad de los gobernantes
6. Igualdad ante la ley

1.4 Sistema Argentino

La forma de Estado y de Gobierno de la República Argentina se forjó con la sanción de nuestra constitución en 1853 y se consolidó en 1860 con el cierre del poder originario. Así nuestra Constitución en su art 1 reza: *“La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.”*

Ya en el primer artículo de la Carta Magna se puede apreciar, aunque con un error conceptual por parte de los convencionales constituyentes que redactaron dicho artículo, ya que confunden las “Formas de Estado” con las “Formas de Gobierno”. Lo que es claro es el formato que el convencional constituyente quiso darle y que a partir de una correcta interpretación se puede concluirse que la República Argentina adopta la forma federal y democrática de estado y que abraza a la república como forma de gobierno para ejercer el poder.

Capítulo 2: Decretos de necesidad y urgencia

2.1- Reglamentos. Concepto. Clasificación

Antes de conceptualizar los reglamentos es necesario discernir, y siguiendo la línea de pensamiento de Midon (2012) en su libro “Decretos de necesidad y urgencia”, que órgano es el encargado de legislar, donde un estado puede adoptar distintas opciones a la hora de establecer quién será el encargado de tal trascendente tarea:

- Por un lado otorgar el atributo legislativo en forma exclusiva al congreso o parlamento, configurando, lo que es en termino del citado autor, un “monismo de fuentes legislativas”; criterio adoptado por la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.
- Por otro lado se encuentra el denominado sistema de “Dualismo de fuentes normativas”, donde la facultad de legislar se encuentra compartida entre el poder ejecutivo y el legislativo. Es necesario aclarar que la participación del poder ejecutivo en materia de creación de leyes se circunscribe a determinados actos en el proceso de creación de leyes como ser el derecho de veto, la iniciativa legislativa y su respectiva promulgación entre otros. Dicho modelo es el adoptado por nuestra constitución nacional y que adquirió mayor sustento a partir de la reforma de 1994.

Otro arista a discernir es la necesidad de diferenciar las “facultades reglamentarias” de los “reglamentos”, ya que si bien son conceptos que se encuentran íntimamente relacionados no son iguales, sino que se emparentan a traves de una relación genero/especie

Bajo la denominación “facultades reglamentarias” la doctrina agrupo tradicionalmente aquellos los atributos reglamentarios propios del poder ejecutivo. (Midon, 2012, p.57). Dicha facultad reglamentaria no solamente se ejerce para la ejecución de leyes, sino que se funda también en la potestad gubernamental del jefe de estado, en donde el gobierno se haría imposible si junto al cuerpo legislativo y en caso de “silencio de leyes”,

no tuviera el jefe de estado el poder de tomar aquellas medidas reglamentarias cuya necesidad puede sentirse imperiosamente. (Marienhoff, 1995, p. 257).

Aclarado el concepto de facultades reglamentarias, el término “reglamento” se suele aplicar a toda manifestación de voluntad de órganos administrativos que crea status generales, impersonales y objetivos mediante nomas generales. Con este alcance se utiliza el término “reglamento” también para designar actos similares del congreso o poder judicial, tales como los reglamentos “legislativos” o reglamentos “judiciales” (Bidart Campos, 2008, p. 334).

En relación al termino “reglamento” y su relación con el término “decreto” parte de la doctrina (Midon entre otros autores) entiende que el vocablo reglamento se encuentra reservado para los “reglamentos ejecutivos” y para los “reglamentos autónomos o independientes”; en cambio el término “decreto” se reserva para los denominados “decretos de necesidad y urgencia”

Bien aceptado es por la doctrina (Bidart Campos, Midon, Hernández), que los reglamentos son pasibles de la siguiente clasificación:

- Reglamentos de ejecución:

Esta categoría se refiere a la facultad que tiene el poder ejecutivo para reglamentar las leyes dictadas por el congreso de la nación. (Midon, 2012. P.58).

Dichos reglamento encuentran sustento normativo en el art. 99 de la Constitución Nacional, donde se enumeran las “*Atribuciones del Poder Ejecutivo*”, en su inciso segundo: “*Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias*”.

Del análisis de dicho inciso se entiende que dichos decretos reglamentarios son complementarios de una ley preexistente, que ordene al Poder Ejecutivo su reglamentación, emanada por el órgano legislativo. En caso de no existir tal ley dichos reglamentos quedarían vacíos de contenido y sin sentido alguno.

La Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la nación en relación a este instituto ha considerado imperativo el requisito de “publicación” de los

decretos reglamentarios como condición para su obligatoriedad, requisito íntimamente relacionado, a entender de la CSJN, con la forma republicana de gobierno.

Es necesario destacar que la derogación de una ley priva de vigencia a su decreto reglamentario. (Bidart Campos, 2008. P. 335).

- Reglamentos Autónomos:

Los reglamentos Autónomos no son reglamentos de ejecución de la ley, sino reglamentos sobre materias no reguladas por la ley y reservadas a la administración. Estos Recaen sobre materias propias de la “zona de reserva” de la administración, que no pueden regularse por la ley. (Bidart Campos, 2008.p 335).

A diferencia de los Decretos Reglamentarios, cuya existencia depende de una ley, los reglamentos autónomos cobran vida por si mismos al reglar aspectos que interesan a la “zona de reserva” del Poder Ejecutivo. (Midon, 2012.p 61)

Bidart Campos (2008) cita como ejemplos de estos decretos la regulación de los recursos administrativos y la organización administrativa en el área de la administración dependiente del Poder ejecutivo.

Siguiendo los lineamientos de Midon (2012), con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 solamente el Presidente de la Nación tenía competencia para dictar reglamentos autónomos, a tenor del viejo art 86. Inc. 1 de la carta magna, ya que era este quien ejercía la “administración general del país”. Con la reforma constitucional de 1994 la “administración general del país” paso a manos del “Jefe de gabinete de Ministros” en virtud de lo establecido por el art. 100 de la Constitución Nacional bajo el titulo “*Del jefe de gabinete y demás ministros del poder ejecutivo*” cuyo inc. 1 reza: “*Ejercer la administración general del país*”. El inciso siguiente del mismo artículo de nuestra ley máxima establece: “*Expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este articulo y aquellas que le delegue el presidente de la Nación, con el referendo del*

ministro secretario del ramo al cual el acto o reglamento se refiere". Con la reforma constitucional el art. 100 inc. 2 pone en claro manifiesto que la potestad de dictar reglamentos autónomos con posterioridad a la reforma constitucional no solamente descansa en el Presidente de la República sino que también el Jefe de Gabinete se encuentra embestido de dicha potestad.

Como bien observa Gordillo (1997), los reglamentos autónomos están destinados a la Administración y cumplen efectos dentro de ellas, con referencia a su organización y funcionamiento, pero no tienen fuerza obligatoria para las personas fuera de ese ámbito y en cuanto puedan afectar su esfera de libertad, porque esta solo puede ser reglamentada por una ley.

- Legislación delegada:

El reglamento delegado, a diferencia del decreto reglamentario que ejecuta la ley, y del autónomo que surge del esfera de reserva de la administración, se dicta en merito a una "habilitación" conferida por el poder legislativo. (Bidart Campos, 2008. P. 336).

Midon (2012) conceptualiza a los "reglamentos delegados" como los actos legislativos emanados del presidente, quien adquiere competencia para emitirlo por transferencia que el Congreso realiza en el.

Una característica fundamental de la delegación legislativa es que la misma solo puede ser efectuada por el Congreso a favor del Presidente de la República, excluyendo de la misma al Jefe de Gabinete y a otros ministros.

La legislación delegada al momento de la sanción de nuestra Constitución Nacional se encontraba vedada en función del art. 29 de la carta magna. Sin perjuicio de esto las diferentes administraciones estatales lograban emitir actos propios de materia legislativa los cuales contaban con el aval de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, ya que este consideraba que no eran actos de "legislación delegada" sino decretos reglamentarios.

