

PERÍODO PARLAMENTARIO
2011
ORDEN DEL DÍA N° 174

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO
(LEY 26.122)

Impreso el día 15 de febrero de 2012

Término del artículo 113: 29 de febrero de 2012

SUMARIO: Declaración de validez del decreto 1.764 de fecha 31 de octubre de 2011. (18-JGM-2011.)

INFORME

I. Dictamen de mayoría

II. Dictamen de minoría

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo 1.764 de fecha 31 de octubre de 2011, mediante el cual se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2011, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas al artículo 1º, que forman parte integrante del citado acto.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1º – Declarar la validez del decreto 1.764 de fecha 31 de octubre de 2011.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 16 de enero de 2012.

Jorge A. Landau. – Pablo G. González. – Luis F. J. Cigogna. – Diana B. Conti. – Eduardo E. De Pedro. – Agustín O. Rossi. – María G. de la Rosa. – Marcelo A. H. Guinle. – Miguel A. Pichetto. – Beatriz L. Rojks de Alperovich.

Honorable Cámara:

I. Antecedentes

La Constitución Nacional, antes de la reforma en 1994, establecía en forma clara y terminante la doctrina de la separación de las funciones del gobierno, precisando uno de los contenidos básicos asignados a la forma republicana prevista en su artículo 1º.

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

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1.853/60 se planteaba.¹

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificadas en nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de necesidad y urgencia; *b)* los dictados en virtud de delegación legislativa, y *c)* los de promulgación parcial de las leyes.

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

¹ Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos sean sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución Argentina*, 1890.

En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

CAPÍTULO TERCERO: *Atribuciones del Poder Ejecutivo*. Artículo 99: “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

”[...]”

”3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

”El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”

CAPÍTULO CUARTO: *Atribuciones del Congreso*. Artículo 76: “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

”La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.”

CAPÍTULO QUINTO: *De la formación y sanción de las leyes*. Artículo 80: “Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

CAPÍTULO CUARTO: *Del jefe de gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo*. Artículo 100:

”[...]”

”12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

”13. Refrendar juntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.”

La introducción de los institutos denominados “decretos de necesidad y urgencia” y “facultades delegadas” en el nuevo texto constitucional de 1994, implica poner reglas a una situación de excepción y, por lo tanto, al estricto control que la Constitución Nacional le atribuye al Congreso Nacional.

Sin embargo ella no ha previsto el trámite ni los alcances de la intervención del Congreso sino que lo ha dejado subordinado a una ley especial.

La ley 26.122 sancionada el 20 de julio de 2006 regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo Nacional: *a)* de necesidad y urgencia; *b)* por delegación legislativa, y *c)* de promulgación parcial de leyes.

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente y, en su artículo 5º, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

En este sentido, a propuesta de los respectivos bloques de las Cámaras, los presidentes de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han emitido los instrumentos legales correspondientes, designando a los señores senadores y diputados miembros, integrando formalmente la comisión.

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho –la necesidad urgente– habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.²

Es de vital importancia esta definición, ya que serán luego los órganos de control quienes deberán valorar si se han reunido los requisitos en el supuesto de hecho que autoriza al Poder Ejecutivo a hacer uso de dicha facultad.

² Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

La doctrina en general se refiere al supuesto fáctico como aquel acontecimiento o situación que determina la emergencia que ocasiona la crisis institucional que impide al Poder Ejecutivo ejercer sus facultades constitucionales de un modo más adecuado, llevando al estado de necesidad política que desemboca en la asunción de dichas facultades por parte del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, Pérez Hualde, Lugaz y Lacambra, entienden que existe aun un supuesto previo que es el de la vigencia de un sistema republicano que contemple en especial uno de los requisitos básicos, como lo es el principio de división de poderes.

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

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

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

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

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.³

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia: en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar. “Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes,

se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.⁴

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso “Peralta”,⁵ ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

En el caso precitado, los actores iniciaron una acción de amparo ante el dictado del decreto 36/90 que convertía los contratos bancarios a plazo fijo en bonos de deuda pública (Plan Bonex).

Sin embargo, a pesar de su reconocimiento jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia impuso una serie de reglas que debe contener el dictado de este tipo de decretos por parte del órgano administrador para su procedencia.

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“... una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado —ésta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto— [...] razonabilidad de las medidas dispuestas [...] relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta [...] examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas [...] inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados [...] convalidación del Congreso, expresa o tácita...”.

Asimismo, sostuvo que “no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el decreto 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen”.

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundada en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (considerando 24).

