

SESIONES ORDINARIAS

2013

ORDEN DEL DÍA N° 2480

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

Impreso el día: 23 de septiembre de 2013

Término del artículo 113: 2 de octubre de 2103

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 1.170 de fecha 15 de agosto de 2013. (11-J.G.M.-2013.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **Dictamen de minoría.**

I

Dictamen de mayoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, Ley 26.122, prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente C.D.-11-J.G.M.-2013, referido al decreto del Poder Ejecutivo 1.170 de fecha 15 de junio de 2013, mediante el cual se realizan diversas adecuaciones al Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2013 –a través de modificaciones e incrementos a sus partidas– (artículos 1° y 2°). Asimismo se autoriza la contratación de obras de inversión con incidencia en ejercicios futuros para la Dirección Nacional de Vialidad (artículo 3°). Todo ello, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas a los artículos del decreto 1.170/13, que forma parte integrante del mismo.

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

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 1.170 de fecha 15 de agosto de 2013.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 11 de septiembre de 2013.

Jorge A. Landau. – Pablo G. González. – Luis F. J. Cigogna. – Diana B. Conti. – Eduardo E. de Pedro. – Juliana di Tullio. – María G. de la Rosa. – Miguel Á. Pichetto. – Beatriz L. Rojkés de Alperovich.

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 fue complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.¹

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.

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 tipificados en nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de necesidad y urgencia; *b)* los dictados en virtud de delegación legislativa; y *c)* los de promulgación parcial de las leyes.

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

CAPÍTULO TERCERO

Atribuciones del Poder Ejecutivo

Artículo 99. – “El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

”[...]”

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

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

CAPÍTULO CUARTO

Atribuciones del Congreso

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

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

CAPÍTULO QUINTO

De la formación y sanción de las leyes

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

CAPÍTULO CUARTO

Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo

Artículo 100. – [...]”

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

”13. Refrendar 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 5º, 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

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

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

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

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

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

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

En este sentido, éste es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decre-

tos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional Argentina, receptados en el artículo 99, inciso 3.

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

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar. “Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.⁴

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

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, 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

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

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

⁵ *La Ley*, 1991-C:158.

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

grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (considerando 24).

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

En este sentido, la Corte Suprema definió la emergencia económico-social como aquella “situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, 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 “Verrocchi”⁸ cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional 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 avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo nacional.

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

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

⁷ *La Ley*, 1997-E:884.

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

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 inconstitucionales los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

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

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

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

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

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

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

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

forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis [...]” (considerando 6).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el Tribunal en la causa ‘Verrocchi’ (*Fallos*, 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso [...]” (considerando 6).

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

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

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

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

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.

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

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del derecho administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por 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 con 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 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.¹³

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

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

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

¹⁴ Cabe destacar que en 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.

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.170 de fecha 15 de agosto de 2013, mediante el cual se modifica y se incrementa el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2013 (artículos 1° y 2°). Asimismo se autoriza 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, la contratación de obras de inversión con incidencia en ejercicio futuros para la Dirección Nacional de Vialidad (artículo 3°). Todo ello, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas a los artículos del decreto 1.170/13, que forma parte integrante del mismo.

II.a. Análisis del decreto

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

Se procede al análisis de los requisitos formales del presente decreto.

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”.

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 éstos sean derogados formalmente por el Congreso.¹⁵

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

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 1.170/2013.

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, inciso 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

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

A través del decreto bajo análisis, se modifica y se incrementa el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2013 (artículos 1° y 2°).

Asimismo se autoriza, 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, la contratación de obras de inversión con incidencia en ejercicios futuros (artículo 3°).

En el detalle obrante en las planillas anexas a los artículos 1°, 2° y 3° del decreto 1.170/13, lucen las modificaciones y los incrementos en las partidas presupuestarias, que devienen necesarias a los fines descritos en el presente decreto.

Entre ellas se destacan las siguientes:

–Incremento de los créditos presupuestarios a fin de atender las mejoras en las remuneraciones, que comprenden al Poder Ejecutivo nacional y al Poder Legislativo, dispuestas por normas legales durante el presente año.

–Refuerzo de los créditos vigentes de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación para atender gastos de funcionamiento, mantenimiento de aeronaves y de edificios, y otorgar subsidios a entidades no gubernamentales.

–Ampliación de los créditos vigentes de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, a los efectos

de finalizar las obras de refuncionalización y puesta en valor del Museo Nacional de Bellas Artes.

–Adaptación de los créditos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros para el desarrollo de proyectos para la eliminación de basurales a cielo abierto, la construcción de rellenos sanitarios y el desarrollo de plantas de tratamiento es necesario.

–Se acrecienta el presupuesto vigente del Ministerio del Interior y Transporte con el objeto de afrontar las transferencias al fideicomiso creado por el decreto 976 de fecha 31 de julio de 2001, el financiamiento de las obras ferroviarias de la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia S.A. (UGOFE) de los ferrocarriles línea San Martín, línea General Roca y línea Belgrano Sur y de la Unidad de Gestión Operativa Mitre Sarmiento S.A. (UGOMS), los gastos de nacionalización para los coches de la línea San Martín y de veinte (20) formaciones de larga distancia, las erogaciones necesarias para garantizar la seguridad en las estaciones ferroviarias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el Área Metropolitana de Buenos Aires y los gastos de funcionamiento inherentes a las políticas portuarias y de vías navegables.