Con la reforma constitucional de 1994 se incorporo a la carta magna el art.76 que incorpora la posibilidad de emitir "reglamentos delegados", de carácter excepcional y sobre determinadas materias. El art. 76 reza. *"se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de*

emergencia pública, con plazo fijado para sí ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.”.

Dicho artículo ha sido blanco de acertadas críticas por una parte de la doctrina, ya que delimitar e interpretar la materia objeto de delegación tales como “materias determinadas de administración “ y “emergencia pública” son conceptos sumamente amplios, ambiguos y susceptibles de las más variada interpretación. Esto supone un problema sumamente complejo de resolver que puede prestarse, en la práctica, a que el Congreso faculte al Poder Ejecutivo a la realizar actos de carácter legislativos sumamente amplios y potencialmente inconstitucionales. Acertadas son las afirmaciones de Midon (2012) concluyendo que “*nos encontramos en un país donde la apelación a la “emergencia” es la regla y no la excepción.*”. Y que “*Como estas limitaciones son fruto de la interpretación, tenemos que admitir que tras la reforma de 1994, el reconocimiento de las facultades para legislar por delegación ofrece el común denominador de un precepto poblado de ambigüedades, donde la parquedad constitucional parece una manera de escapar al control, la invitación al abuso de poder y a un abierto llamado al ocio congresional*”

- Decretos de necesidad y urgencia

El mencionado instituto será tratado en profundidad en el punto 2.2

2.2- Decretos de Necesidad y Urgencia. Concepto.

Antes de conceptualizar los Decretos de Necesidad y Urgencia es necesario hacer una breve reseña histórica del instituto. Los Decretos de Necesidad y Urgencia no se encontraban expresamente contemplados al momento de la sanción de nuestra carta magna en 1853. Sin perjuicio de ello las diferentes administraciones nacionales utilizaron desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX diferentes reglamentaciones que bien podrían encuadrarse dentro de lo que hoy conocemos como “Decretos de Necesidad y Urgencia”. A pesar de ello no fueron pocas las críticas y los planteos de inconstitucionalidad que dichos actos recibieron, pero en su gran mayoría no prosperaron ya que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en una “tacita” complicidad con los Poderes Ejecutivos de turno, encubría dichos actos argumentado que no eran Reglamentos de Necesidad y Urgencia sino que se trataban en su mayoría de “Decretos Reglamentarios” o que simplemente no se encontraban argumentos sólidos que respalden el planteo de “inconstitucionalidad”; así se deja en clara evidencia la “cooperación” que el máximo tribunal de la nación, último guardián de los derechos y garantías que nuestra ley máxima consagra, prestaba a las distintas gestiones ejecutivas que veían a través de dicho instituto agigantadas sus facultades en claro detrimento del poder legislativo y de la República.

En el año 1994 con la reforma Constitucional se incorporan a la misma los Decretos de Necesidad y Urgencia, en principio de carácter excepcional y bajo ciertos requisitos que a lo largo del presente trabajo serán expuestos, pero lo cierto es que aun en la actualidad se encuentran bajo innumerables críticas por parte de la doctrina a causa de los enormes vacíos y ambigüedades que la regulación del instituto presenta generando como principal consecuencia la distorsión en su uso y un claro perjuicio a los preceptos que la Constitución consagra a lo largo de la misma.

Siguiendo los lineamientos de López Amaya (1998) los Reglamentos de Necesidad y Urgencia son aquellos dictados por el Poder ejecutivo sobre materia legislativa, propia del Congreso de la Nación, sin autorización o delegación de este, motivados por razones de gravedad o urgencia súbita.

Por otra parte Bidart Campos (2005) enseña que los Reglamentos de Necesidad y Urgencia son aquellos que se dictan sobre materias propias de la competencia legislativa, cuando una urgencia súbita exige emitir las normas que el congreso no ha dictado o suplirlo.

A pesar de la definición de ambos constitucionalistas, no se considera correcto que la terminología “reglamento” sea la adecuada para denominar a dicho instituto ya que, como bien enseña parte de la doctrina más calificada y en buena armonía, los reglamentos son actos administrativos en sentido estricto, mientras que los D.N.U encuadran mejor en los términos de “Decretos/leyes”, por el inminente sentido legislativo que los D.N.U poseen.

2.3- Naturaleza Jurídica

Con relación a la naturaleza jurídica del instituto objeto de estudio y siguiendo las enseñanzas de Midon (2012), los actos legislativos pueden clasificarse en “formales o materiales”. Los actos legislativos materiales son todas aquellas normas que revisten el carácter general y obligatorio son en sentido material actos legislativos, mientras que lo serán en sentido formal solo aquellos actos que sigan el trámite parlamentario estipulado en la Constitución, es decir el procedimiento de creación de leyes en sentido más estricto.

Como se puede notar los D.N.U revisten un carácter de acto legislativo en sentido material, ya que no se valen del procedimiento legislativo ordinario para la creación de leyes.

2.4- Caracteres

Dentro de los innumerables caracteres que se le pueden reconocer a los Decretos de Necesidad y Urgencia se destacan los siguientes:

- Son creados por el Presidente de la Nación
- Necesitan ser refrendados por los Ministros y el Jefe de Gabinete
- Posteriormente a su creación en el Poder Ejecutivo son tratados por una comisión bicameral en el Poder Legislativo.
- Adquirieron rango constitucional a partir de la reforma a la Carta Magna de 1994.
- Dicha facultad se encuentra vedada para los Gobernadores provinciales e Intendentes de los municipios.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, Midon (2012) agrega como caracteres de los Decretos de Necesidad y Urgencia los siguientes:

- Los DNU nacen cuando en “circunstancias excepcionales” que torna imposible seguir los trámites ordinarios para la creación de las leyes.
- Su nacimiento se produce en condiciones fácticas de anormalidad y ello justifica que el Poder Ejecutivo asuma facultades legislativas.
- Llevan implícito un sentido de “transitoriedad”, ya que son creados con el objetivo de combatir un “estado de necesidad”.
- Es una ley en sentido material.

2.5- Similitudes y diferencias con la Legislación Delegada

A los fines de una buena comprensión de los Decretos de Necesidad y Urgencia es necesario diferenciarlos del instituto de la Legislación delegada, ya que si bien presentan grandes similitudes no por ello se debe incurrir en el error de asimilarlos o confundirlos.

Siguiendo los lineamientos de Midon (2012) las principales similitudes entre estos institutos son:

- No son leyes en sentido formal, es decir no siguen los trámites legislativos ordinarios para su creación.
- El titular de la potestad de utilizar dichos instrumentos es el Presidente de la Nación.
- El uso de estas facultades se encuentra sujeto al control del Congreso de la Nación.
- Tanto la Legislación Delegada como los Decretos de Necesidad y Urgencia son susceptibles de control judicial.
- Ambos institutos deben ser refrendados por el Jefe de Gabinete.
- En caso de que el Jefe de Gabinete no remita en el plazo establecido de diez días a la comisión bicameral permanente alguno de estos decretos, la Comisión se abocara de oficio a su tratamiento.
- Las Cámaras no pueden introducir enmiendas o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo limitarse a aprobar o rechazar el decreto con la mayoría absoluta de los miembros presentes.
- El rechazo de estos actos demanda que ambas cámaras se expresen en el mismo sentido.
- Tanto un Decreto de Necesidad y Urgencia como la Legislación Delegada tienen la eficacia y la jerarquía de las leyes emanadas por el Congreso, razón por la cual derogan leyes que se les opongan.
- Los Decretos de Necesidad y Urgencia y la Legislación Delegada se encuentran regulados por la ley 26.122.

En relación a las diferencias Midon (2012) enumera una serie de diferencia entre ambos institutos pero las principales a los fines del presente trabajo son:

- En la Legislación Delegada el Congreso de la Nación intervine en dos momentos; antes de la emisión del “decreto” donde el Congreso autoriza al Poder Ejecutivo a la realización de dichos actos en virtud del art. 76 de la Constitución Nacional que reza: *“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.”. Una vez realizado el decreto por parte del Poder Ejecutivo el Congreso vuelve a intervenir a los fines del control por parte de la Comisión Bicameral Permanente.