La Corte ha caracterizado al supuesto fáctico habilitante para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia como “una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas” (considerando 24).

En este sentido, la Corte Suprema definió la emergencia económico-social como aquella “situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia,

³ Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995, tomo VI.

⁴ Bidart Campos, Germán, “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, *La Ley*, 27/2/01.

⁵ *La Ley*, 1991-C:158.

origina un estado de necesidad que hay que ponerle fin” (considerando 43).

Asimismo, el alto tribunal consideró la razonabilidad de la medida atendiendo a “la circunstancia de que los medios arbitrados no parecen desmedidos en relación a la finalidad que persiguen” (considerando 48).

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional⁶ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado, en el caso “Rodríguez”,⁷ la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del defensor del pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto que –por su naturaleza– es ajeno a la resolución judicial, mediando –en consecuencia– una invasión de la zona de reserva de otro poder (considerando 6).

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 “en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales –antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese

ese trámite– siempre que, ante un “caso concreto” –inexistente en la especie–, conforme las exigencias del artículo 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental (considerando 23).

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular– a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrocchi”⁸ cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al abocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

En este sentido, la CSJN considera que “se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país...” (considerando 8).

En el considerando 9 analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y sostiene que “corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”.

En el considerando 11, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso, exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual, confirma la sentencia del *a quo* que declaraba inconstitucional los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

⁶ Artículo 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

⁷ *La Ley*, 1997-E:884.

⁸ “Verrocchi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/8/19, *Fallos*, 322:1726; *La Ley*, 1999-E, 590.

En el caso “Risolia de Ocampo”,⁹ se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

El fundamento central para descalificar esta normativa fue que protegían intereses de individuos o grupos, no intereses generales de la sociedad.

De esta forma, la CSJN en el caso precitado agregaba un requisito más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso “Guida”,¹⁰ la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

Uno de los principales argumentos de la Corte para declarar la constitucionalidad del decreto precitado, fue su ratificación mediante la sanción de la ley 24.624.

A juicio de la CSJN, dicha ratificación importaba la intervención del Congreso en los términos que señala la Constitución y un reconocimiento de la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo nacional.

Los ministros Nazareno, Moliné O’Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que —en uso de facultades privativas— compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...” (considerando 6).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el Tribunal en la causa ‘Verrocchi’ (Fallos, 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2°) que

la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (considerando 6).

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de *Fallos*, 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (considerando 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (artículo 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional deje inerte a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (considerando 7).

Fayt agregó que “en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social —más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida— ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el Tribunal en la causa ‘Verrocchi’ ya citada” (considerando 9).

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que “en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia” (considerando 10).

Por todo lo expuesto, se revoca el fallo de la instancia anterior y se declara la constitucionalidad del decreto.

Entre los administrativistas, se define a los reglamentos como “todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del derecho administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por

⁹ “Risolia de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ Ejecución de sentencia”, CS, *Fallos*, 323:1934.

¹⁰ “Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público”, CS, *Fallos*, 323:1566.

el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

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

Para la LNPA el reglamento es un acto de alcance general, expresión que comprende a los meros actos de alcance general que no integran el ordenamiento jurídico.

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir de la administración, de la Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter general dictadas por el Congreso o por los organismos judiciales, sin el carácter formal de las leyes o sentencias, son también reglamentos, sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la administración.

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

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

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

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

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

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,¹¹ al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder

Ejecutivo, seguidamente se la admite respecto de dos materias determinadas: a) de administración, y b) de emergencia pública.

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la reforma constitucional de 1994, también se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.¹²

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.¹³

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan “circunstancias excepcionales” que “...hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”.¹⁴

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.764 de fecha 31 de octubre de 2011, mediante el cual se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2011, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas al artículo 1º, que forman parte integrante de citado acto.

Además, la medida dictada deroga el primer párrafo del artículo 4º del decreto 1.536 del 20 de agosto de 2002, referido a los gastos corrientes y gastos de capital a devengar por parte del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA); amplía y autoriza a importar un volumen de doscientos mil metros cúbicos (200.000 m³) adicional al autorizado en el artículo 27

¹² Miguel A. Ekmekdjian (en su obra *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y, no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo nacional, y adopta la denominación de “decretos leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

¹³ Ekmekdjian se encuentra ante quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborada por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1853/60.

¹⁴ Cabe destacar que en los Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executive orders*, las cuales son órdenes ejecutivas, una facultad propia por la ley segunda fundamental de la Constitución de los Estados Unidos que establece la capacidad del presidente para legislar sobre facultades e instituciones e incluso sobre la propia Constitución.

