

SESIONES ORDINARIAS

2011

ORDEN DEL DÍA N° 178

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 324 de fecha 30 de diciembre 2011. (22-JGM-2011.)*Miguel A. Pichetto. – Beatriz L. Rojkés de Alperovich.*

I. Dictamen de mayoría.

II. Dictamen de minoría.

INFORME

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 1°.

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 fuera 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.

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.

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 324 de fecha 30 de diciembre 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 a los artículos 1° y 2°, respectivamente, 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 1° – Declarar la validez del decreto 324 de fecha 30 de diciembre de 2011.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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. –

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

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, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

”El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato consideraran 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 conjuntamente 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 5°, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y (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

Eso de vital importancia esta definición, ya que serán luego los órganos de control quienes deberán valorar si

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

se han reunido los requisitos en el supuesto de hecho que autoriza al Poder Ejecutivo a hacer uso de dicha facultad.

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 tal 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 —esta 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, fundado 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

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

⁵ *La Ley*, 1991-C:158

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

social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, 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 quien 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 “Verrochi”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 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

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

un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

En el caso “Risolia de Ocampo”, 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 ‘Verrocchi0E (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 N° 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

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.

fuelle de mayor importancia del derecho administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por 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 la 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 1.853/60 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 324 de fecha 30 de diciembre 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 a los artículos 1° y 2°, respectivamente, que forman parte integrante del citado acto.

Además, la medida dictada autoriza en su artículo 3° y conforme a lo establecido en el artículo 15 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y sus modifica-

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 ente 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 elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1.853/60.

¹⁴ Cabe destacar que en 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.

ciones, la contratación de obras de inversión y bienes y servicios con incidencia en ejercicios futuros, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas a dicho artículo que forman parte integrante del decreto 324/2011, a los efectos de permitir la concreción de diversos proyectos con incidencia económica y social.

Las ampliaciones presupuestarias dispuestas, incluso como aplicación financiera los créditos necesarios para la regularización de obligaciones de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y para la atención de los préstamos otorgados por el Tesoro nacional en el marco de lo dispuesto por el artículo 26 de la ley 25.917, de régimen federal de responsabilidad fiscal, el artículo 97 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (texto ordenado en 2005), y el artículo 73 de la ley 26.546 prorrogada en los términos del decreto 2.053/10 y complementada por el decreto 2.054/10.

Conforme al artículo 7° del decreto en análisis, los recursos acumulados al 31 de diciembre de 2011 correspondientes al fondo establecido por el inciso *d)* del artículo 3° de la ley 23.548 que se asignen de conformidad a las facultades del Ministerio del Interior, se distribuirán durante el año 2012 como aplicación financiera, a fin de posibilitar la cancelación parcial de los préstamos otorgados por el tesoro nacional durante el ejercicio 2011, en el marco de lo establecido por el artículo 26 de la ley 25.917 y el artículo 73 de la ley 26.546 prorrogada en los términos del decreto 2.053/10 y complementada por el decreto 2.054/10.

El artículo 8° dispone que, a partir del 1° de enero de 2012, los pagos destinados a los agentes de las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo nacional, organismos descentralizados, Instituciones de la Seguridad Social y las comprendidas en los incisos *b)*, *c)* y *d)* del artículo 8° de la Ley de Administración Financiera y de los sistemas de control del sector público nacional 24.156 y sus modificaciones, que contemplen conceptos no comprendidos en su sueldo mensual, normal, regular, habitual y permanente asignado en función de su cargo y categoría escalafonaria o de revista, aprobados por la legislación vigente, incluyendo los creados por normas especiales, deberán adecuarse a los requisitos, en el plazo que establezca la autoridad de aplicación del presente artículo, para confirmar su procedencia y, en su caso, limitar su alcance.

II.a. *Análisis del decreto*

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, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”. ...

En efecto, el decreto 324/2011 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 Juan Manuel Abal Medina; el señor ministro del Interior, contador Aníbal F. Randazzo; el señor ministro de Relaciones Exteriores y Culto, don Héctor M. Timerman; el señor ministro de Defensa, doctor Arturo A. Puricelli; el señor ministro de Economía y Finanzas Públicas, doctor Hernán G. Lorenzino; la señora ministra de Industria, licenciada Débora A. Giorgi; el señor ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca, don Norberto G. Yahuar; el señor ministro de Turismo, don Carlos E. Meyer; el señor ministro de Planificación Federal e Inversión Pública y Servicios, arquitecto Julio M. De Vido; el señor ministro de Justicia y Derechos Humanos, doctor Julio C. Alak; la señora ministra de Seguridad, doctora Nilda Garré; el señor ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, doctor Carlos A. Tomada; la señora ministra de Desarrollo Social Dra. Alicia M. Kirchner, el Señor Ministro de Salud, doctor Juan L. Manzur; el señor ministro de Educación, profesor Alberto E. Sileoni y el señor ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, doctor José L. S. Barañao, 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.

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 324/2011.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia –en el último considerando del citado decreto– que el

mismo 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.

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 de 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 destinados al normal funcionamiento de las distintas Jurisdicciones y entidades de la administración pública nacional, a hacer frente a los servicios de la deuda pública, así como a los programas de inversiones y transferencias, para asegurar la provisión de aquellos bienes y servicios considerados indispensables por su impacto social y su incidencia en la actividad económica.

En tal sentido, la medida contempla que el aumento de las erogaciones proyectadas será financiado mediante compensaciones de crédito, con mayores recursos propios y recursos con afectación específica y fuentes financieras adicionales de las jurisdicciones y entidades de la administración nacional.

Con base en ello, es menester adecuar el presupuesto de la Jefatura de Gabinete de Ministros para atender acciones planificadas para el presente ejercicio, de la Procuración General de la Nación a los efectos de solventar gastos en personal y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a fin de atender compromisos contraídos en orden a los objetivos de la jurisdicción.