En cambio en los Decretos de Necesidad y Urgencia la participación del Congreso de la nación se da en un solo momento; solo después de la emisión del acto para su posterior control.

- La materia sobre la cual se puede legislar en los Decretos de Necesidad y Urgencia es mayor a la de la Legislación Delegada.
- Según la Constitución Nacional, si el Poder Ejecutivo infringe las previsiones que lo autorizan a dictar un Decreto de Necesidad y Urgencia ese acto es pasible de sanción de nulidad absoluta e insanable; dicha sanción no se encuentra establecida para la Legislación Delegada.
- En el nacimiento de un Decreto de Necesidad y Urgencia se requiere que se adopte tal decisión en acuerdo general de ministros, situación que no es necesaria para la elaboración de un decreto de Legislación Delegada.
- Los controles que la Comisión Bicameral Permanente realiza varían según se trate de un Decreto de Necesidad y Urgencia o de Legislación Delegada. Mientras que en los Decretos de Necesidad y Urgencia se controla sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución para su dictado; en la Legislación Delegada la Comisión se expide sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia en base a la delegación y al plazo fijado para su ejercicio.

Capítulo 3: Regulación de los DNU: Art. 99 CN y Ley 26.122

3.1 Reforma Constitucional de 1994. Art. 99 Constitución nacional. Situación de los Decretos de Necesidad y Urgencia luego de la reforma.

Con la reinstauración de la democracia en el año 1983 y durante la presidencia del Dr. Alfonsín se comenzó a plantear la necesidad de una reforma constitucional teniendo como ejes centrales reafirmar la democracia, atenuar el fuerte régimen presidencialista, el federalismo, la autonomía de las provincias y sus municipios. Ante la difícil situación político-económica que atravesó nuestro país hacia finales de los años 80, el planteo de una reforma constitucional no tuvo lugar debido a la profunda a la fuerte crisis que atravesaba el país lo que lo obligo al Dr. Alfonsín a dejar el poder anticipadamente en el año 1989 a manos del Dr. Menem. En el año 1990 se produce un hecho de suma relevancia en lo relativo a la recepción de los decretos de necesidad y urgencia en el fallo de la Corte Suprema de Justicia en el caso “Peralta”¹ donde se sometió a juicio la constitucionalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia 36/90 dictado por el Poder Ejecutivo de la Nación, por el cual se limitaba la devolución de dinero colocados en plazos fijos en el sistema bancario a una determinada suma, siendo el resto abonados con bonos del estado (títulos de deuda públicos). Mediante dicho decreto se buscó limitar la fuerte inflación existente en ese momento y estabilizar el valor del dólar entre otros objetivos usados como fundamentos por el PEN.

En este marco la parte actora inicio una acción de amparo a los fines de que se le devolvieran los fondos depositados en plazo fijo exclusivamente y únicamente en capital líquido y no mediante títulos públicos.

Ante esta situación la demanda fue rechazada en primera instancia con el principal argumento de que mediante la acción de amparo no es posible pedir la inconstitucionalidad de un decreto (art 2 ley 16.986) y que el tema precisa de un mayor debate por lo que no es posible esgrimirlo mediante dicha clase de acción.

¹ CSJN, Peralta, Luis A. y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía- Banco Central).(27/12/1990)

Apelada la sentencia de de primera instancia la Sala III en lo contencioso administrativo de la Capital Federal se expidió por la inconstitucionalidad del decreto en cuestión, argumentado que los Decretos de Necesidad y Urgencia necesitaban de la ratificación del congreso y que lo que verdaderamente se trataba de proteger era el derecho de propiedad de la actora más que analizar la validez constitucional o no de un decreto a través de una acción de amparo.

Por último la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó la sentencia de la Sala III en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal, tomando como posición la validez constitucional del Decreto 36/90, donde esgrime una varia y amplia gama de argumentos donde se destaca que no es posible en el caso particular ejercer el control de constitucionalidad de un decreto a través de la acción de amparo, que la jurisprudencia de la corte admite la validez constitucional de estos decretos, que a la vez dichos decretos son admitidos por la jurisprudencia y la doctrina del derecho comparado y que la norma es razonable y no afecta el principio de igualdad. Este importante precedente será tenido en cuenta para otorgarle a los Decretos de Necesidad y Urgencia jerarquía constitucional en la reforma.

Posteriormente en el año 1993 se retoma la idea de una necesidad de reforma constitucional plasmada en el acuerdo del “pacto de olivos” en donde los dos partidos más grande del país, el partido peronista y el partido radical, acordaban una propuesta de reforma constitucional, plasmada mediante la ley 23.309 que declaraba la reforma de la carta magna. Dentro de dicha reforma se incluyó en art.2 apartado “G” la facultad del poder ejecutivo de dictar reglamentos de necesidad y urgencia. Si bien ya en el año 1990 la Corte Suprema de Justicia de la Nación se había expedido a favor de la validez constitucional del instituto de los Decretos de Necesidad y Urgencia en el Caso “Peralta”² como se expuso anteriormente, la sanción de esta ley y la posterior reforma fueron el punto de partida inicial para su incorporación en la constitución reformada. No es casual que se les haya dado rango constitucional a los Decretos de Necesidad y Urgencia en la

² CSJN, Peralta, Luis A. y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía- Banco Central).(27/12/1990)

reforma de 1994 ya que a partir del año 1989 se utilizó dicho instituto de manera abusiva y era necesario darles un marco legal que les diera jerarquía constitucional. Si bien al incluir dicho instituto en nuestra carta magna se trató, y en vano, de acortar su uso y ubicarlos como una excepción frente a la regla de la prohibición del poder ejecutivo de emitir disposiciones legislativas, en la práctica dicha excepción se ha convertido en la regla, distorsionando el real sentido que los decretos de necesidad y urgencia poseen y desconfigurando el sistema republicano sobre el cual se sientan las bases del estado Argentino.

Ya con la Constitución reformada la actual ley máxima en su primer art.1 reza: “*La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa **republicana** federal, según la establece la presente Constitución.*”³

Se entiende que al tomar la República como forma de gobierno y de organización jurídico-política, es un pilar fundamental de esta la división de poderes, sin los cuales dicha forma de gobierno es imposible de concebirse, ya que es esta característica la que identifica a la República como tal y la diferencia de otras formas de gobierno.

No menos cierto es también que nuestra carta magna a partir de esta última reforma en su art. 99 Inc. 3, segundo párrafo reza: “*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.*”⁴

A través de este artículo el poder ejecutivo podrá en circunstancias excepcionales dictar reglamentos de necesidad y urgencia, en los casos de que fuere imposible seguir con los trámites legislativos ordinarios tendientes a la formación de las leyes.

En los días que corren y particularmente con la vuelta de la democracia los sucesivos gobiernos se sirven cada vez más de distintas herramientas jurídicas para dotar de un marco normativo y legal a decisiones de índole política que escapan del presente trabajo.

³ Art.1 Constitución de la Nación Argentina. Honorable Congreso de la Nación Argentina.

⁴ Art 99 Constitución de la Nación Argentina. Honorable Congreso de la Nación Argentina.

Así debido el oportunismo político y sectorial empleado por los diversos poderes ejecutivos, en aras de evitar el correcto trámite legislativo que se prevén para las leyes y a la ambigüedad de ciertos términos que operan como requisitos para su operatividad, los decretos de necesidad y urgencia, no pueden convivir de manera armoniosa con el espíritu republicano y liberal, en el cual se inspira nuestra constitución.

Es fundamental entender y poder manifestar la inconstitucionalidad que revisten estos instrumentos viciados en su uso para poder así preservar las instituciones que dan marco legal y seguridad jurídica al país, como así también mantener estable la república y la correlativa división de poderes que ésta conlleva, garantizando de esta manera el cumplimiento de la constitución y más puntualmente la de sus contenidos denominados en términos de Bidart Campos (2005), como contenidos “pétreos”.