¹¹ Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

del anexo del decreto 2.054 del 22 de diciembre de 2010, referido a combustibles líquidos.

II.a. *Análisis del decreto*

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

La lectura del artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del señor jefe de Gabinete de Ministros y *b)* el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99, inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos [...] los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

En efecto, el decreto 1.764/2011 en consideración ha sido dictado por la señora presidenta de la Nación, doctora Cristina Fernández de Kirchner, y refrendado por el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Aníbal D. Fernández; el señor ministro del Interior, contador Aníbal F. A. Randazzo; la señora ministra de Seguridad, doctora Nilda C. Garré; el señor ministro de Economía y Finanzas Públicas, don Amado Boudou; la señora ministra de Industria, licenciada Débora A. Giorgi; el señor ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca, don Julián A. Domínguez; el señor ministro de Planificación Federal e Inversión Pública, arquitecto Julio M. De Vido; el señor ministro de Justicia y Derechos Humanos, doctor Julio C. Alak; el señor ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, doctor Carlos A. Tomada; la señora ministra de Desarrollo Social, doctora Alicia M. Kirchner; el señor ministro de Salud, doctor Juan L. Manzur; el señor ministro de Educación, doctor Alberto E. Sileoni y el señor ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, doctor José L. S. Barañao; el señor ministro de Turismo, don Carlos E. Meyer y el señor ministro de Defensa, doctor Arturo A. Puricelli, en acuerdo general de ministros, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 13 de la Constitución Nacional.

Asimismo, se encuentra cumplido el otro requisito formal referido al control por parte de esta comisión, en virtud de lo cual se eleva el despacho pertinente de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la ley 26.122.

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que

establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.¹⁵

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 1.764/2011.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia —en el último considerando del citado decreto— que el mismo se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

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

En el decreto bajo análisis, el Poder Ejecutivo destaca la urgencia de modificar los créditos para atender gastos no contemplados en el presupuesto vigente, principalmente, los resultantes de la política salarial para el personal dependiente de los tres (3) poderes de Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del Ministerio Público, y de las prestaciones de la seguridad social, como consecuencia de diversas normas legales dictadas en el transcurso del presente ejercicio.

A tales fines, en el decreto 1.764/2011, se considera imprescindible incrementar los créditos para atender el normal funcionamiento de las distintas jurisdicciones y entidades de la administración pública nacional así como los programas de inversiones y transferencias, con el objeto de asegurar la provisión de aquellos bie-

¹⁵ Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde, entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

nes y servicios que resulten indispensables garantizar por su impacto social y su incidencia en la actividad económica. El aumento de las erogaciones proyectadas –por veintinueve mil trescientos treinta y dos millones de pesos– será financiado con recursos del Tesoro nacional, con recursos propios y recursos con afectación específica, y con fuentes financieras de las jurisdicciones y entidades de la administración nacional. El incremento está destinado a diferentes áreas de la administración nacional de acuerdo con los objetivos y finalidades que en cada caso se destacan.

En tal sentido, en el ámbito del Poder Legislativo nacional se adecua el presupuesto de la Biblioteca del Congreso de la Nación, con el objeto de mejorar su funcionamiento institucional y tecnológico. Cabe aclarar que, en orden a lo establecido en el artículo 2° del decreto 1.764/2011, los refuerzos de créditos para dicho organismo correspondientes al impacto de los incrementos salariales absorben la totalidad de los sobrantes presupuestarios en cumplimiento del artículo 20 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t. o. 2005).

Respecto del Poder Ejecutivo nacional, se modifican los créditos de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación a fin de posibilitar el normal funcionamiento de la jurisdicción y se prevé una asignación para la autoridad regulatoria nuclear, con el objeto de iniciar las acciones destinadas a la adquisición de un nuevo edificio para desarrollar sus actividades específicas, en aras de solucionar los problemas resultantes de compartir en la actualidad los mismos inmuebles donde actúa la Comisión Nacional de Energía Atómica, en el ámbito de la Secretaría de Energía del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

El decreto 1.764/2011 establece, respecto de la Jefatura de Gabinete de Ministros, mayores créditos para atender las acciones planificadas para el presente ejercicio, asignándole, por su parte, a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable los necesarios a fin de solventar los mayores gastos relativos al mejoramiento y construcción en áreas protegidas.