En el mismo orden, cabe modificar los créditos vigentes del Ministerio de Seguridad a efectos de adquirir equipamiento destinado a los operativos Centinela, Unidad Cinturón Sur y Escudo Norte, cuya finalidad es resguardar la vida y la seguridad ciudadana. Asimismo, el presupuesto de la Policía de Seguridad Aeroportaria en virtud de la nueva estimación de recursos con afectación específica y del Estado Mayor General de la

Fuerza Aérea a fin de atender el pago de medidas cautelares derivadas de presentaciones judiciales realizadas por el personal militar y regularizar diferencias de tipo cambiarias originadas en transacciones efectuadas en el exterior por la adquisición de equipamiento militar.

Como consecuencia de las modificaciones dispuestas en el decreto 2.085 de fecha 7 de diciembre de 2011, es necesario incorporar en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, cuatro (4) cargos y en el Ministerio de Industria, dos (2) cargos, modificando, para ello, el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2011 - recursos humanos. Respecto de la cartera citada en primer término, se adecuan sus créditos con el objeto de efectuar un aporte, calculado de acuerdo con la participación que le corresponde a la nación en virtud de la ley 23.548, de coparticipación federal de recursos fiscales, destinado a la compra de un inmueble en la ciudad autónoma de buenos aires en el que funcionará la comisión federal de impuestos.

En la órbita del Ministerio de Turismo, se modifica el presupuesto destinado a la Administración de Parques Nacionales a fin de atender compromisos contraídos por el estado nacional.

En el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, se readecuan los créditos de la Dirección Nacional de Vialidad para dar continuidad a los trabajos de construcción y mantenimiento de rutas, y para aumentar el servicio de la deuda y la disminución de otros pasivos de este organismo y del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento. en este sentido, se refuerza el presupuesto destinado a atender transferencias a empresas de transporte aerocomercial y a empresas de servicios de transporte público de pasajeros por automotor; igualmente, para atender transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (Cammesa) para la importación de energía eléctrica y combustibles para generación de energía, para la ampliación de las redes eléctricas de alta tensión y para la compra-venta de gas; por su parte, al fideicomiso del Sistema Vial Integrado (Sisvial) y transferencias de capital para financiar obras en hospitales y aeropuertos.

En este aspecto y con el objeto de atender compromisos relacionados con el suministro de energía, se modifican 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). Se adecuan las transferencias destinadas a Yacimientos Carboníferos de Río Turbio (YCRT), a la empresa Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA), a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AYSA), a la empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (ARSAT) y a la Entidad Binacional Yacyretá. Del mismo modo se incrementa el crédito necesario para la atención de los regímenes de compensaciones a los productores de petróleo (decreto 652/2002) y de gas propano (decreto 934/2003).

Con respecto al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el decreto 324/2011 se refuerzan las partidas presupuestarias de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a los fines de atender mayores gastos operativos. En tal sentido, se incrementa el presupuesto vigente con destino al Programa “Conectar igualdad.com.ar” creado por decreto 459/2010 y a la atención de las jubilaciones y pensiones a cargo del citado organismo. Además, se readecua el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, creado por el decreto 897 de fecha 12 de julio de 2007, a fin de reflejar las inversiones del citado Fondo. Se incrementan las aplicaciones financieras de la ANSES a efectos de dar cumplimiento al reconocimiento de sus obligaciones.

En virtud del dictado de la ley 26.680 que proroga la vigencia de la obligación contemplada en la ley 25.422, de recuperación de la ganadería ovina, se adecuan los créditos destinados al Fondo para la Recuperación de la Actividad Ovina (FRAO).

En la órbita del Ministerio de Economía, se juntan los créditos de la jurisdicción 90 –servicio de la deuda pública– a fin de posibilitar la atención de los servicios financieros de la deuda pública correspondientes a las comisiones, intereses y primas de emisión de títulos públicos en moneda extranjera. Asimismo, se incrementan los créditos para atender las disposiciones del decreto 660 de fecha 10 de mayo de 2010 por el cual se creó el Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas. Por su parte, resulta necesario adecuar las Aplicaciones Financieras requeridas para la atención de la operatoria efectuada en el marco de lo dispuesto por el artículo 26 de la ley 25.917, régimen federal de responsabilidad fiscal, del artículo 97 de la ley 11.672, de complementaria permanente de presupuesto (texto ordenado en 2005) y el artículo 73 de la ley 26.546 prorrogada en los términos del decreto 2.053/10 y complementada por el decreto 2.054/10. En este aspecto, el Poder Ejecutivo destaca que se han observado dificultades operativas en jurisdicciones partícipes del régimen federal de responsabilidad fiscal para realizar las adecuaciones necesarias para la inclusión de la totalidad de los organismos o fondos existentes que aún no consolidan en el presupuesto general. Toda vez que el artículo 14 de la ley 26.422 extendió hasta fines del año 2011 el plazo inicialmente dispuesto en el artículo 3° de la ley 25.917, el decreto en análisis proroga el plazo máximo hasta el 31 de diciembre de 2013 a fin de posibilitar una adecuada y generalizada instrumentación de los requerimientos de dicha norma.

A los efectos de permitir una mayor utilización de las fuentes financieras para hacer frente, parcialmente, a las modificaciones crediticias que se prevén en la presente medida, se sustituye la planilla anexa al artículo 10 del anexo al decreto 2.054 de fecha 22 de diciembre de 2010. Asimismo, se establece la distribución de los fondos acumulados durante el ejercicio fiscal 2011 correspondientes al inciso *d*) del artículo 3° de la ley

23.548, a fin de afianzar el proceso de desendeudamiento provincial.