El problema radica en que, cuando la política, entendiendo a esta como la actividad partidaria de distintos movimientos sociales con intereses contrarios, trata de distorsionar no sólo el espíritu de estas figuras jurídicas sino también los requisitos que éstas conllevan, es en este punto donde se tratara de poner énfasis a los fines de dejar en evidencia estas maniobras y remarcar que si estos actos considerados de esta forma atentan contra la legalidad, es decir son ilegales, por consiguiente estarían afectando a la Constitución misma, por lo que devendrían en “inconstitucionales”.

3.2 Requisitos y Límites para su aplicación. Requisitos y Límites establecidos en la Constitución. Posición Doctrinaria. Posición Judicial.

A lo largo del tiempo la doctrina y la jurisprudencia han tratado de interpretar el texto constitucional en aras de realizar una clasificación de los requisitos para la procedencia de los mismos y de las prohibiciones que nuestra carta magna le impone a dicho instituto. Lo cierto y real es que esta tarea no ha sido sencilla y lejos de haber una unidad de criterio en relación a este tema se han elaborado distintas posiciones que si bien tienen ciertos rasgos en común, también poseen diferencias, en torno a cuantos y cuales son verdaderamente los requisitos para la emisión de un DNU y cuáles son los límites que giran en torno a estos.

El art. 99 inc.3 de nuestra constitución establece en su tercer párrafo los requisitos y límites necesarios para que puedan dictarse un Decreto de Necesidad y Urgencia. Siguiendo los lineamientos de Sagües (1997) los requisitos para la procedencia de los Decretos de Necesidad y Urgencia son:

- A) Límite material: los DNU no pueden tratarse de materia penal, tributaria, electoral o relativa al régimen de partidos políticos.
- B) Situación de Hecho: el art. 99 inc3 exige la concurrencia de varias situaciones fácticas para su procedencia: razones de necesidad y urgencia que configuren circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de leyes.
- C) Forma: el art. 99 inc. 3 ha instrumentado que el dictado de un DNU requiere de un procedimiento específico para su creación el cual será analizado en profundidad en el apartado 3.5 del presente trabajo.

Sin perjuicio de los requisitos anteriores Sagües afirma que son requisitos necesarios para la emisión de un DNU los siguientes que no se desprenden de un análisis del texto constitucional sino que tienen fundamento en un “derecho de necesidad”; ello son:

- A) La presencia de un hecho donde entre en juego la supervivencia del sistema político o de la sociedad argentina.
- B) Imposibilidad de adoptar una medida distinta capaz de enfrentar idóneamente el caso de necesidad
- C) Aparición de un verdadero supuesto de imposibilidad material o de imposibilidad de cumplimiento de la Constitución.

Por otra parte Midon (2012) prefiere hablar de “límites de fondo” y “límites de forma” que la Constitución ha establecido para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer la facultad de dictar DNU. “los límites de fondo son aquellos lindes que de manera explícita o implícita nacen de la Constitución con el objetivo de demarcar el ámbito de la potestad otorgada, la

que a sus resultas se ve restringida a determinadas materias en las condiciones autorizadas” (Midon, 2012, p. 157) Dichos limites de fondo según el citado jurista son:

- a) Circunstancias excepcionales: “las circunstancias excepcionales están dadas por la existencia de una emergencia significativa y necesidad súbdita que imposibilite que los cometidos estables se cumplan por los medios ordinarios del procedimiento legislativo.”(Alfonsín, Raúl, Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, inserción n°2, p.2729). siguiendo el mismo criterio anteriormente expresado y a decir de Midon (2012) las denominadas circunstancias excepcionales no son otra cosa que las razones de necesidad y urgencia. Dichos conceptos el de necesidad y el de urgencia son parte de los denominados “conceptos jurídicos indeterminados” los cuales serán tratados con mayor profundidad en el apartado 3.3.
- b) Excepcionalidad del atributo: a tenor de lo establecido en el art 99 inc. 3 de nuestra constitución surge de manera clara que los decretos de necesidad y urgencia constituyen una excepción debido a un estado de “necesidad y urgencia” frente a la regla ordinaria que establece que es el “Poder Legislativo” el encargado de la elaboración de normas, es decir de la potestad legislativa.
En síntesis, la norma que estatuye que el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso emitir disposiciones de carácter legislativo funciona como regla imperativo-restrictiva de que el Ejecutivo no puede legislar, a menos que solamente concurren las circunstancias excepcionales que califica la Constitución (Midon,2012,p. 165)
- c) Disposiciones de carácter legislativo: dentro de nuestro Poder Legislativo este tiene una variada amalgama de funciones dentro de las cuales se destacan la de control, gobierno, jurisdiccional, electoral, representativa y legislativa. Los decretos de necesidad y urgencia solo son aplicables a esta última de las facultades del Congreso, es decir que deben tratarse de la función legislativa y nunca sobre las otras facultades.
- d) Sanción de Nulidad: los decretos de necesidad y urgencia no escapan a esta sanción de invalidez sin perjuicio de los diversos controles legislativos y judiciales a los que deben ser sometidos. Dicha sanción de nulidad encuentra fundamento constitucional en el art.36 que remite al art 29 de nuestra carta magna, el cual reza “*el Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni a las Legislaturas provinciales a los*

*gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma de poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetaran a los que las formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria”*⁵

- e) Materias vedadas: nuestra carta magna expresamente establece que nunca un decreto de Necesidad y Urgencia puede regular materia penal, tributaria, materia electoral, relativa a partidos políticos,

En relación a los “límites de forma” está reservada para mentar al procedimiento que deben observar los órganos llamados a participar en la producción de un decreto de necesidad y urgencia (Midon, 2012, p.193). Si bien lo relativo al proceso de creación de un decreto de necesidad y urgencia a ser tratado en profundidad en el apartado 3.5 del presente trabajo a modo de introducción es posible aclarar que dichos límites de forma tratan de dar un marco de procedimiento para la creación de los decretos de necesidad y urgencia como así también imponen la estrecha colaboración por parte del Poder Ejecutivo como así también por el Poder Legislativo, siendo esto a criterio de Midon (2012) una anomalía en lo que respecta al principio clásico de la división de poderes.

En lo que respecta a la jurisprudencia de requisitos y límites para la creación y la posterior aplicación de un DNU existe un gran precedente jurisprudencia en el caso “Peralta”⁶ en donde nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación considera a un DNU como constitucional, más allá de los requisitos expresos en la carta magna, a los siguientes:

- A) Real situación de gravísimo riesgo social.
- B) Necesidad de decidir la medida tomada
- C) No adopción por parte del Congreso de medidas contraria

⁵ Art 29 de la Constitución de la Nación Argentina. Honorable Congreso de la Nación Argentina.

⁶ CSJN, Peralta, Luis A. y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía- Banco Central).(27/12/1990)

Con lo expresado anteriormente surge de manera clara que no ha sido y no es tarea fácil para la doctrina y la jurisprudencia sentar bases solidas relativas a estos requisitos y limites debido en gran parte a la ambigüedad de conceptos y a la imposibilidad de poder lograr un criterio unificado al respecto. Sera sin dudas alguna tarea tanto del Poder Legislativo mediante su capacidad de legislación y reglamentación y del Poder Judicial mediante el dictado de jurisprudencia establecer de manera clara cuales son los requisitos necesarios para la creación de los Decretos de Necesidad y Urgencia y cuáles son los limites que estos poseen que marquen de manera clara el ámbito de actuación de ellos.

