



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires

**PROYECTO DE LEY D-1046-05-06**

**EL SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
SANCIONAN CON FUERZA DE**

**LEY**

Artículo 1º: Derógase el Decreto 1647/05, mediante el cual el Poder Ejecutivo autoriza al Ministerio de Seguridad a ejercer las atribuciones previstas en los artículos 2º al 7º de la Ley 13.188, por la que se declaró el estado de emergencia de las Policías de la Provincia de Buenos Aires.

Artículo 2º: Declárese, en los términos del Art. 3º, segundo párrafo, sección primera de la Constitución provincial, nulo de nulidad absoluta el Decreto 1647/05 y los actos administrativos que de este se desprendan quedarán sujetos a revisión ulterior.

Artículo 3º: De forma



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

### FUNDAMENTOS

En la historia constitucional argentina se ha prohibido expresamente al Poder Ejecutivo el ejercicio de facultades legislativas, tal como fueran ejercidas por las provincias antes de la sanción de la Constitución de 1853. Se consagraron así los principios de la división de poderes de un sistema presidencialista. Estableciendo la pena que corresponde a los "infames traidores a la patria" a aquellos que otorguen al PEN o a los Gobernadores de provincias facultades extraordinarias o la suma del poder público, que entre otras cosas implica ejercer facultades legislativas.

Desde la Reorganización Nacional se han utilizado decretos de necesidad y urgencia, aceptando que sólo ante necesidades graves e imprevistas el Poder Ejecutivo puede asumir competencias legislativas para dar respuesta a una situación de emergencia.

Ya en el siglo XIX Joaquín V. González reconoció al Poder Ejecutivo la facultad de sancionar actos de contenido legislativo:

"Puede el Poder Ejecutivo, al dictar reglamentos o resoluciones generales, invadir la esfera legislativa, o en casos excepcionales o urgentes, crear necesario anticiparse a la sanción de una Ley: entonces la ulterior aprobación de sus decretos por el Congreso, da a estos el carácter y fuerza de ley." J. V. González, Manual de la Constitución Argentina".

Los decretos de necesidad y urgencia (DNU) forman parte de la legislación de emergencia. Podemos definirlos como actos de naturaleza legislativa sancionados por el PE, sin que exista autorización previa.

Antes de la reforma constitucional de 1994 distintas teorías trataban de explicar la validez de los DNU. La más aceptada por la doctrina argentina es la del "estado de necesidad". Esta teoría justifica que el PE, por razones de necesidad y urgencia, asuma competencias legislativas frente a acontecimientos graves que podrían poner en peligro la propia subsistencia del Estado.

Hasta 1989 su utilización fue mínima en términos relativos y cuantitativos, ya que entre 1953 y 1989 se dictaron 39 DNU. A partir del '89 el crecimiento fue exponencial habiéndose dictado, entre 1989 y 1994, 336 DNU.

En este período el PE se había arrogado la facultad de sancionar actos de naturaleza legislativa, no previstos expresamente en la Constitución, siendo los mismos convalidados por la Corte Suprema de Justicia.

A su vez el Congreso efectuó delegaciones legislativas que le daban amplias facultades al PE, tales como la facultad de derogar leyes, y la promulgación parcial de leyes.

Los documentos iniciales que culminaron con la Reforma Constitucional de 1994 expresaban la necesidad de atenuar las facultades del sistema presidencialista, objetivo que en la práctica no se hizo efectivo. En la Convención Constituyente se trataron arduamente los temas relacionados con las delegaciones de poderes. Respecto de los DNU los constituyentes de los partidos mayoritarios (PJ-UCR) acordaron su incorporación al texto constitucional, condicionando su vigencia efectiva al cumplimiento de determinados requisitos, acotando su dictado sólo a circunstancias extraordinarias.