Se reestructura, asimismo, el presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en virtud de las erogaciones correspondientes a la aplicación de la nueva normativa en comercio internacional, a la realización de la Campaña Antártica 2011-2012 y a la Fundación Exportar. En el Ministerio de Turismo se modifican los créditos del Instituto Nacional de Promoción Turística con el objeto de financiar la participación de la República Argentina en la realización del Rally Dakar Argentina-Chile-Perú 2012, la etapa argentina del Tour de France y las acciones de marca País Argentina.

En igual sentido, el decreto analizado prevé un incremento del presupuesto destinado a la adquisición de insumos para los nuevos documentos nacionales de identidad que confecciona el Registro Nacional de las Personas, del Ministerio de Interior. Adicionalmente,

se adecua el presupuesto de la Dirección Nacional de Migraciones, con el objeto de afrontar gastos de funcionamiento. Por su parte, se modifica el presupuesto vigente del Ministerio de Seguridad, de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina, a efectos de afrontar los mayores gastos que demandan los operativos Centinela, Plan Unidad Cinturón Sur y Escudo Norte, cuya finalidad es resguardar la vida y la seguridad ciudadana.

En la órbita del Ministerio de Industria, se incrementa el presupuesto del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, a fin de atender erogaciones correspondientes a su sistema de centros de investigación. Del mismo modo en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, con el objeto de afrontar obligaciones en el marco del Programa de Economías Regionales.

Por su parte, el decreto 1.764/2011 incrementa los créditos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a fin de solventar los gastos operativos atinentes a su normal funcionamiento, atender transferencias a empresas concesionarias del transporte ferroviario, aerocomercial y de pasajeros por automotor; gastos en inversión ferroviaria y derivados de la construcción de la Central Termoeléctrica a Carbón Río Turbio; también, para hacer frente a transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (Cammesa) a los fines de la generación de energía y a la empresa Hidrovía Sociedad Anónima. En este orden, se aumentan las transferencias para financiar gastos del desarrollo energético provincial, en función de la mayor recaudación correspondiente al Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior.

En el ámbito de la citada cartera, el Poder Ejecutivo incrementa el presupuesto asignado a fin de atender mayores gastos vinculados a las obras de infraestructura del Centro Cultural del Bicentenario y a transferencias con destino al Sistema Vial Integrado –Sivial–, para el mejoramiento habitacional e infraestructura básica, a la ampliación de las redes eléctricas de alta tensión –Programa de Transmisión Eléctrica del Norte Grande–, al financiamiento del dragado del puerto de Mar del Plata, de las obras de ampliación de gasoductos y para gastos de capital con destino al financiamiento del programa de inclusión digital.

En el mismo sentido, el decreto analizado modifica el presupuesto de la Dirección General de Fabricaciones Militares y de la Dirección Nacional de Vialidad, organismos pertenecientes al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con el fin de atender mayores gastos inherentes al normal funcionamiento del organismo citado en primer término y dar continuidad a los trabajos de construcción y mantenimiento de rutas, en orden a las funciones del segundo. Se aumentan los créditos del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) con destino a la atención de mayores gastos en el marco del Convenio de Ayuda Mutua para la Prestación de Servi-

cios de Emergencia en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza “Ministro Pistarini” y sus gastos operativos.

En el Ministerio de Educación, se prevé atender los aumentos salariales del personal docente, no docente y autoridades superiores de las universidades nacionales, así como financiar los gastos correspondientes al Fondo Nacional de Incentivo Docente y compensaciones salariales. También se incluye el crédito necesario para transferir a la Universidad Tecnológica Nacional el financiamiento de los gastos operativos relativos al proyecto de construcción y operación del Laboratorio Nacional de Referencia en Ciencias Ambientales en la ciudad de San Nicolás, provincia de Buenos Aires, y de su unidad operativa complementaria, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por otro lado, se modifican los créditos vigentes del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a efectos de atender los gastos correspondientes a las becas de investigadores.

La medida dictada considera necesario, además, un refuerzo en el presupuesto del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a fin de cubrir las necesidades de los distintos planes de empleo. El incremento presupuestario alcanza también a las asignaciones familiares por hijo, hijo con discapacidad, prenatal, asignación universal por hijo para protección social y embarazo para protección social, en virtud del decreto 1.482 del 23 de septiembre de 2011 por el que se incrementaron los rangos, topes y montos de las mismas. De igual modo, se aumenta el crédito destinado a transferencias de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), a la cobertura de mayores gastos operativos y a la atención de las jubilaciones y pensiones a su cargo en virtud de las resoluciones del citado organismo 58 del 3 de febrero de 2011 y 448 del 3 de agosto de 2011, por las que se establece el valor de la movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241.