3.3 Estado de Necesidad y Estado de Emergencia.

Los conceptos de necesidad y de emergencia constituyen dos conceptos sumamente ligados a los decretos de necesidad y urgencia ya que como se analizo en el apartado 3.2 estos son requisitos necesarios para la creación de los DNU. Ya en nuestra carta magna se hace referencia a estos conceptos en el art. 99 inc.3. Como se dijo anteriormente los conceptos de necesidad y emergencia forman parte de los denominados “conceptos jurídicos indeterminados”, Los conceptos jurídicos indeterminados son aquellos conceptos de valor o de experiencia cuyo contenido no está definido por la ley, ni a partir de tipos cerrados (como el derecho penal) ni de tipos abiertos (como el derecho civil), sino que deben ser precisados solo con motivo de presentase las circunstancias de hecho mentadas en el concepto: la urgencia, la necesidad, la utilidad pública, la conmoción publica por ejemplo (Quiroga Lavie, 1994,p.309). Surge así de manera clara que estos conceptos sufren de una gran ambigüedad y establecer su definición con precisión es una de las tareas más difíciles que ha tenido la doctrina y la jurisprudencia en relación al instituto de los decretos de necesidad y urgencia. A causa de esta dificultad en su conceptualización es en donde el andamiaje sobre el cual se cimentan los decretos de necesidad y urgencia entra en crisis, teniendo como principal consecuencia su potencial inconstitucionalidad debido a la profunda arbitrariedad y ambigüedad sobre qué se debe entender por necesidad, urgencia y emergencia y que no son ni deben ser entendidos como sinónimos de merito oportunidad y conveniencia. Es aquí, cuando estos conceptos son confundidos o manipulados, que los decretos de necesidad y urgencia irremediabilmente devendrían en inconstitucionales. Así las cosas en casos donde dichos conceptos queden en la práctica a criterio del Poder

Ejecutivo que se convierten en una herramienta de por demás peligrosa para el orden institucional y la salubridad de nuestra carta magna. Sin perjuicio de lo anteriormente expresado la justicia y la doctrina han tratado de poner un manto de certidumbre sobre estos conceptos y haciendo un gran esfuerzo han tratado de alguna manera conceptualizarlos. Así nuestro máximo tribunal, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso Peralta⁷ expreso que el concepto de emergencia abarca un hecho cuyo ámbito temporal difiere según circunstancias modales de épocas y sitios. Se trata de una situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico y social, con su carga de perturbación acumulada en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, y origina un estado de necesidad al que hay que ponerle fin. Por otro lado Bidart Campos (2006) la emergencia es una situación anormal o un caso crítico que previsible o no resulta extraordinaria y excepcional.

Muy ligado a concepto de emergencia surge la noción de necesidad, que si bien tiene ciertos aspectos en común no son conceptos sinónimos. Dentro de la idea general de necesidad y siguiendo los lineamientos de Midon (2012) este distingue la idea de necesidad a secas y del estado de necesidad, ya que a entender de dicho jurista son expresiones que aunque denotan carencias del estado están referidas a situaciones distintas. La voz “necesidad” es comprensiva de todo aquello que hace falta, lo que con arreglo al curso normal y ordinario de las cosas requiere el estado para subsistir y realizar fines esenciales. (Midon, 2012, p.90). Esta necesidad según entiende la doctrina mas calificada no es la que autoriza al Poder Ejecutivo para la emisión de un DNU. Lo que si habilita para la emisión de un DNU es el llamado “estado de necesidad” que si bien tiene sus raíces en otras áreas del derecho, penal por ejemplo, el derecho constitucional tomo esta noción y la adapto a su campo de acción. En síntesis, el estado de necesidad es en derecho público un acontecimiento que, aunque pueda ser previsto, resulta extraordinario, a diferencia de la necesidad que es ordinaria; mientras esta última es permanente y regular, el primero es siempre transitorio y anómalo; en tanto que para superar la necesidad basta con la legislación común, para conjurar el estado de necesidad es indispensable echar mano a remedios excepcionales. (Midon, 2012, p.91). Los decretos de necesidad y urgencia son un claro ejemplo de esos remedios excepcionales para paliar un estado de necesidad. Ante todo

⁷ CSJN, Peralta, Luis A. y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía- Banco Central).(27/12/1990)

lo expuesto el problema no sería buscar la solución posible de dicho estado de necesidad sino lo problemático sería saber cuando realmente existe un estado de necesidad.

3.4: Ley 26.122. Lineamientos generales. Comisión Bicameral Permanente

Dicha ley cumple el mandato constitucional que el artículo 99 inc3 que establece que “*una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara regula el trámite y los alcances de la intervención del congreso*”⁸. Así y después de doce años de la reforma constitucional era sancionada en junio del año 2006 la ley 26.122 que venía a completar el mandato del mencionado art. 99 inc.3. La expectativa dentro de los constitucionalistas al momento de la creación de dicha ley era sumamente amplia debido a que mediante esta se terminara de completar la regulación de los decretos de necesidad y urgencia. Dicha ley en su primer título contiene el objeto de la misma, regulando el trámite y alcances de la intervención del congreso en los decretos dictados por el poder ejecutivo sean estos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa o promulgación parcial de leyes. En el segundo Título, la ley regula la competencia, integración, duración el cargo, autoridades, funcionamiento, quórum, dictámenes y reglamentación interna de la Comisión Bicameral Permanente prevista en el artículo 99 inciso tercero de la Constitución Nacional. El Tercer Título establece el tratamiento que la Comisión Bicameral Permanente debe dar a los decretos de necesidad y urgencia para poder así elevarlos posteriormente a las cámaras del Congreso de la Nación para su aprobación. Este tercer capítulo es fuertemente criticado por la doctrina al establecer en su artículo 24 que, para que un decreto de necesidad y urgencia quede derogado es necesario el rechazo de ambas cámaras del Congreso de la Nación; esto no encuentra sentido ya que en el procedimiento ordinario de creación de leyes estipulado por la Constitución Nacional en su artículo 77 y sucesivos, basta el rechazo total de una de las cámaras para que el proyecto de ley no pueda volver a ser tratado ese año legislativo. A causa del artículo 24, la ley 26.122 ha sufrido fuertes críticas de la doctrina que no se explica el porqué es necesario

⁸ Art 99 Constitución de la Nación Argentina. Honorable Congreso de la Nación Argentina.

el acuerdo de ambas cámaras del congreso de la nación para derogar un decreto de necesidad y urgencia. Otra de las grandes críticas que se le ha hecho a esta ley es que en ninguna de sus partes viene a dar una solución con relación al gran número de decretos de necesidad y urgencia que surgieron entre los años 1994 y 2006, en absoluta precariedad y potencial inconstitucionalidad debido fundamentalmente a que hasta el año 2006 no existía una ley que completara el mandato constitucional del art. 99 inc.3, sin perjuicio de que es a partir de esta ley que la “comisión bicameral permanente” adquiere operatividad como primer barrera de control constitucional de los decretos de necesidad y urgencia.

Así las cosas lo que en un comienzo fue una gran expectativa para la doctrina sobre la ley 26.122, ha devenido en el tiempo como una completa desilusión en relación a que no presenta grandes herramientas para el correcto funcionamiento del instituto del presente trabajo. Así, la ley en tratamiento en nada ha modificado la situación preexistente sino que frente al marcado déficit reglamentario que no obtiene respuesta se deja la situación librada a la voluntad del Poder Ejecutivo de turno, en claro perjuicio de los derechos de la población que componen el estado argentino.

- Comisión Bicameral Permanente

La Comisión Bicameral Permanente fue establecida por el Art 99 inc3 de la Constitución y se reglamento su funcionamiento mediante la ley 26.122. Está compuesta por ocho legisladores, es decir cuatro diputados y 4 senadores y tiene por principal misión aconsejar mediante un dictamen no vinculante a las Cámaras sobre el curso a seguir frente a un Decreto de Necesidad y Urgencia. La labor de dicha Comisión es de suma importancia y constituye un acierto constitucional ya que funciona como la primera barrera de control que tienen que atravesar los DNU. La crítica viene dada de la mano de la ley 26.122 que la dota de pocas facultades para ejercer de manera correcta dicho control; como ser a modo de ejemplo los dictámenes que esta emita no son vinculantes para las Cámaras, lo cual es un error ya que siendo esta un órgano especializado en la materia y con posibilidad de solicitar opiniones externas a especialistas en el área, su dictamen debe tener cierta relevancia para las Cámaras del Congreso. Otra característica de esta comisión es su carácter de “permanente”, es decir que cumple sus funciones durante todo el año calendario, lo cual

verdaderamente constituye un gran acierto del legislador al momento de darle jerarquía constitucional.