Según la Doctrina las circunstancias extraordinarias son dos. La primera de ellas es que no pueda reunirse el Congreso, pero no porque el Congreso se encuentre en receso, ya esta circunstancia se puede remediar llamando a sesiones extraordinarias. Esto no debe confundirse con la falta de tratamiento del Congreso de determinados temas porque no logra



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

quórum para su tratamiento. Nos referimos a la imposibilidad material de reunir al Congreso por alguna situación de grave crisis que lo impida, por ejemplo ante un intento de golpe de Estado. La segunda circunstancia extraordinaria está asociada a medidas que, de hacerse públicas antes de entrar en vigencia, desvirtuarían los objetivos previstos para hacer frente a la emergencia. Pese a esto un adecuado funcionamiento del Congreso permitiría tomar las decisiones y dictar las normas necesarias, en el marco de sesiones secretas. De esta forma el universo de posibilidades que habilitarían a dictar DNU, estaría muy acotado. El dictado de DNU en otras circunstancias implicaría la usurpación de facultades de un poder en desmedro de otro.

Es así como desde 1994, la Constitución Nacional le brinda la posibilidad al Presidente para hacer uso de los decretos de necesidad y urgencia, pero siempre al amparo de una serie de requisitos cuya reglamentación el mismo constituyente encomendó al Congreso de la Nación. En efecto, según el artículo 99 inciso 3 de la Constitución, uno de los requerimientos necesarios para que el primer mandatario pueda ejercer facultades legislativas es que el mismo Congreso ponga en marcha una comisión bicameral que las analice, emita opinión y las eleve a consideración de las cámaras. El Congreso lleva once años de atraso en poner en funcionamiento este requisito y, por lo tanto, si el proceso de validación de este tipo de instrumentos está incompleto el Presidente no podría emitir decretos de este tipo a riesgo de que sean nulos, dado que esas potestades son "extraordinarias".

Tres constituciones provinciales y la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires autorizan al PE a sancionar DNU. La Constitución de la Provincia de Salta de 1986 establece en su artículo 142:

"En caso de estado de necesidad y urgencia, o que este amenazado de una manera grave e inminente el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales, el PE, en acuerdo general de ministros, y previa consulta oficial al Fiscal de Estado y a los Presidentes de ambas Cámaras Legislativas, puede dictar decretos sobre materia de competencia legislativa. Informa de ello a la Provincia mediante un mensaje publico. En tal caso debe remitir el decreto a la Legislatura dentro de los cinco días hábiles de dictado, convocando de inmediato a sesión extraordinaria si estuviese en receso, bajo apercibimiento de perder su eficacia en forma automática. Transcurrido 90 días desde su recepción por la Legislatura, sin haber sido aprobado o rechazado por esta, el decreto de necesidad y urgencia queda convertido en Ley"

Principios similares están establecidos en la Constitución de la Provincia de San Juan en su artículo 157. Por su parte la Constitución de la Provincia de Rio Negro de 1989 establece en su artículo 181, inciso 6:

"Puede dictar decretos sobre materias de competencias legislativa en caso de necesidad y urgencia, o amenaza grave e inminente al funcionamiento regular de los poderes públicos en acuerdo general de ministros, previa consulta a la Fiscalía de Estado y al Presidente de la Legislatura. Debe remitir el decreto a la Legislatura dentro de los cinco días hábiles, convocando simultáneamente a sesiones extraordinarias si estuviera en receso, bajo apercibimiento de perder su eficacia en forma automática".

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece normas similares a la Constitución Nacional en cuanto a las circunstancias y límites para la sanción de decretos de necesidad y urgencia, pero se diferencia en cuanto a su vigencia si no son ratificados por la Legislatura.

Resulta apropiado resaltar un aspecto que daría legitimidad a los DNU, que surge del texto de la Constitución Nacional, por el cual sólo se podría dictar un DNU, si la situación de emergencia no tuviese respuesta adecuada por la imposibilidad de seguir el procedimiento constitucional para la sanción de leyes. Por el contrario si la situación pudiera ser resuelta por el Congreso, un decreto de necesidad y urgencia dictado en esas condiciones sería inconstitucional.