En la órbita del Ministerio de Salud, se prevé otorgar un refuerzo en los créditos destinados a la atención médica de los pensionados no contributivos, afrontar gastos de funcionamiento del Hospital de Pediatría SAMIC “Profesor Doctor Juan Pedro Garrahan” y del Hospital de Alta Complejidad en Red “El Cruce - Doctor Néstor Carlos Kirchner” SAMIC de Florencio Varela, a los estipendios de médicos comunitarios, a la adquisición de vacunas, medicamentos e insumos y subsidios varios. A su vez se incrementa el presupuesto del Centro Nacional de Reeducción Social y de la Colonia Nacional “Doctor Manuel Montes de Oca”, con destino a la atención de gastos de insumos y funcionamiento.

En el decreto 1.764/2011, el Poder Ejecutivo pondera oportuno modificar los créditos presupuestarios incluidos en la órbita de la jurisdicción 91- Obligaciones a Cargo del Tesoro, destinados a la empresa Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) a fin de atender compromisos relacionados con el suministro de energía; también se adecuan las trans-

ferencias a las empresas Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima, Yacimientos Carboníferos de Río Turbio (YCRT), Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA), Argentina de Soluciones Satelitales (ARSAT), Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOF.SE), Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AYSA), Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIF), Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA), Télam Sociedad del Estado, Servicio de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba e Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA). Respecto de este último, corresponde adecuar el decreto 1.536 del 20 de agosto de 2002, a fin de posibilitar que el instituto atienda las actividades adicionales que le han sido encomendadas durante el presente ejercicio. Además, se contempla el financiamiento adicional para la atención de los gastos de capital de la empresa Educar Sociedad de Estado y de Talleres Navales Darsena Norte SACIyN (Tandanor).

Con respecto al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, se modifican los créditos destinados a financiar erogaciones corrientes de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y los de la jurisdicción 91 - Obligaciones a Cargo del Tesoro con el objeto de atender obligaciones asumidas con las generadoras estatales y binacionales de energía eléctrica. Asimismo, se adecuan las aplicaciones financieras correspondientes al Programa de Asistencia Financiera a provincias.

El Poder Ejecutivo nacional destaca en el decreto 1.764/2011 que, en virtud de los niveles de actividad económica observados, es necesario incrementar el volumen de importaciones de combustibles líquidos, gas natural, gas oil y diésel oil, que fuera oportunamente autorizado por el artículo 27 del anexo del decreto 2.054/10.

Finalmente, el decreto analizado destaca la necesidad de realizar con urgencia las adecuaciones al ejercicio presupuestario 2011 a fin de dar rápida respuesta a los requerimientos de las jurisdicciones y entidades que podrían verse perjudicadas ante la falta de las pertinentes autorizaciones requeridas para el normal desarrollo de sus acciones y la imposibilidad de atender los compromisos asumidos a riesgo de paralizarse el habitual y correcto funcionamiento del Estado.

La urgencia se verifica en el carácter alimentario de la mayoría de las ampliaciones presupuestarias contempladas, tales como: remuneraciones del personal de la administración nacional, jubilaciones y pensiones, estipendios, transferencias a universidades nacionales, hospitales y empresas de servicios públicos, entre otros. La naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución tornan imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que el Poder Ejecutivo nacional adopta la presente medida con carácter excepcional. En este sentido, cabe mencionar que el presupuesto 2010 para la administración nacio-

nal debió prorrogarse en virtud de la falta de sanción por parte del Honorable Congreso del proyecto de ley de presupuesto 2011.

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 1.764/2011 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto 1.991 del Poder Ejecutivo de fecha 31 de octubre de 2011.

Jorge A. Landau.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros N JGM 2 de 2012 por el cual se comunica el decreto de necesidad y urgencia (DNU) 1.764/2011, para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y por los artículos 2º, 10, 18 y 19 de la ley 26.122.

Por los fundamentos que se expondrán oportunamente por miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1. Se toma conocimiento del decreto de necesidad y urgencia 1.764/2011.

2. Atento a que se encuentran vencidos los plazos de remisión del jefe de Gabinete de Ministros y de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo –Ley 26.122– para emitir dictamen, se recomienda la elevación del mismo a los plenos de ambas Cámaras de este Honorable Congreso de la Nación para su expreso e inmediato tratamiento.

3. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 16 de enero de 2012.

Juan P. Tunessi. – Jorge L. Albarracín. – Luis Naidenoff.

ANTECEDENTE

Buenos Aires, 10 de enero de 2012.

A la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación:

Tengo el agrado de dirigirme a esa comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99, inciso 3, y

100, inciso 13, de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 1.764 del 31 de octubre de 2011, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 2

JUAN M. ABAL MEDINA

Anibal F. Randazzo.

Buenos Aires, 31 de octubre de 2011.

VISTO la ley 26.546 prorrogada en los términos del decreto 2.053/10 y complementada por el decreto 2.054/10 y la decisión administrativa 1 de fecha 7 de enero de 2011, y

CONSIDERANDO:

Que resulta urgente modificar los créditos para atender gastos no contemplados en el presupuesto vigente, principalmente, aquellos resultantes de la política salarial para el personal dependiente del Poder Ejecutivo nacional, del Poder Legislativo nacional, del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público, y en las prestaciones de la seguridad social, como consecuencia de diversas normas legales dictadas en el transcurso del presente ejercicio.

Que se considera imprescindible incrementar los créditos para atender el normal funcionamiento de las distintas jurisdicciones y entidades de la administración pública nacional así como los programas de inversiones y transferencias, a fin de asegurar la provisión de aquellos bienes y servicios que resulten indispensables garantizar por su impacto social y su incidencia en la actividad económica.

Que el aumento de las erogaciones proyectadas en la presente medida será financiado con recursos del Tesoro nacional, con recursos propios y recursos con afectación específica y fuentes financieras de las jurisdicciones y entidades de la administración nacional.

Que es menester adecuar el presupuesto de la Biblioteca del Congreso de la Nación, actuante en el ámbito del Poder Legislativo nacional, con el objeto de mejorar su funcionamiento tanto en los aspectos institucionales como tecnológicos.

Que se deben modificar los créditos de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación para posibilitar el normal funcionamiento de la jurisdicción.

Que se prevé una asignación para la Autoridad Regulatoria Nuclear, organismo actuante en el ámbito de la Presidencia de la Nación, con el objeto de iniciar las acciones destinadas a la adquisición de un nuevo edificio para desarrollar sus actividades específicas, tendiente a solucionar los problemas resultantes de compartir en la actualidad los mismos inmuebles donde actúa la Comisión Nacional de Energía Atómica, organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretaría de Energía del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Que deben contemplarse en la Jefatura de Gabinete de Ministros mayores créditos para atender las acciones planificadas para el presente ejercicio.

Que, asimismo, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros debe contar con los créditos necesarios a fin de atender los mayores gastos relacionados al mejoramiento y construcción en áreas protegidas.

Que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto debe reestructurar su presupuesto con el objeto de atender los mayores gastos derivados de la aplicación de la nueva normativa en comercio internacional, la realización de la Campaña Antártica 2011-2012 así como también erogaciones correspondientes a la Fundación Exportar.

Que se deben modificar los créditos del Instituto Nacional de Promoción Turística, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Turismo, con el objeto de financiar la participación de la República Argentina en la realización del Rally Dakar Argentina-Chile-Perú 2012, la etapa argentina del Tour de France y las acciones de marca País Argentina.

Que por otra parte es menester atender la adquisición de insumos para los nuevos documentos nacionales de identidad que confecciona el Registro Nacional de las Personas, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio del Interior.

Que, adicionalmente, resulta procedente adecuar el presupuesto de la Dirección Nacional de Migraciones, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio del Interior, con el objeto de afrontar gastos de funcionamiento.

Que, asimismo, resulta necesario modificar el presupuesto vigente del Ministerio de Seguridad, de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina, organismos estos últimos actuantes en el ámbito del citado ministerio, a efectos de afrontar los mayores gastos que demandan los operativos Centinela, Plan Unidad Cinturón Sur y Escudo Norte, cuya finalidad es resguardar la vida y la seguridad ciudadana.

Que se debe incrementar el presupuesto del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Industria, para atender erogaciones correspondientes a su sistema de centros de investigación.

Que es necesario reforzar los créditos vigentes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, con el objeto de atender obligaciones en el marco del Programa de Economías Regionales.

Que el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios requiere incrementos en su presupuesto para atender gastos operativos para permitir su normal funcionamiento.

Que asimismo se deben reforzar los créditos del ministerio citado en último término para atender transferencias a empresas concesionarias del transporte ferroviario, a empresas de transporte aerocomercial y

a empresas de servicios de transporte público de pasajeros por automotor: gastos en inversión ferroviaria y gastos derivados de la construcción de la Central Termoeléctrica a Carbón Río Turbio; transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (Cammesa) para la generación de energía y para la empresa Hidrovía S.A.