3.5: Procedimiento para la creación y trámite legislativo de los DNU.

El art. 99 inc.3 de nuestra constitución establece que la potestad de creación de los decretos de necesidad y urgencia recae exclusivamente en el Presidente de la Nación, ya que este es el titular del Poder Ejecutivo. En virtud del principio de especialidad los órganos del estado solo pueden realizar los actos que la constitución y demás leyes ordenan, siendo esto todo lo contrario a los ciudadanos que tienen la facultad de hacer todo aquello que la ley no prohíbe. A raíz de lo expuesto el Poder Ejecutivo no puede delegar en ningún órgano la competencia adjudicada de dictar decretos de necesidad y urgencia, ya que si un DNU fuera emanado de cualquier otro sujeto que no fuera el presidente, este estaría viciado de nulidad insanable. La ley 26.122 en sus art 17 a 26 reglamentas el procedimiento que debe seguirse para su creación. Se expondrán a continuación el trámite que los DNU deben seguir para convertirse en tales. Una vez creado el decreto es un requisito necesario que este refrendado, es decir firmado prestando conformidad, por todos los ministros del Poder ejecutivo y por el Jefe de Gabinete en persona., bastando que solo uno de los ministros se manifieste por lo contrario para que el DNU nazca viciado y devenga en nulo. Dictado el decreto de necesidad y urgencia es el Jefe de Gabinete quien debe personalmente y dentro de los diez días someter al decreto a la Comisión Bicameral Permanente. Dicho plazo es perentorio e improrrogable que deberá computare en días corridos, desde la fecha de emisión del DNU. En caso de que DNU no fuera sometido dentro de ese plazo la Comisión Bicameral Permanente podrá avocarse al mismo de oficio. Esto tiene un correcto fundamento que es el de no permitir que por causa de la demora del Jefe de Gabinete la Comisión no pueda avocarse al mismo. Posteriormente y dentro de los diez días de recibido el DNU la Comisión deberá expedirse sobre su viabilidad a traves de un dictamen el cual deberá manifestar la validez o invalidez del DNU. En caso de que dicho plazo se extiendan las Cámaras pueden avocarse al tratamiento del mismo de oficio, es decir que las Cámaras deben considerar inmediatamente el DNU. A diferencia del

trámite ordinario previsto para la creación de leyes ni una Cámara es iniciadora ni la otra es revisora, sino que por el contrario ambas Cámaras actúan de manera simultánea para expedirse sobre la aprobación o rechazo del DNU, ya que no pueden introducirles enmiendas o correcciones. Con ello se deja en claro que cualquiera de las Cámaras puede tratarlo sin esperar que su similar haga lo propio con antelación. Como se expreso anteriormente cada Cámara solo puede aprobar o rechazar el DNU. Si Ambas Cámaras aprueban y en caso del rechazo de una de ellas el DNU mantienen plena vigencia. La particularidad en esta situación y que le ha valido fuertes críticas por parte de la doctrina es que para que un DNU sea rechazado es necesario que el rechazo provenga de ambas Cámaras, siendo este requisito más gravoso que el que se establece para la creación de leyes, en donde con el solo rechazo de una cámara el proyecto de ley no puede aprobarse y no puede volverse a tratar por un año. Esta ventaja procedimental que se acuerda al Ejecutivo para la emisión de un Decreto de Necesidad y Urgencia no fue casual, sino una abierta invitación al para que nuestros presidentes de turno regulen cuanto les apetece a través de la emergencia de un Decreto de Necesidad y Urgencia (Midon, 2012, p.217).

Capítulo N° 4 Supremacía y Control de Constitucionalidad

4.1: Importancia del Control de constitucionalidad en los Decretos de Necesidad y Urgencia. Concepto.

El control de constitucionalidad supone un elemento esencial en la vida republicana del estado ya que permite a uno de sus poderes, el judicial, ejercer un test de constitucionalidad de las normas que rigen en nuestro estado. Es decir es el último guardián de nuestra constitución y su correcta aplicación. El control de constitucionalidad adquiere especial relevancia dentro del presente trabajo ya que, es el instituto mediante el cual nuestro estado puede no solo controlar sino que en su caso declarar la inconstitucionalidad de aquellos actos que sean contrarios a nuestra ley fundamental. Los Decretos de Necesidad y Urgencia no escapan a dicho control, sino que por lo contrario deben ser sometidos a este toda vez que su constitucionalidad sea cuestionada. Si bien es cierto que los Decretos de Necesidad y Urgencia sufren una serie de alguna manera controles, desde su gestación a través del dictamen de la Comisión Bicameral Permanente y posteriormente dentro de cada Cámara del Congreso de la Nación, puede ocurrir que en el devenir del tiempo lo que en principio parecía perfectamente legal y por ende acorde a la Constitución devenga en inconstitucional por diferentes motivos. Es aquí en donde en la facultad de los jueces mediante el control de constitucionalidad cobra especial relevancia para defender los derechos y principios que nuestra carta magna contiene. Muy ligada a la idea de control de constitucionalidad esta el concepto de Supremacía que es necesario conceptualizar a los fines de evitar confusiones y de comprender el fundamento existencial del instituto del control.

Siguiendo las enseñanzas de Bidart Campos (1998) la supremacía constitucional posee un doble sentido. Por un lado un sentido factico que significa que la Constitución es el fundamento y la base de todo orden jurídico-político de un estado. Por otra parte el sentido que el constitucionalismo ha querido asignarle a la supremacía constitucional es la noción de que la constitución revestida de supra legalidad obliga a que las normas, actos del estado

y actos de los privados se ajusten a la normativa en ella contenida. Por ello la supremacía constitucional significa que la Constitución es la fuente primaria y fundante de todo orden jurídico. Dicha supremacía supone reconocer la existencia de un orden jerárquico entre las normas del estado que se escalona en planos distintos; los más altos subordinan a los inferiores y todos en conjunto se deben subordinar a la Constitución. Dada la estructura federal del estado Argentino la supremacía constitucional tiene un doble alcance; por un lado nuestra carta magna prevalece sobre todo orden jurídico-político del estado y por el otro la constitución prevalece sobre cualquier derecho provincial o municipal.

El principio de supremacía constitucional encuentra fundamento en el art. 31 de nuestra carta magna, que reza “ *Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los Tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados rectificadas después del Pacto de 11 de noviembre de 1859*”.⁹

La Supremacía Constitucional exige, para su eficacia, la existencia de un sistema garantista que apunte a la defensa de la Constitución y al control amplio de constitucionalidad. (Bidart Campos, 1998, p.336). Poco vale el principio de supremacía constitucional si no se planifica un aparato de control de dicha supremacía (Sagües, 1997, p.143). Esto es así toda vez que no puede pensarse la supremacía de un determinado sistema jurídico si de manera paralela no existe un mecanismo de control que asegure dicha supremacía y que en casos que esta sea violada reivindique la misma en aras de la salud institucional. Siguiendo los lineamientos de Bidart Campos el control de constitucionalidad es un remedio para defender y restaurar la supremacía constitucional violada. En opinión acertada de Sagües son condiciones de validez para la aplicación de un sistema de control de constitucionalidad los siguientes:

⁹ Art 31 Constitución de la Nación Argentina. Honorable Congreso de la Nación Argentina.