El decreto 324/2011 pondera la necesidad de reordenar a partir del 1° de enero de 2012 los pagos extraordinarios que percibe el personal que presta servicios en el sector público nacional, no incluidos en su sueldo mensual, normal, regular, habitual y permanente asignado en función de su cargo y categoría de revista. En tal sentido, el artículo 8° refiere a los agentes alcanzados, a saber: jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo nacional, organismos descentralizados, instituciones de la seguridad social y las comprendidas en los incisos *b*), *c*) y *d*) del artículo 8° de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional. Los pagos en cuestión deberán, para confirmar su procedencia y en su caso limitar su alcance, adecuarse a los requisitos en el plazo que establezca la Secretaría de Hacienda quien, previa intervención de la Oficina Nacional de Presupuesto, se expedirá con carácter vinculante preservando el principio de cuenta única. Los regímenes, disposiciones y medidas cuya procedencia no se convalide quedarán sin efecto.

Por último, la medida destaca que ante la falta de una rápida respuesta a los requerimientos presupuestarios descriptos, algunas jurisdicciones y entidades podrían verse perjudicadas sin las pertinentes autorizaciones que se requieren para el normal desenvolvimiento de sus acciones, no pudiendo atender los compromisos asumidos por las mismas, a riesgo de paralizarse el habitual funcionamiento del Estado y de no estar en condiciones de atender sueldos, salarios y pasividades. La naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

En este sentido cabe mencionar, que el presupuesto 2010 para la administración nacional 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 324/2011 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 del Poder Ejecutivo nacional 324 de fecha 30 de diciembre de 2011.

Decreto 324/2011

Jorge A. Landau.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de tramite legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros 6-JGM-2012, por el

cual se comunica el decreto de necesidad y urgencia (DNU) 324/2011, 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 exponen en el informe acompañado, 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:

1. Aconsejar el rechazo y la declaración de invalidez del decreto de necesidad y urgencia 324/2011 por ser violatorio a las normas constitucionales aplicables y, en consecuencia, nulo.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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 P. Naidenoff.*

INFORME

Honorable Cámara:

El rechazo del DNU propuesto en el proyecto de resolución, y motivo del informe, se funda en las razones y consideraciones siguientes:

1. Consideraciones generales

En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 99 inciso 32 de la Constitución Nacional, de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde a esta comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Textualmente el artículo 99 dice: “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, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

No caben dudas de que el “presupuesto habilitante” para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia ha de ser la existencia de una situación de excepcionalidad, traducida en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes, con lo cual resulta forzoso concluir que la crisis política habilitante para el dictado de tales decretos ha de reflejarse y entenderse como una falta total de repuesta del Poder Legislativo ante una necesidad súbita e imperiosa de su intervención.

Por otra parte, será necesario que exista una “situación de grave riesgo social” que actúe como causa de justificación en sentido lato y que los “remedios” adoptados sean adecuados para atender a la misma, como que aquella situación haya hecho necesaria la creación de medidas súbitas. Por lo que no bastará una situación de crisis legislativa, sino que es preciso que esa crisis impida subsanar o atender con la inmediatez necesaria la situación de grave riesgo social, ante las circunstancias excepcionales que deben ser palmarias.

Recién cuando los indicadores sociales y de la realidad denotan la imperiosa necesidad de contar con un instrumento idóneo para paliar la situación (de “emergencia”), y siempre que no se invadan materias vedadas, se darán las circunstancias habilitantes o la permisividad constitucional, restando –lógicamente– el mesurado análisis de cada previsión contenida en el “decreto” para observar si el mentado “instrumento” legal aprueba o no el llamado “test de razonabilidad”, como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso.

Respecto del rol que debe cumplir el Congreso en el tratamiento de un decreto de necesidad y urgencia (DNU) que llegare a su seno, es de someterlo a lo que en la doctrina se ha denominado “control político” del decreto.

Midón¹⁵ señala que verificar si un decreto de necesidad y urgencia satisface el test de razonabilidad es una operación lógica que para el operador de la Constitución (Poder Judicial y/o Congreso) debe principiar por el examen de la necesidad del acto, o sea la comprobación objetiva de que concurre el hecho habilitante tipificado por la Ley Fundamental. Esto es, la existencia de necesidad, más la urgencia, más los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso.

Habrán dos aspectos que el Congreso no podrá soslayar conforme la consagración constitucional: *a)* la necesidad de su intervención en la consideración de la norma de excepción, y *b)* su manifestación expresa sobre la validez o invalidez, ya que el artículo 82 de la Constitución Nacional excluye todo intento de considerar convalidado un DNU por el mero silencio.

¹⁵ Midón, Mario A. R., “Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales”. *La Ley*, 2001. Buenos Aires, p. 120.

2. Análisis del DNU

2.1. Decreto 324/2011

El decreto de necesidad y urgencia, que constituye el objeto de este análisis, establece lo siguiente:

DNU, 324/2011, sancionado el 30 de diciembre de 2011 y publicado en el Boletín Oficial del 2 de enero de 2012, por el Poder Ejecutivo nacional: modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2011 (artículo 1° y 2°); autoriza la contratación de obras de inversión y bienes y servicios con incidencia en ejercicios futuros (artículo 3°); las ampliaciones presupuestarias dispuestas por la presente medida, incluyen como aplicación financiera los créditos necesarios para la regularización de obligaciones de la Administración Nacional de la Seguridad Social (artículo 4°); se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2013 el plazo máximo establecido en artículo 14 de la ley 26.422 (artículo 5°); se sustituye la planilla anexa al artículo 10 del anexo al decreto 2.054/10 (artículo 6°); se establece que los recursos acumulados al 31 de diciembre de 2011 correspondientes al fondo establecido por el inciso *d*) del artículo 3° de la ley 23.548 que se asignen de conformidad a las facultades del Ministerio del Interior, se distribuirán durante el año 2012 como aplicación financiera, a fin de posibilitar la cancelación parcial de los préstamos otorgados por el Tesoro nacional durante el ejercicio 2011 (artículo 7°); se establece que a partir del 1 de enero de 2012 los pagos destinados a los agentes de las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo nacional, los organismos descentralizados, las instituciones de la seguridad social y las comprendidas en los incisos *b*), *c*) y *d*) del artículo 8° de la Ley de Administración Financiera y de los sistemas de control del sector público nacional 24.156 y sus modificaciones, que contemplen conceptos no comprendidos en su sueldo mensual, normal, regular, habitual y permanente asignado en función de su cargo y categoría escalafonaria o de revista, aprobados por la legislación vigente, incluyendo los creados por normas especiales, deberán adecuarse a los requisitos, en el plazo que establezca la autoridad de aplicación del presente artículo, para confirmar su procedencia y, en su caso, limitar su alcance (artículo 8°).

Es menester analizar si el DNU transcrito cumple con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

2.2. Requisitos formales

El decreto de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal no cumplimenta a nuestro entender los requisitos exigidos por la Constitución Nacional. A saber ya que:

–Cuenta con el acuerdo general de ministros, la refrendada de ellos y del jefe de Gabinete previstos como requisitos formales.

–El decreto no ha sido presentado dentro del plazo previsto que el jefe de Gabinete tiene para hacerlo.

–La comisión bicameral ha verificado que el DNU ha sido publicado en el Boletín Oficial.

2.3. Requisitos sustanciales

Del citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional surge un principio general y una excepción, que analizaremos a continuación:

–*Principio general*: “...El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo...”.

–*Excepción*: “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

La norma nos habla de “estado de necesidad”. Entendemos que se refiere a aquél caracterizado por un perfil fáctico (urgente necesidad) y por otro de carácter institucional (imposibilidad de recurrir a los trámites ordinarios para la sanción de las leyes).

En este sentido es clarificador el criterio de la Corte en el caso “Verrocchi”¹⁶ que [...] “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente 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, 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 las leyes”.

Recientemente en el fallo “Consumidores argentinos”¹⁷, la Corte afianza lo ya establecido en el precedente “Verrocchi”, aunque de una manera más tajante, sostiene que: “...cabe descartar de plano, como inequívoca premisa, los criterios de mera conveniencia del Poder Ejecutivo que, por ser siempre ajenos a circunstancias extremas de necesidad, no justifican nunca la decisión de su titular de imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son. El texto de la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto...”.

¹⁶ Fallos, 322: 1726, considerando 9, párrafo 1.

¹⁷ Fallo “Consumidores argentinos c/EN-PEN –decreto 558/02-SS– ley 20.091 s/amparo ley 16.986”. voto de la mayoría, considerando 13.

La Corte además sostiene que: "...el texto constitucional no habilita a concluir en que la necesidad y urgencia a la que hace referencia el inciso 3 del artículo 99 sea la necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo en imponer su agenda, habitualmente de origen político circunstancial, sustituyendo al Congreso de la Nación en el ejercicio de la actividad legislativa que le es propia.

"Aún así, la realidad de la praxis constitucional muestra que el Poder Ejecutivo no se siente condicionado por la norma suprema, ni por principios tales como la división de poderes, la forma republicana de gobierno, la distribución de competencias y los controles interórganos, entre otros..."¹⁸

Resumiendo, para que el presidente pueda hacer uso de esta atribución exclusiva y excepcional que posee para dictar DNU, deben reunirse primeramente los siguientes requisitos: 1) concurrencia de circunstancias excepcionales que hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes; 2) que el objeto de la pretensión, la necesidad y la urgencia, no pueda satisfacerse por ley, y 3) que no se trate sobre las materias expresamente prohibidas por el texto constitucional.

En consecuencia, siendo el principio constitucional general la prohibición de legislar por parte del Ejecutivo, y no la excepción, corresponde aplicar un criterio restrictivo cuando se trata de juzgar la validez de decretos de necesidad y urgencia dictados por dicho poder.¹⁹

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 324/11 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales ni formales exigidos por la Carta Magna.

Véase que de los fundamentos invocados, se advierte que se intenta justificar el uso de una facultad excepcional –dictado de decretos de necesidad y urgencia– con argumentos que no cumplimentan los requisitos para la legítima utilización de dicha facultad. Es así, que como fundamento principal el decreto alega:

"...Que resulta urgente modificar los créditos para atender gastos no contemplados en el presupuesto vigente para atender el normal funcionamiento de las distintas jurisdicciones y entidades de la administración pública nacional, hacer frente a los servicios de la deuda pública, así como los programas de inversiones y transferencias, a fin de asegurar la provisión de aquellos bienes y servicios que resulte indispensable 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 mediante compensaciones de crédito, con mayores recursos propios y recursos con afectación específica y fuentes financieras adicionales de las jurisdicciones y entidades de la administración nacional.

"Que es necesario modificar el presupuesto de la Jefatura de Gabinete de Ministros para atender acciones planificadas para el presente ejercicio.

"Que a los efectos de atender gastos en personal resulta menester adecuar el presupuesto vigente de la Procuración General de la Nación.

"Que corresponde adecuar el presupuesto vigente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto con el objeto de atender compromisos contraídos relacionados con los objetivos de la jurisdicción.

"Que resulta necesario modificar los créditos vigentes del Ministerio de Seguridad a efectos de adquirir equipamiento destinado a los operativos Centinela, Unidad Cinturón Sur y Escudo Norte, cuya finalidad es resguardar la vida y la seguridad ciudadana.

"Que asimismo corresponde adecuar el Presupuesto de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, organismo actuante en el ámbito del Ministerio de Seguridad, en virtud de la nueva estimación de recursos con afectación específica.

"Que deben contemplarse en el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea mayores créditos para atender el pago de medidas cautelares derivadas de presentaciones judiciales realizadas por el personal militar y para regularizar diferencias de tipo de cambio originadas en transacciones efectuadas en el exterior por la adquisición de equipamiento militar.

"Que por el decreto 2.085 de fecha 7 de diciembre de 2011, se sustituyó el anexo I al decreto 357 de fecha 21 de febrero de 2002 correspondiente al organigrama de aplicación de la administración nacional centralizada hasta nivel de subsecretaría, en los apartados XV - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y XXIII - Ministerio de Industria.

"Que como consecuencia de ello, y a los efectos de implementar las modificaciones dispuestas en el decreto 2.085/11, resulta menester incorporar en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, cuatro (4) cargos y en el Ministerio de Industria, dos (2) cargos, modificando, para ello, el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2011 - recursos humanos.

"Que asimismo, es menester adecuar los créditos vigentes del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, con el objeto de efectuar un aporte, calculado de acuerdo con la participación que le corresponde a la nación en virtud de la ley 23.548, de coparticipación federal de recursos fiscales, destinado a la compra de un inmueble en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el que funcionará la Comisión Federal de Impuestos.

¹⁸ Ídem nota anterior. Considerando 16, voto del doctor Maqueda.

¹⁹ Fallos, 322-1726, considerando 7º; en igual sentido: Badeni, Gregorio, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, *La Ley*, 2004, Buenos Aires, p. 1.259.

”Que la Administración de Parques Nacionales, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Turismo, debe contar con los créditos necesarios a fin de atender compromisos contraídos por el estado nacional.

”Que se otorgan refuerzos de créditos a la Dirección Nacional de Vialidad, organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Subsecretaría de Obras Públicas 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 servicio de la deuda y la disminución de otros pasivos de la Dirección Nacional de Vialidad y del Ente Nacional de Obras hídricas de Saneamiento, organismo descentralizado actuante en la órbita de la Subsecretaría de Obras Públicas de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inmersión Pública y Servicios y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Que a fin de asegurar la continuidad de las políticas y acciones en curso implementadas por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios resulta procedente reforzar el presupuesto destinado a atender transferencias a empresas de transporte aerocomercial y a empresas de servicios de transporte público de pasajeros por automotor, y transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (Cammesa) para la importación de energía eléctrica y combustibles para generación de energía, transferencias afectadas a la ampliación de las redes eléctricas de alta tensión, transferencias corrientes para la compra-venta de gas; al fideicomiso del Sistema Vial Integrado (Sisvial) y transferencias de capital para financiar obras en hospitales y aeropuertos.

”Que por otra parte resulta necesario reforzar las partidas presupuestarias de la Administración Nacional de la Seguridad Social, organismo descentralizado actuante en la órbita de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a los fines de atender mayores gastos operativos.

”Que por el Decreto 459 de fecha 6 de abril de 2010 se creó el Programa “Conectar igualdad.com.ar” con el fin de proporcionar una (1) computadora a alumnas, alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de institutos de formación docente, capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y elaborar propuestas educativas con el objeto de favorecer la incorporación de las mismas en los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

”Que resulta procedente incrementar el presupuesto vigente de dicho programa a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el citado decreto.

”Que corresponde incrementar las partidas presupuestarias de la administración nacional de la seguridad social destinadas a la atención de las jubilaciones y pensiones a cargo del citado organismo.

”Que, por otra parte, se prevé incrementar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del régimen previsional público de reparto creado por el decreto 897 de fecha 12 de julio de 2007, a fin de reflejar las inversiones del citado fondo.

”Que resulta necesario incrementar las aplicaciones financieras de la Administración Nacional de la Seguridad Social a efectos de dar cumplimiento al reconocimiento de sus obligaciones.

”Que corresponde ajustar los créditos de la jurisdicción 90 - Servicio de la deuda pública para posibilitar la atención de los servicios financieros de la deuda pública correspondientes a las comisiones, intereses y primas de emisión de títulos públicos en moneda extranjera.

”Que con el objeto de atender compromisos relacionados con el suministro de energía, 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).

”Que asimismo corresponde adecuar las transferencias destinadas a Yacimientos Carboníferos de Río Turbio (YCRT), a la empresa Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA), a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AYSA), a la empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (ARSAT) y a la Entidad Binacional Yacyretá.

”Que además se deben reforzar los créditos de la jurisdicción 91 - Obligaciones a cargo del Tesoro a fin de atender obligaciones asumidas con las generadoras estatales de energía eléctrica.

”Que resulta pertinente incrementar el crédito necesario para la atención de los regímenes de compensaciones a los productores de petróleo (decreto 652 de fecha 19 de abril de 2002) y de gas propano (decreto 934 de fecha 22 de abril de 2003).

”Que en virtud del dictado de la ley 26.680 que proroga la vigencia de la obligación contemplada en la ley 25.422, de recuperación de la ganadería ovina, es menester adecuar los créditos destinados al Fondo para la Recuperación de la Actividad Ovina (FRAO).

”Que se estima pertinente atender las disposiciones del decreto 660 de fecha 10 de mayo de 2010 por el cual se creó el Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas.

”Que resulta necesario adecuar las aplicaciones financieras requeridas para la atención de la operatoria efectuada en el marco de lo dispuesto por el artículo 26 de la ley 25.917, de régimen federal de responsabilidad fiscal, del artículo 97 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (texto ordenado en 2005)

y el artículo 73 de la ley 26.546 prorrogada en los términos del decreto 2.053/10 y complementada por el decreto 2.054/10.

”Que, asimismo, se han observado dificultades operativas en jurisdicciones partícipes del régimen federal de responsabilidad fiscal creado por ley 25.917 para realizar las adecuaciones necesarias para la inclusión de la totalidad de los organismos o fondos existentes que aún no consolidan en el presupuesto general.

”Que el artículo 14 de la ley 26.422 extendió hasta fines del año 2011 el plazo que inicialmente dispusiera el artículo 3° de la ley 25.917.

”Que la incorporación operativa en los sistemas de administración de los organismos o fondos existentes presenta una significativa complejidad.

”Que en atención a lo expuesto precedentemente se propone una extensión de dicho plazo que posibilite una adecuada y generalizada instrumentación de los requerimientos de la norma indicada.

”Que es necesario autorizar, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (24.156 y sus modificaciones), la contratación de obras de inversión y bienes y servicios con incidencia en ejercicios futuros a los efectos de permitir la concreción de diversos proyectos con incidencia económica y social.

”Que corresponde sustituir la planilla anexa al artículo 10 del anexo al decreto 2.054 de fecha 22 de diciembre de 2010 a los efectos de permitir una mayor utilización de las fuentes financieras para hacer frente, parcialmente, a las modificaciones crediticias que se prevén en la presente medida.

”Que resulta necesario establecer la distribución de los fondos acumulados durante el ejercicio fiscal 2011 correspondientes al inciso *d*) del artículo 3° de la ley 23.548, con el fin de afianzar el proceso de desendeudamiento provincial.

”Que corresponde reordenar los pagos extraordinarios que percibe el personal que presta servicios en el ámbito del sector público nacional no incluidos en su sueldo mensual, normal, regular, habitual y permanente asignado en función de su cargo y categoría de revista.

”Que el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, sustituido por el artículo 1° de la ley 26.124 dispone que quedan reservadas al Honorable Congreso de la Nación las decisiones que afecten el monto total del presupuesto, el monto del endeudamiento previsto y el incremento de las partidas que se refieran a gastos reservados y de inteligencia, resultantes estas últimas de las mejoras salariales a que se hizo referencia anteriormente.

”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...”

De los argumentos planteados en el DNU se desprende claramente que no existe un presupuesto habilitante para el dictado de esta norma de excepción. En efecto, estamos ante el abuso de la utilización de este instrumento por parte del Poder Ejecutivo, que constituye una de las mayores fuentes de distorsión del principio de separación de poderes.

Recientemente en el fallo “Consumidores argentinos”²⁰, la Corte afianza lo ya establecido en el precedente “Verrocchi”, aunque de una manera más tajante, sostiene que: “...cabe descartar de plano, como inequívoca premisa, los criterios de mera conveniencia del Poder Ejecutivo que, por ser siempre ajenos a circunstancias extremas de necesidad, no justifican nunca la decisión de su titular de imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son. El texto de la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto...”.

La Corte además sostiene que: “...el texto constitucional no habilita a concluir en que la necesidad y urgencia a la que hace referencia el inciso 3 del artículo 99 sea la necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo en imponer su agenda, habitualmente de origen político circunstancial, sustituyendo al Congreso de la Nación en el ejercicio de la actividad legislativa que le es propia.

Aún así, la realidad de la praxis constitucional muestra que el Poder Ejecutivo no se siente condicionado por la norma suprema, ni por principios tales como la división de poderes, la forma republicana de gobierno, la distribución de competencias y los controles interórganos, entre otros...”²¹

Por último corresponde señalar que lo dispuesto por el artículo 8° del decreto 324/11 no corresponde a un decreto de necesidad y urgencia, sino a un decreto autónomo en virtud del artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional.

3. Conclusión

²⁰ Fallo, “Consumidores argentinos c/EN-PEN –decreto 558/02-SS– ley 20.091 s/amparo ley 16.986” voto de la mayoría, considerando 13.

²¹ Ídem nota anterior. Considerando 16, voto del doctor Maqueda.

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de estas normas de excepción. El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado un decreto de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes, cuando el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento excepcional alguno para justificar la adopción de esta medida.

En este sentido, del propio DNU 324/2011 se desprende que no existe urgencia, lo que hace este DNU es apropiarse de competencias que el constituyente puso en cabeza del Congreso Nacional.

No caben dudas de que un proyecto de ley con el contenido de este DNU hubiese sido tratado de manera preferencial de acorde a las necesidades del caso.

La conclusión es que el Poder Ejecutivo no dictó el decreto de necesidad y urgencia apremiado por circunstancias excepcionales que justificaran la medida, sino por razones de conveniencia para resolver de manera más rápida la cuestión.

Asimismo, recordemos que nos encontramos frente a un acto complejo que requiere de la voluntad de dos órganos: el Poder Ejecutivo que lo dicta y el Poder Legislativo que tiene a su cargo el examen y control del decreto. A este último, como órgano de contralor, le compete pronunciarse sobre la concurrencia de los extremos que habilitan el ejercicio de esta facultad excepcional del Poder Ejecutivo: mérito, oportunidad y conveniencia de su contenido, y es quien ratificará o no la normativa dictada.

Por ello, toda vez que el decreto de necesidad y urgencia sometido a examen no cumple los requisitos sustanciales ni los formales exigidos por la Carta Magna, a fin de ejercer un debido control, es que esta Comisión Bicameral Permanente no puede convalidar el dictado del mismo y en consecuencia propone declarar su invalidez.

*Juan P. Tunessi. – Jorge L. Albarracín. –
Luis P. 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 411 del decreto de necesidad y urgencia 324 del 30 de diciembre de 2011, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 6

JUAN M. ABAL MEDINA
Hernán Lorenzino.

Buenos Aires, 10 de enero de 2012.

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 para atender el normal funcionamiento de las distintas jurisdicciones y entidades de la administración pública nacional, hacer frente a los servicios de la deuda pública, así como los programas de inversiones y transferencias, a fin de asegurar la provisión de aquellos bienes y servicios que resulta indispensable 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 mediante compensaciones de crédito, con mayores recursos propios y recursos con afectación específica y fuentes financieras adicionales de las jurisdicciones y entidades de la administración nacional.

Que es necesario modificar el presupuesto de la Jefatura de Gabinete de Ministros para atender acciones planificadas para el presente ejercicio.

Que a los efectos de atender gastos en personal resulta menester adecuar el presupuesto vigente de la Procuración General de la Nación.

Que corresponde adecuar el presupuesto vigente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto con el objeto de atender compromisos contraídos relacionados con los objetivos de la jurisdicción.

Que resulta necesario modificar los créditos vigentes del Ministerio de Seguridad a efectos de adquirir equipamiento destinado a los operativos Centinela, Unidad Cinturón Sur y Escudo Norte, cuya finalidad es resguardar la vida y la seguridad ciudadana.

Que asimismo corresponde adecuar el Presupuesto de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, organismo actuante en el ámbito del Ministerio de Seguridad, en virtud de la nueva estimación de recursos con afectación específica.

Que deben contemplarse en el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea mayores créditos para atender el pago de medidas cautelares derivadas de presentaciones judiciales realizadas por el personal militar y para regularizar diferencias de tipo de cambio originadas en transacciones efectuadas en el exterior por la adquisición de equipamiento militar.

Que por el decreto 2.085 de fecha 7 de diciembre de 2011, se sustituyó el anexo i al decreto 357 de fecha 21 de febrero de 2002 correspondiente al organigrama de aplicación de la administración nacional centralizada hasta nivel de subsecretaría, en los apartados XV - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y XXIII - Ministerio de Industria.

Que como consecuencia de ello, y a los efectos de implementar las modificaciones dispuestas en el decreto 2.085/11, resulta menester incorporar en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas cuatro (4) cargos y en el Ministerio de Industria, dos (2) cargos, modificando, para ello, el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2011 - recursos humanos.

Que asimismo, es menester adecuar los créditos vigentes del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, con el objeto de efectuar un aporte, calculado de acuerdo con la participación que le corresponde a la Nación en virtud de la ley 23.548, de coparticipación federal de recursos fiscales, destinado a la compra de un inmueble en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el que funcionará la Comisión Federal de Impuestos.

Que la Administración de Parques Nacionales, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Turismo, debe contar con los créditos necesarios a fin de atender compromisos contraídos por el estado nacional.

Que se otorgan refuerzos de créditos a la Dirección Nacional de Vialidad, organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Subsecretaría de Obras Públicas 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 servicio de la deuda y la disminución de otros pasivos de la Dirección Nacional de Vialidad y del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, organismo descentralizado actuante en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva.

Que a fin de asegurar la continuidad de las políticas y acciones en curso implementadas por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios resulta procedente reforzar el presupuesto destinado a atender transferencias a empresas de transporte aerocomercial y a empresas de servicios de Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (Cammesa) para la importación de energía eléctrica y combustibles para generación de energía, transferencias afectadas a la ampliación de las redes eléctricas de alta tensión, transferencias corrientes para la compra-venta de gas; al fideicomiso del Sistema Vial Integrado (Sisvial) y transferencias de capital para financiar obras en hospitales y aeropuertos.

Que por otra parte resulta necesario reforzar las partidas presupuestarias de la Administración Nacional de la Seguridad Social, organismo descentralizado actuante en la órbita de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a los fines de atender mayores gastos operativos.

Que por el decreto 459 de fecha 6 de abril de 2010 se creó el Programa "Conectar igualdad.com.ar" con el fin de proporcionar una (1) computadora a alumnas, alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de formación docente, capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y elaborar propuestas educativas con el objeto de favorecer la incorporación de las mismas en los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

Que resulta procedente incrementar el presupuesto vigente de dicho programa a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el citado decreto.

Que corresponde incrementar las partidas presupuestarias de la Administración Nacional de la Seguridad Social destinadas a la atención de las jubilaciones y pensiones a cargo del citado organismo.

Que, por otra parte, se prevé incrementar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del régimen previsional público de reparto creado por el decreto 897 de fecha 12 de julio de 2007, a fin de reflejar las inversiones del citado fondo.

Que resulta necesario incrementar las aplicaciones financieras de la Administración Nacional de la Seguridad Social a efectos de dar cumplimiento al reconocimiento de sus obligaciones.

Que corresponde ajustar los créditos de la jurisdicción 90 - Servicio de la deuda pública para posibilitar la atención de los servicios financieros de la deuda pública correspondientes a las comisiones, intereses y primas de emisión de títulos públicos en moneda extranjera.

Que con el objeto de atender compromisos relacionados con el suministro de energía, 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).

Que asimismo corresponde adecuar las transferencias destinadas a Yacimientos Carboníferos de Río Turbio (YCRT), a la empresa Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA), a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AYSA), a la empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (ARSAT) y a la Entidad Binacional Yacyretá.

Que además se deben reforzar los créditos de la jurisdicción 91 - Obligaciones a cargo del Tesoro a fin de atender obligaciones asumidas con las generadoras estatales de energía eléctrica.

Que resulta pertinente incrementar el crédito necesario para la atención de los regímenes de compensaciones a los productores de petróleo (decreto 652 de fecha 19 de abril de 2002) y de gas propano (decreto 934 de fecha 22 de abril de 2003).

Que en virtud del dictado de la ley 26.680 que prorroga la vigencia de la obligación contemplada en la

ley 25.422, de recuperación de la ganadería ovina, es menester adecuar los créditos destinados al Fondo para la Recuperación de la Actividad Ovina (FRAO).

Que se estima pertinente atender las disposiciones del decreto 660 de fecha 10 de mayo de 2010 por el cual se creó el Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas.

Que, resulta necesario, adecuar las aplicaciones financieras requeridas para la atención de la operatoria efectuada en el marco de lo dispuesto por el artículo 26 de la ley 25.917, de régimen federal de responsabilidad fiscal, del artículo 97 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (texto ordenado en 2005) y el artículo 73 de la ley 26.546 prorrogada en los términos del decreto 2.053/10 y complementada por el decreto 2.054/10.

Que, asimismo, se han observado dificultades operativas en Jurisdicciones partícipes del régimen federal de responsabilidad fiscal creado por ley 25.917 para realizar las adecuaciones necesarias para la inclusión de la totalidad de los organismos o fondos existentes que aún no consolidan en el presupuesto general.

Que el artículo 14 de la ley 26.422 extendió hasta fines del año 2011 el plazo que inicialmente dispusiera el artículo 3° de la ley 25.917.

Que la incorporación operativa en los sistemas de administración de los organismos o fondos existentes presenta una significativa complejidad.

Que en atención a lo expuesto precedentemente se propone una extensión de dicho plazo que posibilite una adecuada y generalizada instrumentación de los requerimientos de la norma indicada.

Que es necesario autorizar, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156 y sus modificaciones, la contratación de obras de inversión y bienes y servicios con incidencia en ejercicios futuros a los efectos de permitir la concreción de diversos proyectos con incidencia económica y social.

Que corresponde sustituir la planilla anexa al artículo 10 del anexo al decreto 2.054 de fecha 22 de diciembre de 2010 a los efectos de permitir una mayor utilización de las fuentes financieras para hacer frente, parcialmente, a las modificaciones crediticias que se prevén en la presente medida.

Que resulta necesario establecer la distribución de los fondos acumulados durante el ejercicio fiscal 2011 correspondientes al inciso *d*) del artículo 3° de la ley 23.548, con el fin de afianzar el proceso de desendeudamiento provincial.

Que corresponde reordenar los pagos extraordinarios que percibe el personal que presta servicios en el ámbito del sector público nacional no incluidos en su sueldo mensual, normal, regular, habitual y permanente asignado en función de su cargo y categoría de revista.

Que el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, sustituido por el artículo 1° de la ley 26.124 dispone que quedan reservadas al Honorable congreso de la Nación las decisiones que afecten el monto total del presupuesto, el monto del endeudamiento previsto y el incremento de las partidas que se refieran a gastos reservados y de inteligencia, resultantes estas últimas de las mejoras salariales a que se hizo referencia anteriormente.

Que a fin de evitar demoras en las acciones precedentemente referidas, resulta necesario disponer con urgencia las adecuaciones antes descriptas 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 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 2° de la ley mencionada precedentemente determina que la Comisión Bicameral Permanente 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 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 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 naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

Por ello,

La presidenta de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – 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. 2° – Modifícase el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2011 - recursos humanos, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 3° – Autorízase, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (24.156) y sus modificaciones, la contratación de obras de inversión y bienes y servicios con incidencia en ejercicios futuros, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 4° – Las ampliaciones presupuestarias dispuestas por la presente medida, incluyen como aplicación financiera los créditos necesarios para la regularización de obligaciones de la Administración Nacional de la Seguridad Social, organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y para la atención de los préstamos otorgados por el Tesoro nacional en el marco de lo dispuesto por el artículo 26 de la ley 25.917, de régimen federal de responsabilidad fiscal, el artículo 97 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (texto ordenado en 2005), y el artículo 73 de la ley 26.546 prorrogada en los términos del decreto 2.053/10 y complementada por el decreto 2.054/10.

Art. 5° – Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2013 el plazo máximo establecido en artículo 14 de la ley 26.422.

Art. 6° – Sustitúyese la planilla anexa al artículo 10 del anexo al decreto 2.054 de fecha 22 de diciembre de 2010 por la planilla anexa al presente artículo.

Art. 7° – Establécese que los recursos acumulados al 31 de diciembre de 2011 correspondientes al fondo

establecido por el inciso *d)* del artículo 3° de la ley 23.548 que se asignen de conformidad a las facultades del Ministerio del Interior, se distribuirán durante el año 2012 como aplicación financiera, a fin de posibilitar la cancelación parcial de los préstamos otorgados por el tesoro nacional durante el ejercicio 2011, en el marco de lo establecido por el artículo 26 de la ley 25.917 y el artículo 73 de la ley 26.546 prorrogada en los términos del decreto 2.053/10 y complementada por el decreto 2.054/10.

Art. 8° – A partir del 1° de enero de 2012 los pagos destinados a los agentes de las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo nacional, los organismos descentralizados, las instituciones de la seguridad social y las comprendidas en los incisos *b)*, *c)* y *d)* del artículo 8° de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (24.156) y sus modificaciones, que contemplen conceptos no comprendidos en su sueldo mensual, normal, regular, habitual y permanente asignado en función de su cargo y categoría escalafonaria o de revista, aprobados por la legislación vigente, incluyendo los creados por normas especiales, deberán adecuarse a los requisitos, en el plazo que establezca la autoridad de aplicación del presente artículo, para confirmar su procedencia y, en su caso, limitar su alcance.

Lo dispuesto alcanza a aquellos gastos que se imputen a cualquier inciso previsto en el clasificador presupuestario por objeto del gasto y para toda fuente de financiamiento incluyendo los recursos propios y afectados para los organismos que corresponda. La Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas será la autoridad de aplicación del presente artículo.

Los titulares de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el presente artículo remitirán a dicha Secretaría las actuaciones administrativas necesarias para la convalidación de los regímenes y autorización de los respectivos pagos.

La Secretaría de Hacienda, previa intervención de la Oficina Nacional de Presupuesto y cumplidos los procedimientos dispuestos por la ley 18.753, se expedirá con carácter vinculante y preservará el principio de cuenta única. Los regímenes, disposiciones y medidas cuya procedencia no se convalide quedarán sin efecto.

La Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público será el organismo con facultades para dictar las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias que resultaren pertinentes, incluyendo la identificación de los conceptos comprendidos en el primer párrafo del presente artículo.

Art. 9° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 10. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

* Ver planillas anexas en el expediente 22-JGM-2011.

Decreto 324

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Juan M. Abal Medina. – Florencio A. Randazzo. – Héctor M. Timerman. – Arturo A. Puricelli. – Hernán G. Lorenzini. – Débora A. Giorgi. – Norberto G. Yauhar. – Carlos E. Meyer. – Julio M. De Vido. – Julio C. Alak. – Nilda C. Garré. – Carlos A. Tomada. – Juan L. Manzur. – Alberto E. Sileoni. – Alicia M. Kirner. – José L. Salvador Baraño.

suplemento 1