Que corresponde aumentar las transferencias para financiar gastos de capital para el desarrollo energético provincial, en función de la mayor recaudación correspondiente al Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior.

Que, por otra parte, resulta procedente atender mayores gastos vinculados a las obras de infraestructura del Centro Cultural del Bicentenario; transferencias al Sistema Vial Integrado –Sivial–, para el mejoramiento habitacional e infraestructura básica, transferencias con destino a la ampliación de las redes eléctricas de alta tensión –Programa de Transmisión Eléctrica del Norte Grande–, las transferencias con destino al financiamiento del dragado del puerto de Mar del Plata, las transferencias para el financiamiento de las obras de ampliación de gasoductos y para gastos de capital con destino al financiamiento del programa de inclusión digital.

Que a su vez se modifica el presupuesto de la Dirección General de Fabricaciones Militares, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, para atender gastos inherentes a su normal funcionamiento.

Que se otorgan refuerzos de créditos a la Dirección Nacional de Vialidad, organismo descentralizado en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios para dar continuidad a los trabajos de construcción y mantenimiento de rutas.

Que resulta necesario aumentar el presupuesto vigente del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a efectos de atender mayores gastos en el marco del Convenio de Ayuda Mutua para la Prestación de Servicios de Emergencia en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza “Ministro Pistarini” y para sus gastos operativos.

Que en el caso del Ministerio de Educación se prevé atender los aumentos salariales del personal docente, no docente y autoridades superiores de las universidades nacionales y financiar los gastos correspondientes al Fondo Nacional de Incentivo Docente y compensaciones salariales.

Que, asimismo, se incluye en la última cartera ministerial citada el crédito necesario para transferir a la Universidad Tecnológica Nacional el financiamiento de los gastos operativos relacionados al proyecto de construcción y operación del Laboratorio Nacional de Referencia en Ciencias Ambientales en la ciudad de San Nicolás, provincia de Buenos

Aires, y de su unidad operativa complementaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Que corresponde modificar los créditos vigentes del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a efectos de atender los gastos correspondientes a las becas de investigadores.

Que resulta necesario reforzar el presupuesto del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a fin de atender las necesidades de los distintos planes de empleo.

Que por el decreto 1.482 de fecha 23 de septiembre de 2011 se incrementaron los rangos, los topes y los montos de las asignaciones familiares por hijo, hijo con discapacidad, prenatal, asignación universal por hijo para protección social y embarazo para protección social del régimen establecido por la ley 24.714.

Que en función de lo expuesto es necesario incrementar el crédito destinado a transferencias de la Administración Nacional de la Seguridad Social, organismo actuante en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Que por otra parte resulta necesario reforzar las partidas presupuestarias de la Administración Nacional de la Seguridad Social a los fines de atender mayores gastos operativos.

Que por las resoluciones 58 de fecha 3 de febrero de 2011 y 448 de fecha 3 de agosto de 2011, ambas de la Administración Nacional de la Seguridad Social, se establece el valor de la movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241, correspondiendo en consecuencia incrementar las partidas presupuestarias de la citada administración nacional destinadas a la atención de las jubilaciones y pensiones a su cargo.

Que para el Ministerio de Salud se prevé otorgar un refuerzo en los créditos destinados a la atención médica de los pensionados no contributivos; afrontar gastos de funcionamiento del Hospital de Pediatría SAMIC “Profesor Doctor Juan Pedro Garrahan”, y del Hospital de Alta Complejidad en red “El Cruce - Doctor Néstor Carlos Kirchner” SAMIC de Florencio Varela, estipendios de médicos comunitarios, a la adquisición de vacunas, medicamentos e insumos y subsidios varios.

Que a su vez se incrementa el presupuesto del Centro Nacional de Reeduación Social y de la Colonia Nacional “Doctor Manuel Montes de Oca”, organismos descentralizados dependientes del Ministerio de Salud, para ser destinado a la atención de gastos de insumos y funcionamiento.

Que resulta oportuno modificar los créditos presupuestarios incluidos en la órbita de la jurisdicción 91 - Obligaciones a Cargo del Tesoro, destinados a la empresa Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) con el objeto de atender compromisos relacionados con el suministro de energía.

Que asimismo corresponde adecuar las transferencias destinadas al Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima, a Yacimientos Carboníferos de Río Turbio (YCRT), a la empresa Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA), a la empresa Argentina de Soluciones Satelitales (ARSAT), a la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE), a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AYSA), a la Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIF), a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA), a Télam Sociedad del Estado, al Servicio de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba y al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA).