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

Este criterio fue aceptado por la Corte Suprema de Justicia en el caso Verrocchi, en el que la mayoría declaró la inconstitucionalidad del Decreto 770/96, sobre asignaciones familiares. Dijo la Corte en esa oportunidad:

“...por lo tanto, para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesario la concurrencia de algunas de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de leyes”.

Esta jurisprudencia aparece atenuada en el caso Guida, en el que la Corte rechaza el pedido de inconstitucionalidad del Decreto de necesidad y urgencia 290/95 de reducción de salarios, ya que la Ley 24.624 ratificó el decreto del PE. No tuvo en cuenta en este caso que el Congreso podía funcionar normalmente, que las Cámaras estaban en sesiones ordinarias y que la medida pudo ser sancionada por el Congreso, si esta hubiera sido su voluntad.

Contradiendo la jurisprudencia la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso “Rodríguez” sostuvo que sancionado un DNU corresponde al Congreso aprobarlo o no, sin intervención del Poder judicial. Dijo la Corte:

“Que respecto de la cuestión “sub exámine”, el artículo 99 inciso 3º, cuarto párrafo, de la Constitución Nacional, “dispone que el Poder Ejecutivo proceda a dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, “ el jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente”, que “ elevara su despacho dentro de los diez días al plenario de la Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato consideraran las Cámaras...”

“Que, como se observa, la cláusula constitucional citada prevé un específico ámbito de contralor en sede parlamentaria para los decretos de necesidad y urgencia...”

“Por lo demás, lo cierto es que el órgano de control - a quien corresponde ratificar o desaprobar los decretos - es el Congreso de la Nación...”

Así la Corte no ejerce el control de constitucionalidad por entender que el DNU está sujeto al control del Poder Legislativo, el Congreso no ejerce el control por no haber constituido la Comisión Bicameral Permanente. Por lo tanto el Poder Ejecutivo en el marco de lo dispuesto por la Corte impone su criterio y se arroga atribuciones legislativas al margen de los requisitos y límites establecidos en el texto constitucional.

Así es que después de la reforma, que tenía como finalidad poner algunos límites a las facultades del PE, se continuaron delegando poderes del legislativo en el Presidente. A su vez en el período comprendido por los años 1994 a 1999 se dictaron 110 DNU. Durante los dos primeros años del actual gobierno, es decir el período comprendido entre los años 2003 y 2005 ya se dictaron 140 DNU.

La pretendida regulación de los DNU promovida por la reforma del '94, no logró el fin que se proponía. El PEN ha continuado con la práctica de gobernar por decreto, sin que el Congreso sancione la Ley prevista por la Constitución Nacional y sin que la Corte Suprema de Justicia ejerza el control de constitucionalidad.

En este contexto, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, junto con su Ministro de Seguridad firmó, con fecha 21 de julio del 2005, un Decreto que lleva el N° 1647. Dicho decreto prorroga las atribuciones establecidas en los artículos 2º a 7º de la Ley 13.188. Renovando así los poderes excepcionales otorgados al Ministro de Seguridad en el marco de la emergencia de las Policías de la Provincia de Buenos Aires.



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

La medida se fundamenta, según surge de los considerandos del citado decreto, en una supuesta prorrogación legislativa. Allí se puede leer:

“Que la prórroga legislativa impulsada, se torna imprescindible ante la eventual paralización de las medidas en ejecución, poniendo en riesgo la finalización del proceso de cambio iniciado, circunstancia ésta que fuera entendida por la Honorable Cámara de Senadores, al aprobar el proyecto,...”

Dado que la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires no ha tomado conocimiento de la mencionada prorrogación, que durante este periodo de sesiones ordinarias se ha sesionado normalmente, no habiendo existido ningún impedimento para que este Cuerpo legislativo se reuniera para dar tratamiento a los expedientes en trámite legislativo normal. Si no se trató la prorrogación de la Ley 13.188, de emergencia de las Policías de la Prov. de Bs. As., se debe a una decisión del mismo, lo cual en primera instancia da cuenta de una posición política, por lo tanto podemos afirmar que el argumento del Ejecutivo no es lo suficientemente sólido. A su vez, que la Honorable Cámara de Senadores haya aprobado el proyecto en cuestión, enviado por el Poder Ejecutivo, es un antecedente importante, pero ello no habilita de ninguna manera a negar el procedimiento de formación de las leyes, establecido por nuestra Constitución Provincial.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires no autoriza al Gobernador a hacer uso de DNU. En este sentido podemos afirmar que estamos ante una manifiesta injerencia en las atribuciones del Poder Legislativo. El artículo 3, segundo párrafo, de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece que:

“Toda alteración, modificación, supresión o reforma de la presente Constitución dispuesta por un poder no constituido o realizada sin respetar los procedimientos en ellos previstos, como así también la arrogancia ilegítima de funciones de un poder en desmedro de otro, será nula de nulidad absoluta y los actos que de ellos se deriven quedaran sujetos a revisión ulterior.”

Cabe señalar la ilegitimidad del dictado del mencionado decreto ya que no existen ni existieron circunstancias extraordinarias que justificaran que el PE asumiera atributos legislativos, situación reservada únicamente a situaciones de emergencia en las que estuviere en riesgo la existencia del Estado provincial o amenaza grave e inminente al funcionamiento de los poderes públicos.

Es apropiado señalar que no estamos aquí cuestionando el contenido del decreto, cuestión que es motivo de otra discusión, lo que aquí cuestionamos es una práctica que implica la injerencia del Poder Ejecutivo en desmedro del Poder Legislativo, situación esta que da cuenta del abandono de los principios republicanos y el desapego al mandato constitucional, encerrando en ello el germen del autoritarismo, principal enemigo de la democracia.

Es oportuno mencionar que la Suprema Corte de Justicia emitió dos resoluciones la N° 1355 del 1 de octubre de 1999 y la N° 1925 del 18 de julio 2001 en la que establece la inconstitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia. En los considerandos de la resolución 1925 en la que se juzga la constitucionalidad del decreto 1960/01 -por el cual el Gobernador Ruckauf declaraba en estado de emergencia la situación económico-financiera del estado provincial- la suprema corte dice:

“... las materias propias de la legislación general conciernen al Poder Legislativo. (art. 103 de la Const. Prov.)

Que los poderes públicos no pueden delegar facultades que les han sido conferidas ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas (art. 45 Const. Prov.), ni éste último arrogárselas...

Da esta situación, corresponde que esta Suprema Corte de Justicia, como guardián último de la Constitución de la provincia declare su total y absoluta invalidez”.

Esta resolución de la Corte, órgano supremo de control de la constitucionalidad en nuestro sistema institucional, establece una jurisprudencia que el poder ejecutivo no puede



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires

desconocer. Es claro que los argumentos para sostener la ilegitimidad del decreto de necesidad y urgencia dictado por el poder ejecutivo son más que contundentes. Por ello es que esta Cámara emitió una declaración aprobada en la sesión del 3 de agosto del corriente año, por la cual declara:

Su preocupación ante la violación por parte del Poder Ejecutivo Provincial del artículo 3° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que establece que: "la arrogancia ilegítima de funciones de un poder en desmedro de otro, será nula de nulidad absoluta y los actos que de ellos se deriven quedaran sujetos a revisión ulterior". Con el Decreto 1647/05, mediante el cual se autoriza al Ministerio de Seguridad a ejercer las atribuciones previstas en los artículos 2° al 7° de la Ley 13.188, por la que se declaró el estado de emergencia de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, el Poder Ejecutivo provincial ejerce facultades legislativas que violan la Constitución Provincial y la división de Poderes del sistema republicano de gobierno.

A fin de que no quede duda alguna de la posición de la Legislatura respecto a la utilización de los DNU en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, estamos convencidos que debemos derogar el Decreto 1647/05 por considerar que su dictado contradice el mandato constitucional expresado en el Artículo 3° de la Carta Magna provincial.

En tal sentido solicito a mis pares acompañen con su voto afirmativo el presente proyecto de ley.