–Modificación de los créditos vigentes del Servicio Penitenciario Federal, actuante en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a fin de atender la adquisición de alimentos y medicamentos destinados a la población penal, los gastos de funcionamiento de las unidades penitenciarias y el pago de becas.

–Ampliación del presupuesto vigente del Estado Mayor General del Ejército con el objeto de financiar el Operativo Fortín II, atender los mayores costos en viáticos, y para la adquisición de helicópteros AB 206 y del Estado Mayor General de la Armada para financiar gastos de farmacia y servicios hospitalarios del Programa de Sanidad.

–Modificación del presupuesto vigente del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea a los fines de financiar el Operativo Fortín II, el Programa de Sanidad, el abastecimiento de combustible necesario para establecer un puente aéreo con la Base Marambio, y para atender las verificaciones aéreas en el marco del Programa de Control de Tránsito Aéreo.

–Fortalecimiento del presupuesto vigente del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas a los efectos de actualizar la tecnología del Servicio de Alerta de Socorro Satelital (SASS) y solventar los gastos de la Campaña Antártica 2013-2014.

–Incremento de los créditos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a fin de atender erogaciones relativas al Programa de Estímulo a la Inyección Excedente de Gas Natural (Plan GAS) y al Fondo Argentino de Hidrocarburos.

–Modificación del presupuesto del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de

Industria, a efectos de atender gastos correspondientes a su sistema de centros de investigación.

–Actualización del presupuesto vigente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca con el objeto de atender compromisos asumidos en el marco del Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores (PAPYM).

–Ampliación del presupuesto vigente del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, con el objeto de permitirle atender mayores gastos operativos y de adquisición de bienes.

–Refuerzo del presupuesto a fin de asegurar la continuidad de las políticas y acciones en curso implementadas por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, destinado a atender transferencias con destino al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal, el Fondo de Infraestructura Hídrica, la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (Cammesa).

–Refuerzo de los créditos vigentes de la Dirección Nacional de Vialidad y del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento, ambos organismos descentralizados actuantes en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a los fines de dar continuidad a los trabajos de construcción y mantenimiento de rutas y para obras hídricas.

–Se acrecienta el presupuesto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a efectos de atender el financiamiento de gastos operativos del Banco Nacional de Datos Genéticos y continuar con el desarrollo de los programas llevados a cabo por dicha Cartera Ministerial.

–Modificación de los créditos vigentes del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a efectos de realizar transferencias a YPF Tecnología S.A. para la construcción de la sede central, como así también para reforzar el crédito en concepto de servicio de la deuda.

–Para el Ministerio de Salud se prevé otorgar un refuerzo en los créditos con el objeto de afrontar erogaciones correspondientes a la atención médica de los pensionados no contributivos; gastos inherentes al cumplimiento de los convenios para el sostenimiento de médicos comunitarios; subsidios a servicios hospitalarios municipales y provinciales; aportes para el funcionamiento del Hospital “Profesor Doctor Juan P. Garrahan” y del Hospital de Alta Complejidad en Red “El Cruce - Doctor Néstor Carlos Kirchner” de la localidad de Florencio Varela de la provincia de Buenos Aires; y la adquisición de ambulancias, leche, vacunas y medicamentos, entre otros conceptos.

–Asimismo se amplían los créditos del Centro Nacional de Reeducación Social, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Salud, a

efectos de adquirir insumos y equipamiento médico, y efectuar remodelaciones edilicias.

–Se prevén asignaciones para el Hospital Nacional “Doctor Baldomero Sommer”, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Salud, con el objeto de implementar un sistema de información sistematizada destinada a desarrollar un modelo de gestión por resultados.

–Adecuación de los créditos presupuestarios incluidos en la órbita de la Jurisdicción 91 - Obligaciones a cargo del Tesoro destinados a la Empresa Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) con el objeto de atender compromisos relacionados con el suministro de energía.

–Se incrementan las transferencias destinadas a Yacimientos Carboníferos de Río Turbio (YCRT), a la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (ARSAT), a la entidad binacional Yacyretá (EBY), a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AYSA), a Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA), al Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima, a Talleres Navales Dársena Norte S.A.C.I. y N. (Tandanor) y al servicio de radio y televisión de la Universidad Nacional de Córdoba S.A. (SRT).

–Incremento del gasto correspondiente al Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR), creado por el decreto 902 de fecha 12 de junio de 2012.

Todo ello, entre otras adecuaciones presupuestarias.

Por último, destaca el Poder Ejecutivo que resulta 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 con incidencia en ejercicios futuros para la Dirección Nacional de Vialidad. El detalle luce en la planilla anexa al artículo 30 del decreto 1.170/2013.

Cabe destacar que si bien la Ley de Administración Financiera, 24.156, 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, resulta imprescindible que el Poder Ejecutivo tome las medidas necesarias a fin de resolver a la brevedad las necesidades de distintos sectores tanto de la administración pública como del Poder Legislativo.

En tal sentido, a fin de evitar demoras en las acciones precedentemente referidas, resulta necesario disponer con urgencia las adecuaciones antes descritas correspondientes al ejercicio presupuestario 2013.

Por ello, cabe dictar el presente decreto de necesidad y urgencia, toda vez 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 nacional y de no estar en condiciones de atender sueldos y salarios.