- A) Una Constitución rígida: ya que si la Constitución es totalmente flexible y puede ser modificada por leyes ordinarias no puede pensarse un sistema de protección constitucional, ya que toda ley que modifique la Constitución sería constitucional
- B) Un órgano de control independiente del órgano controlado, ya que no el autocontrol no basta para garantizar la vigilancia necesaria que la Constitución necesita.
- C) Facultades decisorias del órgano de control, para que el pronunciamiento sea realmente efectivo, ya que si sus resoluciones no fueran vinculantes se distorsionaría el instituto del control.
- D) Derecho de los perjudicados a reclamar e impulsar el control: es fundamental que el agraviado puede instar el control de constitucionalidad en aras de la protección de los derechos que nuestra carta magna le reconoce.
- E) Sometimiento de todo el mundo jurídico al control: es fundamental para garantizar la supremacía constitucional que el control de constitucionalidad abarque todo aspecto del sistema jurídico. Esta condición para un efectivo control entra inevitablemente en conflicto con las llamadas “cuestiones políticas no judiciales” la cual no debería ser ajena al control toda vez que estas estén en constante relación con el mundo jurídico y que potencialmente pueden ir en contra de preceptos constitucionales. Es un deber de la justicia delimitar dichas cuestiones políticas no judiciales para que adquieran en el mejor de los casos un carácter de suma excepcionalidad y que no se conviertan en regla con la intención de evadir el tan necesitado control por parte del estado, primer guardián de la ley fundamental.

4.2: Sistemas de Control. Efectos del control de constitucionalidad

Siguiendo la metodología empleada por Bidart Campos (1998) podemos clasificar los sistemas de control de constitucionalidad en función de: el órgano que tiene a su cargo el control, las vías procesales mediante las cuales se lleva a cabo el control, el sujeto que está legitimado para provocar el control y según los efectos que el control de constitucionalidad produzcan.

A) Según el órgano que tiene a cargo el control de constitucionalidad los principales sistemas son:

- 1- Sistema político de control: en este sistema el control de constitucionalidad está a cargo de un órgano político. A modo de ejemplo encontramos que el senado francés en la constitución de ese país de 1852 era el encargado de llevar adelante el control constitucional.
- 2- Sistema Jurisdiccional de Control: mediante este sistema el control es llevado a cabo por el Poder Judicial. Dentro de este sistema es posible sub-clasificarlo al mismo en difuso, concentrado o mixto. El sistema jurisdiccional de control será difuso cuando cualquier órgano jurisdiccional pueden ejercer el control. (Ej.; Los Estados Unidos de América adoptan este sistema de control). Por lo contrario el sistema de control será concentrado cuando es un órgano jurisdiccional único y específico el encargado de ejercer el control. (Ej.: sistema adoptado por la Unión Europea). Por último el sistema de control será mixto toda vez que un órgano especializado como así también los jueces tengan facultad para ejercerlo. (Ej.: sistema adoptado por Perú)

B) Según las vías procesales que pueden provocar el control de constitucionalidad se clasifican en:

- 1- Vía directa o de demanda, mediante la cual el proceso se promueve con el objeto de atacar la supuesta inconstitucionalidad de una norma.
- 2- Vía indirecta o de excepción en donde la cuestión de constitucionalidad de una norma es introducida vía incidental dentro de un proceso principal que no tiene por objeto la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica.
- 3- La elevación del caso donde se plantee una cuestión de constitucionalidad por el juez que inicialmente conoce en el proceso a un órgano especializado encargado de ventilar la cuestión constitucional.

C) Según el sujeto legitimado para provocar el control, este sujeto puede ser:

- 1- El titular de un derecho o interés legítimo al que una norma le produce un agravio

- 2- Cualquier persona, a través de una acción popular, bastando que ostente un interés simple
 - 3- El ministerio publico
 - 4- Un tercero que no es titular de un derecho o un interés legitimo personalmente afectado, pero que debe cumplir la norma potencialmente inconstitucional.
 - 5- El juez que entiende en la causa donde el objeto principal no es el análisis constitucional de una norma.
 - 6- El defensor del pueblo
 - 7- Las asociaciones de defensa de los derechos de las personas.
- D) Según los efectos que produce el control de constitucionalidad pueden agruparse en dos grupos:
- 1- Efecto inter partes: la sentencia que declara la inconstitucionalidad solo implica no aplicar la norma al caso concreto.
 - 2- Efecto erga omnes: la sentencia inválida la norma declarada inconstitucional más allá del caso, es decir que el efecto de la sentencia es amplio. A su vez este efecto puede asumir dos modalidades. En una de las modalidades la norma inconstitucional queda automáticamente derogada sin necesidad de intervención de ningún órgano. En cambio en la otra modalidad la sentencia impone la obligación de derogar la norma inconstitucional por parte del órgano que la dicto.

4.3: Sistema argentino.

La República Argentina adopto como sistema de control de constitucionalidad de sus normas y actos jurídicos el sistema jurisdiccional de control, es decir que solo los jueces pueden llevarlo a cabo. Dicho sistema de control jurisdiccional es a su vez de tipo difuso, con lo que cualquier juez se encuentra investido de la facultad de controlar. En relación a la vía procesal idónea para acceder al mencionado control se ha optado por la vía indirecta o incidental, es decir que la cuestión de constitucionalidad es posible plantearlo dentro de un proceso cuyo objeto principal no es la declaración de inconstitucionalidad de una norma. En relación al sujeto legitimado para provocar el control pueden plantearlo tanto el titular de un derecho, como así también se le reconoce legitimación al titular de un interés legitimo. Sin perjuicio de ello con la reforma constitucional del año 1994 se incorpora a la

Constitución el art. 43 que regula el amparo, el habeas data y el habeas corpus y a su vez dicho artículo da reconocimiento a los llamados intereses colectivos. Dentro de esta línea de pensamiento cierta doctrina considera que a partir de la reforma y con la incorporación del art. 43 de la Constitución, el defensor del pueblo y ciertas asociaciones podrían contar con legitimación para provocar el control de constitucionalidad.

5- Conclusión.

A lo largo del presente trabajo se ha puesto en manifiesto las críticas a las cuales pueden ser sujetos los Decretos de Necesidad y urgencia que devienen en una clara distorsión del instituto por parte del poder Ejecutivo de turno poniendo en serio peligro la constitucionalidad del mismo y planteando la interrogante de que si es salubre para la vida institucional del nuestro estado que el poder ejecutivo puede seguir utilizando dicha herramienta. Seguidamente se expondrán algunas reflexiones finales a modo de conclusión del presente trabajo.

Como primera crítica que afecta al instituto se destaca la notoria demora que arbitrariamente se arrojó el poder político para la sanción de una ley que regulase de manera idónea el instituto de los decretos de necesidad y urgencia como bien lo mandare el art 99. de la ley máxima luego de la reforma constitucional del año 1994. Pasaron más de doce años hasta que finalmente con la sanción de la ley 26.122 se cumplió el mandato que nuestra carta magna imponía para la regulación del presente instituto. El gran interrogante en esta cuestión es que debió ser de los decretos de necesidad y urgencias emitidos durante el lapso en donde el instituto carecía de legislación regulatoria. La doctrina al respecto se encuentra irreconciliablemente dividida entre quienes piensan que pese a todo se debe estar por la validez constitucional de los decretos emitidos en ese plazo y otro sector se inclina por la nulidad de los mismos atento no contar con una regulación expresa de los mismos y por no haberse cumplido íntegramente con el mandato que el art. 99 imponía.

Existe una clara contradicción entre la recepción constitucional de los Decretos de Necesidad y Urgencia, herramienta que otorga al Poder Ejecutivo de turno la posibilidad de emitir decretos de carácter legislativos, y el espíritu rector con el que se buscó la reforma constitucional. En principio la reforma de nuestra carta magna tuvo como objetivo principal potenciar el federalismo, la autonomía de las provincias y atenuar el fuerte presidencialismo existente. No logra entenderse entonces como podían los decretos de necesidad y urgencia reforzar estas ideas rectoras de la reforma constitucional sino que,

todo lo contrario, dotaron al poder ejecutivo de la potestad de emitir disposiciones de carácter legislativo, contribuyendo de esta forma a fortalecer aun mas las facultades de este, es decir fortaleció de manera directa nuestro sistema presidencialista, en un claro detrimento de los ideales buscados por el reformador y en última instancia en la forma republicana de gobierno contenida en nuestro primer artículo de la ley máxima.