Que, por otra parte, se debe contemplar el financiamiento adicional para la atención de los gastos de capital de la empresa Educar Sociedad del Estado y de Talleres Navales Dársena Norte SAClyN, (Tandor).

Que se prevé modificar los créditos destinados a financiar erogaciones corrientes de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica actuante en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Que además se deben modificar los créditos de la jurisdicción 91 - Obligaciones a Cargo del Tesoro a fin de poder atender obligaciones asumidas con las generadoras estatales y binacionales de energía eléctrica.

Que resulta necesario adecuar las aplicaciones financieras correspondientes al Programa de Asistencia Financiera a provincias.

Que los refuerzos de créditos para el Poder Legislativo Nacional correspondientes al impacto de los incrementos salariales absorben la totalidad de los remanentes presupuestarios en cumplimiento del artículo 20 de la ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (t. o. 2005).

Que, en virtud de los niveles de actividad económica observados, es necesario incrementar el volumen de importaciones autorizado por el artículo 27 del anexo del decreto 2.054/10.

Que corresponde adecuar el decreto 1.536 de fecha 20 de agosto de 2002 a fin de posibilitar que el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales atienda las actividades adicionales que le han sido encomendadas durante el presente ejercicio.

Que, a fin de evitar demoras en las acciones precedentemente referidas, resulta necesario disponer con urgencia las adecuaciones antes descritas correspondientes al ejercicio presupuestario 2011.

Que, asimismo, es dable destacar que, ante la falta de una rápida respuesta a los requerimientos presupuestarios, algunas jurisdicciones y entidades podrían verse perjudicadas debido a la falta de las pertinentes autorizaciones que se requieren para el normal desenvolvimiento de sus acciones, no pudiendo así atender

los compromisos asumidos por las mismas, corriendo el riesgo de paralizar el habitual y correcto funcionamiento del Estado y de no estar en condiciones de atender sueldos, salarios y pasividades.

Que la urgencia se verifica en el carácter alimentario de la mayoría de las ampliaciones presupuestarias que se contemplan, tales como remuneraciones del personal de la administración nacional, jubilaciones y pensiones, estipendios, transferencias a universidades nacionales, otras transferencias de carácter salarial, entre otros.

Que si bien el Poder Legislativo nacional habría de abocarse rápidamente al tratamiento del pertinente proyecto de ley, la naturaleza excepcional de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución dificultan seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que el Poder Ejecutivo nacional adopta la presente medida con carácter excepcional.

Que la ley 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación, respecto de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que el artículo 2º de la ley mencionada precedentemente determina que la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) del Honorable Congreso de la Nación tiene competencia para pronunciarse respecto de los decretos de necesidad y urgencia.

Que el artículo 10 de la citada ley dispone que la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) del Honorable Congreso debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de diez (10) días hábiles, conforme lo establecido en el artículo 19 de dicha norma.

Que el artículo 20 de la ley referida prevé incluso que, en el supuesto que la citada Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) no eleve el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 82 de la Constitución Nacional.

Que por su parte el artículo 22 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones

y el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de nuestra Carta Magna.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas ha tomado la intervención que le compete.

Que el presente decreto se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 2º, 19 y 20 de la ley 26.122.

Por ello,

La presidenta de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1º – Modifícase el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2011, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas* al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 2º – El refuerzo dispuesto en los créditos correspondientes a la jurisdicción 01 - Poder Legislativo nacional incluye la totalidad de los sobrantes presupuestarios verificados al 31 de diciembre de 2010.

Art. 3º – Derógase el primer párrafo del artículo 4º del decreto 1.536 del 20 de agosto de 2002.

Art. 4º – Ampliase y autorízase a importar un volumen de doscientos mil metros cúbicos (200.000 m³) adicional al autorizado en el artículo 27 del anexo del decreto 2.054 de fecha 22 de diciembre de 2010.

Art. 5º – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 6º – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.764

CRISTINA E. FERNANDEZ DE KIRCHNER

Anibal D. Fernández. – Anibal F. Randazzo. – Amado Boudou. – Julio M. De Vido. – Julio C. Alak. – Carlos A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Carlos E. Meyer. – Débora A. Giorgi. – Arturo A. Puricelli. – Juan L. Manzur. – Nilda C. Garré. – Julián A. Domínguez.

* Ver planillas anexas en el expediente 18-JGM-2011.