De tal modo, la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Para finalizar, en los últimos considerandos del decreto, se deja establecido que la medida se financia a través del incremento de recursos del Tesoro nacional provenientes de mayores utilidades del Banco Central de la República Argentina, de la disminución de los créditos presupuestarios originalmente destinados a la atención del pago de los valores negociables vinculados al producto bruto interno (PBI) y de un mayor uso de fuentes de financiamiento.

Asimismo, se hace saber que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas ha tomado la intervención que le compete.

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 1.170/2013, 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 1.170 de fecha 5 de agosto de 2013.

Decreto 1.170

Jorge A. Landau.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente C.D.-11-J.G.M.-2013, (mensaje 659/2013) referido al decreto de necesidad y urgencia 1.170 de fecha 15 de agosto de 2013, mediante el cual se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2013.

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

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Aconsejar el rechazo y declarar la invalidez del decreto 1.170 de fecha 15 de agosto de 2013.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 11 de septiembre de 2013.

Juan P. Tunessi. – Jorge L. Albarracín.

INFORME

Honorable Congreso:

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

2.1. Consideraciones generales

2.1.1. En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, 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, juntamente 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 permisión 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.

Midón¹ 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)* la necesidad de que debe existir una manifestación expresa (de aprobación o rechazo) ya que el artículo 82 de la Constitución Nacional y el artículo 22 de la ley 26.122 excluyen todo intento de considerar convalidado un DNU por el mero silencio.

2. Análisis del DNU

2.1. Decreto 1.170/2013

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

DNU 1.170/2013, sancionado el 15 de agosto de 2013 y publicado en el Boletín Oficial del 20 de agosto de 2013, por el Poder Ejecutivo nacional: (Artículo 1°) Modifícase el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2013, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas al presente artículo que forman parte integrante del mismo; (Artículo 2°) Incrementase el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2013 - Recursos Humanos, de acuerdo con el detalle obrante en las Planillas Anexas al presente artículo que forman parte integrante del mismo; (Artículo 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 con incidencia en ejercicios futuros, de acuerdo con el

¹ Midón, Mario A. R., “Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales”. *La Ley*, Buenos Aires, 2001, p. 120.

detalle obrante en la planilla anexa al presente artículo que forma parte integrante del mismo; (Artículo 4°) Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación; (Artículo 5°) Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

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 cumplimenta a nuestro entender los requisitos exigidos por la Constitución Nacional. A saber, ya que:

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

El decreto 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 juntamente 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”² 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”,³ 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...”⁴

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 hicieran 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.⁵

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 1.170/2013 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos

³ Fallo “Consumidores Argentinos c/en –Poder Ejecutivo nacional– decreto 558/02-ss, ley 20.091, s/amparo ley 16.986, voto de la mayoría, considerando 13.

⁴ Ídem nota anterior, considerando 16; voto del doctor Maqueda.

⁵ Fallos, 322:1726, considerando 7; en igual sentido: Badeni, Gregorio, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, La Ley, 2004, Buenos Aires, p. 1259.

² Fallos, 322:1726, considerando 9, párrafo 1.

que no reúne los requisitos sustanciales 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.

El DNU que se encuentra bajo tratamiento busca modificar el Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2013, ampliándolo en \$ 23.160 millones y reasignando en el mismo \$ 19.381 millones que estaban destinadas originalmente a la atención de los valores negociables vinculados al producto bruto interno, el denominado “Cupón PBI”. El volumen económico y financiero de la decisión habla a las claras del soslayamiento del Parlamento en materia esencial de su competencia.

Si bien estamos convencidos de la importancia de reforzar los presupuestos de ciertas áreas que se encuentran desvalidas, nada justifica la vía excepcional del DNU para esta decisión.

No deja de llamar la atención el hecho de que la mayor parte de los recursos se destine al pago de subsidios para la energía y para el transporte público. Asimismo, una parte importante de la ampliación presupuestaria se destina a empresas del sector público y transferencias a empresas privadas.

En definitiva se instrumentan modificaciones de carácter presupuestario que se podrían sancionar por una ley del Congreso Nacional que se encuentra plenamente en funciones. A nuestro entender, tal como lo expresábamos con anterioridad, el texto de los decretos en cuestión no evidencia circunstancias excepcionales que configuren un presupuesto habilitante para el dictado de este tipo de normas. 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”,⁶ 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...”⁷

3. Conclusión

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 1.170/13 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 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 rechazo.

Jorge Albarracín. – Juan P. Tunessi.

⁶ Fallo “Consumidores Argentinos c/EN –Poder Ejecutivo Nacional– decreto 558/02-ss, ley 20.091, s/amparo ley 16.986, voto de la mayoría, considerando 13.

⁷ Ídem nota anterior, considerando 16; voto del doctor Maqueda.

III

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros 659 de fecha 30 de agosto de 2013 por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 1.170/2013, y se lo remite 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 2°, 10 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

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Declarar la invalidez del decreto de necesidad y urgencia 1.170/2013 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido por el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 11 de septiembre de 2013.

Enrique L. Thomas.

INFORME

Honorable Congreso:

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 3 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 de la Constitución Nacional 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, juntamente 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 respuesta 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 permisión 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.

Midón¹ 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.

¹ Midón, Mario A. R., “Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales”, *La Ley*, Buenos Aires, 2001, p. 120.

Habrà dos aspectos que el Congreso no podrà soslayar conforme la consagración constitucional: *a)* la necesidad de su intervenci3n en la consideraci3n de la norma de excepci3n, y *b)* su manifestaci3n expresa sobre la validez o invalidez, ya que el art3culo 82 de la Constituci3n Nacional excluye todo intento de considerar convalidado un DNU por el mero silencio.

2. Análisis del DNU

2.1. Decreto 1.170/2013

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

Buenos Aires, 15 de agosto 2013.

Fecha de publicaci3n: B.O. 20/08/2013.

VISTO la ley 26.784 de Presupuesto General de la Administraci3n Nacional para el Ejercicio 2013 y la decisi3n administrativa 1 de fecha 10 de enero de 2013, y

CONSIDERANDO:

Que es necesario incrementar los créditos presupuestarios a fin de atender las erogaciones resultantes de las mejoras en las remuneraciones, que comprenden al Poder Ejecutivo nacional y al Poder Legislativo, dispuestas por normas legales durante el presente año.

Que con la finalidad de atender gastos de funcionamiento es menester adecuar el presupuesto vigente del Honorable Senado de la Naci3n y de la Direcci3n de Ayuda Social para el Personal del Congreso de la Naci3n.

Que corresponde reforzar los créditos vigentes de la Secretar3a General de la Presidencia de la Naci3n para atender gastos de funcionamiento, mantenimiento de aeronaves y de edificios, y otorgar subsidios a entidades no gubernamentales.

Que a efectos de finalizar las obras de refuncionalizaci3n y puesta en valor del Museo Nacional de Bellas Artes resulta necesario ampliar los créditos vigentes de la Secretar3a de Cultura de la Presidencia de la Naci3n.

Que por otra parte, es imperioso adecuar el presupuesto de la Biblioteca Nacional, organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretar3a de Cultura de la Presidencia de la Naci3n, a los efectos de atender la normal operatoria del organismo.

Que es menester fortalecer los créditos de la Jefatura de Gabinete de Ministros para el mejoramiento de la infraestructura y los servicios sociales de las jurisdicciones municipales, entre otros.

Que a los efectos de mejorar la calidad de vida comunitaria, mediante el desarrollo de proyectos para la eliminaci3n de basurales a cielo abierto, la construcci3n de rellenos sanitarios y el desarrollo de plantas de tratamiento, es necesario adaptar los créditos de la Secretar3a de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Que corresponde acrecentar el presupuesto vigente del Ministerio del Interior y Transporte con el objeto de afrontar las transferencias al fideicomiso creado por el decreto 976 de fecha 31 de julio de 2001 con el fin de atender el pago de subsidios a las empresas de autotransporte pùblico de pasajeros mediante el Régimen de Compensaci3n Complementaria (RCC) y de las Compensaciones Complementarias Provinciales (CCP), el pago a las empresas petroleras de las compensaciones por la provisi3n de combustible a precio diferencial, a las empresas que prestan servicios de autotransporte pùblico de pasajeros, el financiamiento de las obras ferroviarias de la Unidad de Gesti3n Operativa Ferroviaria de Emergencia S.A. (UGOFE) de los ferrocarriles línea San Mart3n, línea General Roca y línea Belgrano Sur y de la Unidad de Gesti3n Operativa Mitre-Sarmiento S.A. (UGOMS), los gastos de nacionalizaci3n para los coches de la línea San Mart3n y de veinte (20) formaciones de larga distancia, las erogaciones necesarias para garantizar la seguridad en las estaciones ferroviarias de la Ciudad Aut3noma de Buenos Aires y en el Área Metropolitana de Buenos Aires y los gastos de funcionamiento inherentes a las pol3ticas portuarias y de vías navegables.

Que a fin de atender la adquisici3n de alimentos y medicamentos destinados a la poblaci3n penal, los gastos de funcionamiento de las unidades penitenciarias y el pago de becas, es preciso modificar los créditos vigentes del Servicio Penitenciario Federal, actuante en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Que es necesario incrementar el presupuesto de la Prefectura Naval Argentina, a fin de atender el pago de viáticos de los agentes que participan en los operativos especiales de seguridad.

Que deben contemplarse en el Ministerio de Defensa mayores créditos para la Direcci3n General del Servicio Logístico de la Defensa a fin de solventar las necesidades relacionadas con la provisi3n de uniformes de combate y otros elementos para el personal del Ejército.

Que, por otra parte, es preciso ampliar el presupuesto vigente del Estado Mayor General del Ejército con el objeto de financiar el Operativo Fort3n II, atender los mayores costos en viáticos, y para la adquisici3n de helic3pteros AB-206.

Que es necesario adecuar el presupuesto vigente del Estado Mayor General de la Armada para financiar gastos de farmacia y servicios hospitalarios del Programa de Sanidad.

Que resulta oportuno modificar el presupuesto vigente del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea a los fines de financiar el Operativo Fort3n II, el programa de sanidad, el abastecimiento de combustible necesario para establecer un puente aéreo con la Base Marambio, y para atender las verificaciones aéreas en el marco del Programa de Control de Tránsito Aéreo.

Que a los efectos de actualizar la tecnolog3a del Servicio de Alerta de Socorro Satelital (SASS), y solventar

los gastos de la Campaña Antártica 2013-2014 resulta propicio fortalecer el presupuesto vigente del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Que es menester modificar el presupuesto vigente de la Dirección General de Fabricaciones Militares, organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Defensa, con el objeto de atender gastos inherentes al personal.

Que resulta necesario incrementar los créditos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a fin de atender erogaciones relativas al Programa de Estímulo a la Inyección Excedente de Gas Natural (Plan GAS) y al Fondo Argentino de Hidrocarburos.

Que, asimismo, en función del Plan Estratégico de Capacitación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, es pertinente incrementar las horas de cátedra de la citada cartera ministerial.

Que es necesario modificar el presupuesto del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Industria, a efectos de atender gastos correspondientes a su sistema de centros de investigación.

Que es menester actualizar el presupuesto vigente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca con el objeto de atender compromisos asumidos en el marco del Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores (PAPyM).

Que resulta oportuno ampliar el presupuesto vigente del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, con el objeto de permitirle atender mayores gastos operativos y de adquisición de bienes.

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 se debe reforzar el presupuesto destinado a atender transferencias con destino al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal, el Fondo de Infraestructura Hídrica, la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (Cammesa) para la importación de energía eléctrica, para la ampliación de la red de gasoductos, para mayores subsidios al precio de la garrafa social, la remodelación de instituciones sanitarias provinciales y municipales, la realización de acciones de infraestructura habitacional y básica, el fortalecimiento comunitario del hábitat, la urbanización de villas y asentamientos precarios y para la realización de obras de infraestructura social.

Que es adecuado reforzar los créditos vigentes de la Dirección Nacional de Vialidad y del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento, ambos organismos descentralizados actuantes en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a los fines de dar continuidad a los trabajos de construcción y mantenimiento de rutas y para obras hídricas.

Que, por otra parte, 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 con incidencia en ejercicios futuros para la Dirección Nacional de Vialidad.

Que, en el caso del Ministerio de Educación, se prevé un incremento en sus créditos presupuestarios a los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 81 de la ley 26.784 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2013.

Que es oportuno acrecentar el presupuesto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a efectos de atender el financiamiento de gastos operativos del Banco Nacional de Datos Genéticos y continuar con el desarrollo de los programas llevados a cabo por dicha cartera ministerial.

Que corresponde modificar los créditos vigentes del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a efectos de realizar transferencias a YPF Tecnología S.A. para la construcción de la sede central, así como también para reforzar el crédito en concepto de servicio de la deuda.

Que para el Ministerio de Salud se prevé otorgar un refuerzo en los créditos con el objeto de afrontar erogaciones correspondientes a la atención médica de los pensionados no contributivos; gastos inherentes al cumplimiento de los convenios para el sostenimiento de médicos comunitarios; subsidios a servicios hospitalarios municipales y provinciales; aportes para el funcionamiento del Hospital "Profesor Doctor Juan P. Garrahan" y del Hospital de Alta Complejidad en Red "El Cruce - Doctor Néstor Carlos Kirchner", de la localidad de Florencio Varela de la provincia de Buenos Aires; y la adquisición de ambulancias, leche, vacunas y medicamentos, entre otros conceptos.

Que asimismo se amplían los créditos del Centro Nacional de Reeducción Social, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Salud, a efectos de adquirir insumos y equipamiento médico, y efectuar remodelaciones edilicias.

Que se prevén asignaciones para el Hospital Nacional "Dr. Baldomero Sommer", organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Salud, con el objeto de implementar un sistema de información sistematizada destinada a desarrollar un modelo de gestión por resultados.

Que, asimismo, se incrementa el presupuesto vigente de la Colonia Nacional "Dr. Manuel A. Montes de Oca", organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Salud, para intensificar el proceso de externación de pacientes.

Que corresponde incrementar los créditos del Servicio Nacional de Rehabilitación, organismo descentralizado del Ministerio de Salud, para culminar el proceso

de georreferenciamiento de la información del sistema estadístico.

Que es menester incrementar los cargos vigentes del Ministerio de Desarrollo Social, a fin de proceder a la reorganización de su planta de personal.

Que con el objeto de atender compromisos relacionados con el suministro de energía, resulta oportuno adecuar 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, a su vez, corresponde acrecentar las transferencias destinadas a Yacimientos Carboníferos de Río Turbio (YCRT), a la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (AR-SAT), a la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AYSA), a Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA), al Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anonima, a Talleres Navales Dársena Norte SACI y N (Tandanor) y al Servicio de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba S.A. (SRT).

Que resulta necesario adaptar el presupuesto vigente con el objeto de atender compromisos asumidos en el marco del Programa Nacional de Lechería aprobado por la resolución 297 de fecha 26 de agosto de 2010 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Que es pertinente adecuar el gasto correspondiente al Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), creado por el decreto 902 de fecha 12 de junio de 2012.

Que corresponde destacar que la presente medida se financia a través del incremento de recursos del Tesoro nacional provenientes de mayores utilidades del Banco Central de la República Argentina, de la disminución de los créditos presupuestarios originalmente destinados a la atención del pago de los valores negociables vinculados al Producto Bruto Interno (PBI) y de un mayor uso de fuentes de financiamiento.

Que el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156, 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 2013.

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 nacional y de no estar en condiciones de atender sueldos y salarios.

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 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 2013, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 2° – Incrementase el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2013 - 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 con incidencia en ejercicios futuros, de acuerdo con el detalle obrante en la planilla anexa al presente artículo que forma parte integrante del mismo.

Art. 4° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 5° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Juan M. Abal Medina. – Aníbal F. Randazzo. – Hernán G. Lorenzino. – Débora A. Giorgi. – Norberto G. Yauhar. – Julio M. De Vido. – Julio C. Alak. – Carlos A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Juan L. Manzur. – Alberto E. Sileoni. – José L. S. Barañao. – Carlos E. Meyer. – Arturo A. Puricelli. – Agustín O. Rossi.

NOTA: Los anexos que integran este decreto se publican en la edición web del Boletín Oficial de la República Argentina. – www.boletinoficial.gov.ar – y también podrán ser consultados en la Sede Central de la Dirección Nacional (Suipacha 767 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

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

2.2. Razones formales.

El decreto de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúne y cumple a nuestro entender los requisitos exigidos por la C.N.

A saber:

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

– Cuenta con la mayoría (totalidad) del cuerpo ministerial, también previsto por la doctrina como requisito formal.

– El decreto 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”² 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”.

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 hicieran 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.³

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 1.170/2013 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la Carta Magna.

² Fallos, 322:1726, considerando 9, párrafo 1.

³ Fallos, 322:1726, considerando 7; en igual sentido: Badeni, Gregorio, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, La Ley, 2004, Buenos Aires, p. 1259.

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 cumplan los requisitos para la legítima utilización de dicha facultad.

Es así, que como fundamento principal el decreto alega que “[...] Que es menester fortalecer los créditos de la Jefatura de Gabinete de Ministros para el mejoramiento de la infraestructura y los servicios sociales de las jurisdicciones municipales, entre otros.

”[...] Que resulta necesario incrementar los créditos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a fin de atender erogaciones relativas al Programa de Estímulo a la Inyección Excedente de Gas Natural (Plan GAS) y al Fondo Argentino de Hidrocarburos.

”[...] 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 se debe reforzar el presupuesto destinado a atender transferencias con destino al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal, el Fondo de Infraestructura Hídrica, la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (Cammesa) para la importación de energía eléctrica, para la ampliación de la red de gasoductos, para mayores subsidios al precio de la garrafa social, la remodelación de instituciones sanitarias provinciales y municipales, la realización de acciones de infraestructura habitacional y básica, el fortalecimiento comunitario del hábitat, la urbanización de villas y asentamientos precarios y para la realización de obras de infraestructura social.

”[...] Que corresponde destacar que la presente medida se financia a través del incremento de recursos del Tesoro nacional provenientes de mayores utilidades del Banco Central de la República Argentina, de la disminución de los créditos presupuestarios originalmente destinados a la atención del pago de los valores negociables vinculados al producto bruto interno (PBI) y de un mayor uso de fuentes de financiamiento.

”[...] Que el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156, 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 2013.

”[...] 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 [...]”

De los argumentos planteados en el DNU se desprende que no existe un presupuesto habilitante para el dictado de esta norma de excepción ya que no se trata de una situación de naturaleza excepcional y en ningún momento siquiera se intenta dar algún motivo suficiente para justificar dicha urgencia. El Congreso está en pleno y normal funcionamiento como así también todos los órdenes institucionales del Estado. La mayor parte de las asignaciones que propone el DNU han sido advertidas a la hora del debate parlamentario oportuno y desechado de plano por el oficialismo. Cuestiones de carácter central y estratégicas como las planteadas, deberían tener un debate en el Congreso de la Nación, tal cual lo estipula la Constitución Nacional. Resulta una situación que no reviste novedad y se ha convertido en una práctica sistemática que lesiona los principios republicanos. El gobierno nacional no puede disponer discrecionalmente de los recursos nacionales, saltando deliberadamente las instancias constitucionales correspondientes.

Estamos ante el abuso de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo, que constituye una de las mayores fuentes de distorsión del principio de separación de poderes. Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extremas de necesidad, puesto que la Constitución 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.

3. Conclusión

El presente DNU continúa con la lógica de la falta de planeamiento estratégico por parte del gobierno nacional. No podemos avalar un aumento discrecional en las erogaciones como las que se han dado en los últimos años. El presente DNU implica un aumento de alrededor de 40 mil millones de pesos en el presupuesto para el año 2013. La mayor parte de ese monto estará destinada a cubrir gastos de subsidios energéticos y erogaciones para las distintas intendencias y gobernaciones.

Consideramos que no es casual la publicación de este DNU dos meses antes de las elecciones y ante un panorama realmente sombrío para el partido gobernante. El gobierno se ha nutrido de reservas del Banco Central que supuestamente estaban asignadas para pagar el bono del PBI, el cual estaba atado a un ilógico crecimiento del 3,2 % que no fue alcanzado. De esta manera, 3.000 millones de dólares quedaron liberados para ser “reassignados” por el Ejecutivo sin ningún tipo de control.

Resulta entonces llamativo que a pesar de las advertencias realizadas por varios sectores de la oposición, se hayan mantenido estas estimaciones. El argumento oficial fue que, en caso de no llegar a los números previstos, el dinero se utilizaría sólo para gastos de inversión y de ninguna manera para financiar gastos corrientes. Hoy se utilizan reservas del Banco Central

para mantener los precios de la energía, sin ningún tipo de inversión ni expansión de la capacidad productiva.

El oficialismo vuelve a incurrir en este tipo de prácticas, amparados en leyes como la 26.124, por la cual se modificó el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera, y que permite reestructuraciones presupuestarias a discreción por parte de la Jefatura de Gabinete y va claramente en contra del espíritu de la Constitución.

La subestimación de recursos y gastos ha desvirtuado completamente el sentido de la llamada ley de leyes para convertirlo en un trámite prácticamente sin sentido ya que luego se realizan modificaciones sistemáticas que desvirtúan completamente lo pronosticado.

Un dato esclarecedor es por ejemplo, que según lo consignado en el proyecto de ley del presupuesto la cotización del dólar oficial no superaría los \$ 5,10 en 2013. En las proyecciones subsiguientes lo ubicaban a \$ 5,47 en 2014 y a \$ 5,92 para 2015. Actualmente se encuentra en \$ 5,70.

Dicha falta de congruencia se advierte en los estamentos ministeriales, quienes tienen a cargo el diseño y la instrumentación de la política económica. “En 2013 pensamos desacelerar el gasto público”, dijo el viceministro de Economía, Axel Kicillof, al defender el presupuesto 2013. En tanto, el ministro de Economía, Hernán Lorenzino, aseguró que en “ningún caso se plantea un uso de reservas para gastos corrientes, como puede ser la importación de combustibles”.

Hoy la realidad indica todo lo contrario. Actualmente, el gasto público representa casi el 50 % del PBI, casi el doble de la media histórica y la mayor parte se dedica a subsidiar sectores como el energético.

Por su parte, durante la defensa en el recinto del presupuesto 2013, el titular de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, Roberto Feletti, afirmaba que el proyecto no contenía “elevaciones de la presión tributaria indebida ni recortes en el gasto ni aumentos de la deuda hasta tornarla inmanejable sino todo lo contrario, porque se ha autofinanciado a lo largo de todos estos años, contrasta con otros presupuestos que se han presentado en el mundo”.

La presidenta también se ha manifestado “orgullosa” por no aumentar impuestos. Sin embargo, a pesar de que no se han aumentado “técnicamente” los impuestos, la presión tributaria aumentó un 30 % en los últimos años y un 100 % desde el comienzo de la gestión oficialista. En 2013 constituirá un 40 % del PBI. Es decir, el impacto real en los trabajadores argentinos ha sido lacerante.

Es necesario remarcar que, a pesar de las intenciones del gobierno, las cuentas nacionales entrañan graves dificultades. El déficit fiscal aumentó un 30 % con respecto al año anterior y el gasto público subió un promedio del 700 % desde el año 2003. Sin embargo, sólo un 10 % de esos aumentos del gasto fueron destinados a obra pública. En total, en los últimos años se han acumulado 200 millones de dólares de deuda si se

tienen en cuenta todos los compromisos, sobre todo lo relativo a la deuda interestatal. En este sentido, no existen argumentos para justificar los reiterados aumentos presupuestarios ya que los hechos avalan un déficit fenomenal a la hora de la asignación de los recursos.

Por otra parte, resulta engañosa la política del “no endeudamiento” pregonada desde la conducción económica del país, ya que estamos ante un escenario donde el Estado disfraza sus cuentas financiándose a sí mismo. Los números serían aún peores si no contara por ejemplo con las transferencias realizadas desde el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la ANSES, por lo cual además se desfinancia el sistema previsional. Además, el Estado se ha nutrido de fondos de organismos nacionales como AFIP, Lotería Nacional y PAMI, entre otros, colocando a cambio bonos.

Es importante destacar que la deuda interestatal constituyó sólo en la primera parte del año 2013, 33.000 millones de pesos. De no haber sido por esa inyección monetaria, en vez de superávits financieros y primarios el país estaría ante un déficit de 30 mil y 13 mil millones de pesos respectivamente.

En tanto, sólo este año las reservas del BCRA llevan cayendo 6.500 millones de dólares. Llevan perdiendo un promedio de 811 millones de dólares por mes.

En definitiva, los gastos del Estado se destinaron a mantener los subsidios y a pagar sueldos. Además de aumentar descontroladamente el empleo público.

En este tren de realidades contrapuestas, no podemos dejar de mencionar el modo en que la actual gestión se ha manejado frente a los índices oficiales. El informe periódico sobre en qué se gasta el presupuesto desde la llegada de Lorenzino al Ministerio de Economía, hasta la crónica falta de credibilidad de los índices del INDEC.

De ninguna manera se puede permitir que el gobierno efectúe su política económica alejada del control y la planificación. El uso discrecional de los fondos públicos constituye una clara infracción a los principios constitucionales. No podemos apostar por el crecimiento del país si nos basamos en un diagnóstico de la realidad totalmente distorsionado. Mientras por un lado el país ficticio crece, el país real se embarra en el fango de las deudas crónicas y en el letargo del subdesarrollo. Sólo reconociendo los problemas y actuando en consecuencia lograremos revertir la actual situación y consolidar las bases para un desarrollo integral a largo plazo que sea avalado por cifras verificables.

Por ello, por los argumentos recientemente expuestos, sumados a las objeciones formales donde fundamentamos que el presente decreto de necesidad y urgencia sometido a examen no cumple los requisitos sustanciales exigidos por la Carta Magna, es que, a fin de ejercer un debido control, esta comisión bicameral permanente no puede convalidar el dictado del mismo y en consecuencia proponemos declarar su invalidez.

Enrique Thomas.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 30 de agosto de 2013.