En un sistema presidencialista como el nuestro en donde el poder ejecutivo tiene una gran cantidad de facultades, no solo administrativas sino que también legislativas, a partir de la constitucionalización de los Decretos de Necesidad y Urgencia el Poder Ejecutivo concentra mayores facultades que los otros dos poderes del estado rompiendo así con la estructura clásica de la república y de la división armoniosa del poder. Dada esta situación resulta sumamente complejo que el sistema presidencialista, dadas sus características de concentración de facultades, pueda convivir de manera armoniosa con la potestad de emitir disposiciones de carácter legislativo, ya que esta sumatoria tiene como resultado un extremo fortalecimiento de las facultades del poder ejecutivo en detrimento de los otros dos poderes del estado y de la república es si misma.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto como se ha remarcado a lo largo del presente trabajo es misión del Poder Judicial ejercer el llamado control de constitucionalidad de los actos realizados por el estado para poder garantizar la Supremacía constitucional que no es otra cosa que mantener frente a cualquier situación la vigencia de nuestra carta magna. A lo largo de la historia de nuestro país el Poder Judicial ha tenido una actitud esquivada respecto a la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia formando, lo que cierta parte de la doctrina denomina, un suerte de “pacto tácito” entre este poder y nuestro Poder Ejecutivo. Es imprescindible para el futuro y la salubridad del estado que el Poder Judicial deje de tener una actitud pasiva al respecto y de una manera celerica y eficaz realice el control de los actos emanados por el Poder Ejecutivo, ya que es el Poder Judicial el ultimo guardián de la nuestra Constitución Nacional. Paralelamente en lo que respecta al control de los decretos de necesidad y urgencia no por parte del Poder Judicial sino que dentro del seno del Poder Legislativo en lo relativo al proceso de formación de los DNU es imprescindible que en aras de un control más efectivo, que se modifique dicho proceso de formación de los decretos de necesidad y urgencia, para que

pueda un DNU ser rechazado con la negativa de una sola de las Cámaras del Congreso y no como es en la actualidad que necesita el rechazo de ambas cámaras. Es inexplicable que para que nuestro Poder Legislativo, verdadero poder con potestad para la elaboración de leyes, para rechazar la creación de un DNU necesite la aprobación de sus dos Cámaras mientras que en el proceso ordinario de formación de leyes, con el solo rechazo de una de las cámaras el proyecto no se convertirá en ley en ese año legislativo. Se considera prioritario que la ley 22.122 sufra una modificación en este aspecto. A esta modificación y a los fines de un mayor y más eficiente control en la creación de los DNU es necesario que la Comisión Bicameral Permanente cuando emita su dictamen sobre un DNU estos tengan cierto carácter vinculante para las Cámaras, ya que son la comisión especializada en la materia y pueden ejercer con mayor profesionalidad y pericia el análisis sobre el decreto.

Por otra parte uno de los aspectos centrales por los cuales es posible la distorsión en la aplicación de los decretos de necesidad y urgencia es que uno de sus requisitos centrales están compuestos por conceptos jurídicos indeterminados, como ser estado de necesidad y urgencia, los cuales no son posible definirlos con claridad y muchos menos precisar con exactitud cuando estamos en presencia de ellos. Es aquí en donde el Poder Ejecutivo de turno, por razones de merito oportunidad y conveniencia más que por razones de necesidad y urgencia, hace una interpretación amplia o restringida de ellos de estos conceptos jurídicos indeterminados para poder emitir disposiciones de carácter legislativo que potencialmente no cumplan con sus requisitos para los cuales fueron creados y consecuentemente devengan en una clara distorsión del instituto en su aplicación. Es sin dudas la gran tarea de la doctrina junto con la jurisprudencia poder delimitar de la mejor manera posible estos conceptos a los fines de que no existan interpretaciones erradas que devengan en un perjuicio institucional o peor aun en una herramienta de uso discrecional por parte del Poder Ejecutivo.

Paralelamente hoy en día con las nuevas tecnologías a nivel comunicación en la que frente a un hipotético estado de necesidad y urgencia nuestro Poder Legislativo puede tomar conciencia de esta situación y por lo tanto emitir una ley al respecto en caso de ser necesario. Así las cosas el instituto de los decretos de necesidad y urgencia pareciera perder su sentido ya que se lo pensó y justifico desde un comienzo, aun antes de su

constitucionalización, como una herramienta que dotare al Poder Ejecutivo de una potestad de emitir disposiciones de carácter legislativo por razones de necesidad y urgencia debido a que el Congreso no pueda seguir con los trámites ordinarios para la creación de leyes y a que acorde la tecnología del momento era necesario dotar al Poder Ejecutivo de una herramienta rápida y contundente para poder paliar alguna hipotética situación de necesidad y urgencia. Esta situación era entendible en las épocas donde las vías de comunicación no eran las actuales y las noticias tenían una demora lógica en virtud de que la tecnología de aquellos tiempos no era la que reina en estos tiempos, pero hoy en día frente a una situación de necesidad y urgencia nuestro Poder Legislativo tiene plena capacidad de tomar conciencia de ello en el mismo instante y poder tomar cartas en el asunto sin la necesidad de que el Poder Ejecutivo intervenga primero. Finalmente solo quede plantearse si en la actualidad son mayores los beneficios o las pérdidas para la salud institucional del estado que los decretos de necesidad y urgencia sigan formando parte de nuestra Carta Magna, tarea que corresponderá tanto a la doctrina como a los tres poderes que compone nuestro estado y a la voluntad política que componen a estos.

6- Listado de bibliografía:

A- Doctrina:

- Bidart Campos, G.J. (2005), *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires. Ediar.
- Bidart Campos, G.J. (2008), *Compendio de Derecho Constitucional*. (1ª Ed.). Buenos Aires: Ediar.
- Castro de Achaval, M. (2007), *Introducción a la Teoría del Estado*. Córdoba: M.C.A
- Hernández, A. M. (2008), *Derecho Publico Provincial*. (1ª Ed.). Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Midón, M. (2012), *Decretos de Necesidad y Urgencia en la Constitución Nacional y en los ordenamientos provinciales*. (2ª Ed. Corregida y ampliada). Buenos Aires: Hammurabi.
- Ortiz Pellegrini, M. (1995), *Los Decretos de Necesidad y Urgencia en la Constitución Nacional 1994*. (1ª Ed.) Córdoba, Argentina: Marcos Lerner.
- Sagúes, N.P. (1997), *Elementos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires. Astrea.

B- Jurisprudencia:

- CSJN, Peralta, Luis A. y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía-Banco Central).(27/12/1990)

C- Legislación:

- Constitución Nacional. Artículo 1, 5, 31,76, 77, 78, 81, 99.
- Ley 26.122. Régimen legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes.

AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO

A LA UNIVERIDAD SIGLO 21

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

Autor-tesista <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	Canovai Sergio Juan Leonardo
DNI <i>(del autor-tesista)</i>	34990501
Título y subtítulo <i>(completos de la Tesis)</i>	Distorsión en la aplicación de los D.N.U (Decretos de Necesidad y Urgencia) por parte del Poder Ejecutivo.

Correo electrónico <i>(del autor-tesista)</i>	sergiocanovai@hotmail.com
Unidad Académica <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21
Datos de edición: <i>Lugar, editor, fecha e ISBN (para el caso de tesis ya publicadas), depósito en el Registro Nacional de Propiedad Intelectual y autorización de la Editorial (en el caso que corresponda).</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

Texto completo de toda la Tesis <i>(Marcar SI/NO)</i> ^[1]	si
Publicación parcial (informar que capítulos se publicarán)	

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

Lugar y fecha:

Firma

[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63. Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.

Aclaración

Esta Secretaría/Departamento de Posgrado de la Unidad Académica: _____
_____ certifica que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

Firma

Aclaración

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado