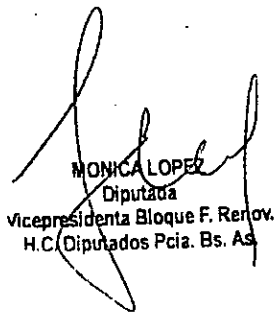


Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

PROYECTO DE DECLARACION

DECLARA

La necesidad de que el señor Fiscal de Estado, el Contador General de la Provincia y el Asesor General de Gobierno, remitan de manera urgente, a esta Honorable Cámara los dictámenes previos mencionado en los considerandos del Decreto 220/14 -"Emergencia en Seguridad"- así como todo otro dictamen que hubieran producido como consecuencia del mecanismo de contratación que autoriza el art 6 del citado Decreto.


MONICA LOPEZ
Diputada
Vicepresidenta Bloque F. Renov.
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.


Dip. JORGE SARGHINI
Presidente
Bloque Frente Renovador
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



FUNDAMENTOS

El presente proyecto tiene por finalidad declarar la necesidad de que el señor Fiscal de Estado, el Contador General de la Provincia y el Asesor General de Gobierno, remitan de manera urgente, a esta Honorable Cámara los dictámenes previos mencionado en los considerandos del Decreto 220/14 - "Emergencia en Seguridad"- así como todo otro dictamen que hubiera producido como consecuencia del mecanismo de contratación que autoriza el art 6 del citado Decreto.

Un análisis sobre la constitucionalidad del Decreto nº 220 necesariamente debe partir del marco constitucional que determina el alcance de las atribuciones del Poder Ejecutivo (arts. 144/146 de la Constitución Provincial).

En ese contexto, no surge de ninguna de tales normas que el Gobernador pueda dictar Decretos que excedan lo establecido por el juego armónico del proemio del art. 144 (como jefe de la administración) con las atribuciones puntuales que se describen -en forma cerrada y exegética (es decir de imposible ampliación por vía interpretaciones axiológicas o analógicas)- en los incisos 1 a 18 del mismo artículo.

Es decir, el Gobernador sólo puede emitir Decretos tendientes a dar operatividad a decisiones que tome en el ámbito imperativo de lo establecido en tales incisos, en ninguno de los cuales se le admite la posibilidad de declarar estados de emergencia de ninguna clase.

La gravedad institucional que deriva de la declaración de un "estado de emergencia" sobre una materia -en el caso la seguridad- deriva de la circunstancia de que tal medida, por definición, modifica la aplicación de las normas de orden público que ordinariamente rigen los actos, relaciones o conflictos que se den en ese ámbito.

La "emergencia" conlleva la necesidad de apelar a mecanismos de hecho para obtener soluciones inmediatas por lo que una declaración con tal alcance, por lo excepcional en un estado de derecho, requiere suficiente debate y tratamiento con sujeción a los mecanismos constitucionales idóneos que establece la Constitución a ese efecto.

Sentado lo expuesto, conforme lo establece el inc. 13 del art. 103 de la Constitución Provincial, es atribución exclusiva del Poder Legislativo el "dictar



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



todas aquellas leyes necesarias para el mejor desempeño de las anteriores atribuciones y para todo asunto de interés público y general de la Provincia, cuya naturaleza y objeto no corresponda privativamente a los poderes nacionales”

Consecuentemente, sólo una Ley dictada por el Poder Legislativo de la Provincia, con sujeción al procedimiento establecido en los arts. 104/112 de la Constitución Provincial puede generar la declaración de un “estado de emergencia” de cualquier clase si se decide que ello conforma un asunto de interés público y general de la Provincia (art. 103 inc. 13, Constitución Provincial).

Una vez dictada esa Ley por el Poder Legislativo el Gobernador debe promulgarla y, eventualmente, reglamentar su ejecución por medio de un Decreto (art. 144 inc. 2, Constitución Provincial).

La Constitución de la Provincia no contempla la posibilidad de que el Ejecutivo, “por razones de urgencia e inmediatez”, pueda dictar Decretos similares a los denominados “decretos por razones de necesidad y urgencia” que prevé el tercer párrafo del inc. 3 del art. 99 de la Constitución Nacional.

El Decreto nº 220, aún cuando no utiliza la terminología “de necesidad y urgencia” en forma expresa, implícitamente reúne las características de tal tipo de normas ya que se dicta apelando a la necesidad de adopción por el Estado de medidas en materia de seguridad “con carácter urgente e impostergable” (sic), como si las circunstancias de hecho a las que se alude en su Considerando hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes.

Con igual alcance –esto es a similitud de los “Decretos dictados por razones de necesidad y urgencia” en el ámbito Federal- la norma se dicta en Acuerdo General de Ministros y se refrenda por todos éstos –abarca la firma al Jefe de Gabinete de Ministros-.

Ante el vacío constitucional descripto, es harto evidente que no puede el Ejecutivo dictar Decretos abarcando materias que no son atribuciones de ese Poder del Estado por “razones de necesidad y urgencia”, sea dando tal denominación a la norma o, como en el caso del Decreto nº 220, apelando a los recaudos emergentes de la Constitución Nacional en forma implícita.

Consecuentemente, el Decreto nº 220 es inconstitucional por carecer el Poder Ejecutivo de facultades constitucionales que le permitan legislar disponiendo por esa vía “estados de emergencia”.

El Gobernador sólo puede emitir Decretos en el ámbito de las atribuciones que le acuerda el art. 144 de la Constitución Provincial.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



A mayor abundamiento estimo conveniente puntualizar:

Que aún cuando los Decretos que emite el Gobernador son normas jurídicas emanadas de un Poder del Estado Provincial, en ejercicio de atribuciones propias (art. 144, Constitución Provincial), no requieren para su elaboración, la aplicación del procedimiento de formación y sanción de las leyes por lo que técnicamente están siempre por debajo de la Ley.

Es decir que la pirámide jurídica se compone siempre de Constitución, Ley y Decreto.

En ese contexto, los Decretos del Poder Ejecutivo pueden ser: a) "de ejecución", es decir los que reglamentan una Ley y permiten su mejor aplicación (art. 144 inc. 2, C. onstitución Provincial); b) "autónomos", que son los que implican el ejercicio de facultades propias del órgano ejecutivo, integran su zona de gestión de la administración y no suplen una eventual inacción del poder legislativo (vgra. los que organizan la administración pública, regulan recursos administrativos, etc.); c) "delegados", que son los que dicta el Gobernador en virtud de una autorización previa del Poder Ejecutivo, conferida en una Ley (no se trata de facultades autónomas del órgano ejecutivo sino del ejercicio de facultades legislativas que encuentran su fundamento en un acto expreso del órgano delegante).

Del análisis del texto del Decreto nº 220 y comparando su alcance con las atribuciones constitucionales que tiene el Gobernador (art. 144 citado), surge que esta norma: a) no es un Decreto "de ejecución", tendiente a reglamentar una Ley para permitir su mejor aplicación, b) no es un Decreto "autónomo" ya que su materia excede la zona de gestión de la administración y genera la posibilidad de obviar la aplicación de las normas legales ordinarias no de suplir una eventual laguna de éstas por la inacción del Poder Legislativo, c) tampoco es un Decreto "delegado" ya que no existe ninguna Ley Provincial que haya delegado en el Gobernador la posibilidad de declarar "estados de emergencia" de ninguna índole.

A mayor abundamiento, en ninguna de las Leyes Provinciales que se citan en el Decreto nº 220 existe una delegación de las facultades que el art. 103 inc. 13 de la Constitución Provincial otorga al Poder Legislativo en favor del Poder Ejecutivo.

En especial la Ley 12.154, que establece las bases jurídicas e institucionales del sistema provincial de seguridad pública, delega en el Ejecutivo la obligación de su "mantenimiento" pero define que, "a los fines de la presente



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



Ley, la seguridad pública implica la acción coordinada y la interacción permanente del pueblo de la Provincia de Buenos Aires y de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal" (art. 3), lo que ratifica la plena vigencia del sistema constitucional provincial como base jurídica de este sistema provincial.

Y como se ha visto, la Constitución Provincial atribuye exclusivamente al Poder Legislativo la facultad de "dictar todas aquellas leyes necesarias... para todo otro asunto de interés público y general de la Provincia..."(art. 103 inc. 13), entre las que están las que "declaren emergencias" en alguna materia.

Párrafo aparte merece que se cite al art. 3 de la Ley nº 11.340 para admitir que los Ministerios de Seguridad y Justicia puedan ejecutar obras y contratar la provisión de servicios y suministros.

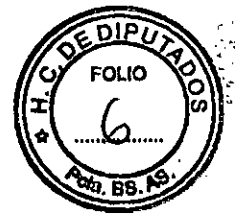
Como indica el art. 1 de la citada Ley nº 11.340, en la misma el Poder Legislativo "delegó" expresamente en el Ejecutivo la facultad de declarar "de emergencia obras y/o acciones indispensables de ejecutar en forma inmediata por una reconocida urgencia o debido a imprevistas circunstancias, ante situaciones de desastre que se produzcan en zonas de la Provincia, afectadas por casos de fuerza mayor, tales como incendios, inundaciones, terremotos, epidemias, debiendo informar en el mismo acto, a la Legislatura y a los Organismos de la Constitución que corresponda, respecto a su declaración".

Es decir que se trata de una delegación de facultades muy precisa, sólo dirigida a permitir la declaración de "emergencia" en los supuestos de hecho que la norma enumera, todos de carácter natural.

Como se ha dicho precedentemente, la gravedad institucional que conlleva una declaración de emergencia radica, principalmente, en que se altera la aplicación de las normas legales ordinarias que rigen los actos, relaciones o conflictos que se den en el ámbito de vigencia de la emergencia.

De ello deriva que se trata siempre de normas limitadas en el tiempo, en su objeto y que deben interpretarse en forma exegética, sin posibilidad de extender por analogía sus efectos a situaciones distintas de las contempladas en la norma.

La Ley nº 11.340 sólo habilita al Ejecutivo a declarar un estado de emergencia si el objeto que lo causa es alguna de las circunstancias de la naturaleza que enumera como eventuales situaciones de desastre.



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

Y es sólo en ese caso, desastres de origen natural, que se puede apelar a los mecanismos de compra o contratación directa a los que alude el art. 3 de la Ley.

La previsión del art. 6 del Decreto nº 220, que intenta hacer aplicable a favor de los Ministerios que cita tales mecanismos es ilegal.

Viola el carácter excepcional y restringido que la Ley nº 11.340 acuerda a ese art. 3, el que sólo puede aplicarse a su respecto y no hacerse extensivo a cualquier situación.

Si se admitiera que el Ejecutivo, por medio de Decretos, pudiera generar mecanismos para evadir los regímenes ordinarios de contratación del Estado, estaríamos aceptando la posibilidad de que tales regímenes se tornaran abstractos y que las contrataciones del Estado perdieran la publicidad y equidad que garantizan las normas vigentes.

Las cuestiones que se instalan en torno de los decretos de necesidad y urgencia tienen íntima relación con lo expuesto por el Procurador Sebastián Soler en el fallo "*Cine Callao*" (Fallos: 247:121), del 22/06/1960, cuando expresó: *"Cuando un determinado poder, con el pretexto de encontrar paliativos fáciles para un mal ocasional, recurre a facultades de que no está investido, crea, aunque conjure aquel mal, un peligro que entraña mayor gravedad y que una vez desatado se hace de difícil contención: el de identificar atribuciones legítimas en orden a lo reglado, con excesos de poder. Poco a poco la autoridad se acostumbra a incurrir en extralimitaciones, y lo que en sus comienzos se trata de justificar con referencia a situaciones excepcionales o con la invocación de necesidades generales de primera magnitud, se transforma, en mayor o menor tiempo, en las condiciones normales del ejercicio del poder. Ocurre después algo peor. Los mismos gobernados se familiarizan con el ejercicio, por parte del gobierno, de atribuciones discrecionales para resolver problemas. Y entonces, consciente o subconscientemente, pero siempre como si el derecho escrito vigente hubiera sido substituido o derogado por un nuevo derecho consuetudinario, cada sector de la comunidad exige, si está en juego su propio interés y es preciso para contemplarlo, que la autoridad recurra a cualquier desvío o exceso de poder. A cualquiera, no importa en qué medida, basta que sea idóneo para que la pretensión reclamada sea inmediata y favorablemente acogida; y así su concesión no comprometa el patrimonio estatal será más fácil y cómodo para el gobierno*



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



acordar lo pedido que denegarlo. De esto se hace después una práctica. Así se va formando lo que se da en llamar "una nueva conciencia".

Nada va quedando ya que sea pertinente por imperio de la ley o a través de sus instituciones, y el derecho se adquiere, se conserva o se pierde sin más causas que la propia voluntad del gobernante o la benevolencia sectaria con que hace funcionar su discrecionalidad".

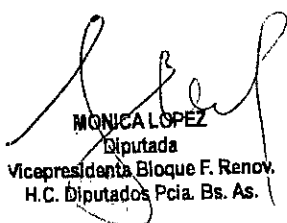
Desde antiguo, gran parte de la doctrina ha admitido que, ante circunstancias excepcionales, caracterizadas por la presencia de hechos que afecten la existencia, la seguridad, el orden público, incluso aquéllas de orden económico, donde se manifiesta la urgencia del Estado para conjurar sus efectos, el Poder Ejecutivo Nacional puede dictar reglas que de ordinario integran el conjunto de atribuciones del Congreso, **siempre que el Parlamento se encuentre en receso o la índole emergencial del asunto provoque la imposibilidad material de ser resuelto en término a pesar de haber sido convocado. A estas pautas, agregan los autores en general, como requisito de su validez constitucional, que el reglamento de necesidad y urgencia vaya acompañado de la intención manifestada por el Poder Ejecutivo de someterlo a ratificación del órgano legislativo** (conf. Villegas Basavilbaso, Bielsa, Marienhoff, Diez, Gordillo, Cassagne, entre otros).

Los requisitos enunciados no aparecen satisfechos *prima facie*, en la norma *sub discussio*, toda vez que la situación de emergencia y la necesidad de establecer disposiciones al respecto, con carácter de suma urgencia, no aparecen fundamentadas en los considerandos del decreto y, en el mismo no se ordenó su remisión al Poder Legislativo.

Consecuentemente, no se envió luego a esta Honorable Cámara, el correspondiente mensaje mediante el cual se comunique el dictado del Decreto, como asimismo las razones en que se fundó.

En función de lo precedentemente expuesto y no contando con los dictámenes de los Organismos encargados de velar por la legalidad en toda actuación administrativa, es que solicitamos la remisión con carácter de urgente de los antecedentes que menciona el señor Gobernador en los considerandos del Decreto en cuestión.

Por lo expuesto, solicito a los señores Legisladores se sirvan acompañar con su voto la presente iniciativa.


MONICA LOPEZ
Diputada
Vicepresidenta Bloque F. Renov.
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.


Dip. JORGE SARGHINI
Presidente
Bloque Frente Renovador
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.