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

Tengo el agrado de dirigirme a esa comisión en virtud de lo dispuesto por los artículos 99, inciso 3 y 100, inciso 13 de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 1.170 del 15 de agosto de 2013, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 659

JUAN M. ABAL MEDINA.
Hernán G. Lorenzino.

Buenos Aires, 15 de agosto de 2013.

VISTO la ley 26.784, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2013 y la decisión administrativa N° 1 de fecha 10 de enero de 2013, y

CONSIDERANDO:

Que es necesario incrementar los créditos presupuestarios a fin de atender las erogaciones resultantes de las mejoras en las remuneraciones, que comprenden al Poder Ejecutivo nacional y al Poder Legislativo, dispuestas por normas legales durante el presente año.

Que con la finalidad de atender gastos de funcionamiento, es menester adecuar el presupuesto vigente del Honorable Senado de la Nación y de la Dirección de Ayuda Social para el Personal del Congreso de la Nación.

Que corresponde reforzar los créditos vigentes de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación para atender gastos de funcionamiento, mantenimiento de aeronaves y de edificios, y otorgar subsidios a entidades no gubernamentales.

Que a efectos de finalizar las obras de refuncionalización y puesta en valor del Museo Nacional de Bellas Artes resulta necesario ampliar los créditos vigentes de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación.

Que por otra parte, es imperioso adecuar el presupuesto de la Biblioteca Nacional, organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, a los efectos de atender la normal operatoria del organismo.

Que es menester fortalecer los créditos de la Jefatura de Gabinete de Ministros para el mejoramiento de la infraestructura y los servicios sociales de las jurisdicciones municipales, entre otros.

Que a los efectos de mejorar la calidad de vida comunitaria, mediante el desarrollo de proyectos para la eliminación de basurales a cielo abierto, la construcción de rellenos sanitarios y el desarrollo de plantas de tratamiento, es necesario adaptar los créditos de la

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Que corresponde acrecentar el presupuesto vigente del Ministerio del Interior y Transporte con el objeto de afrontar las transferencias al fideicomiso creado por el decreto 976 de fecha 31 de julio de 2001 con el fin de atender el pago de subsidios a las empresas de autotransporte público de pasajeros mediante el Régimen de Compensación Complementaria (RCC) y de las Compensaciones Complementarias Provinciales (CCP), el pago a las empresas petroleras de las compensaciones por la provisión de combustible a precio diferencial, a las empresas que prestan servicios de autotransporte público de pasajeros, el financiamiento de las obras ferroviarias de la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia S.A. (UGOFE) de los ferrocarriles línea San Martín, línea General Roca y línea Belgrano Sur y de la Unidad de Gestión Operativa Mitre-Sarmiento S.A. (UGOMS), los gastos de nacionalización para los coches de la línea San Martín y de veinte (20) formaciones de larga distancia, las erogaciones necesarias para garantizar la seguridad en las estaciones ferroviarias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el Área Metropolitana de Buenos Aires y los gastos de funcionamiento inherentes a las políticas portuarias y de vías navegables.

Que a fin de atender la adquisición de alimentos y medicamentos destinados a la población penal, los gastos de funcionamiento de las unidades penitenciarias y el pago de becas, es preciso modificar los créditos vigentes del Servicio Penitenciario Federal, actuante en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Que es necesario incrementar el presupuesto de la Prefectura Naval Argentina, a fin de atender el pago de viáticos de los agentes que participan en los operativos especiales de seguridad.

Que deben contemplarse en el Ministerio de Defensa, mayores créditos para la Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa a fin de solventar las necesidades relacionadas con la provisión de uniformes de combate y otros elementos para el personal del Ejército.

Que, por otra parte, es preciso ampliar el presupuesto vigente del Estado Mayor General del Ejército con el objeto de financiar el Operativo Fortín II, atender los mayores costos en viáticos, y para la adquisición de helicópteros AB-206.

Que es necesario adecuar el presupuesto vigente del Estado Mayor General de la Armada para financiar gastos de farmacia y servicios hospitalarios del Programa de Sanidad.

Que resulta oportuno modificar el presupuesto vigente del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea a los fines de financiar el Operativo Fortín II, el programa de sanidad, el abastecimiento de combustible necesario para establecer un puente aéreo con la Base Marambio, y para atender las verificaciones aéreas en el marco del Programa de Control de Tránsito Aéreo.

Que a los efectos de actualizar la tecnología del Servicio de Alerta de Socorro Satelital (SASS), y solventar

los gastos de la Campaña Antártica 2013-2014 resulta propicio fortalecer el presupuesto vigente del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Que es menester modificar el presupuesto vigente de la Dirección General de Fabricaciones Militares, organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Defensa, con el objeto de atender gastos inherentes al personal.

Que resulta necesario incrementar los créditos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a fin de atender erogaciones relativas al Programa de Estímulo a la Inyección Excedente de Gas Natural (Plan GAS) y al Fondo Argentino de Hidrocarburos.

Que, asimismo, en función del Plan Estratégico de Capacitación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, es pertinente incrementar las horas de cátedra de la citada cartera ministerial.

Que es necesario modificar el presupuesto del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Industria, a efectos de atender gastos correspondientes a su sistema de centros de investigación.

Que es menester actualizar el presupuesto vigente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca con el objeto de atender compromisos asumidos en el marco del Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores (PAPyM).

Que resulta oportuno ampliar el presupuesto vigente del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, con el objeto de permitirle atender mayores gastos operativos y de adquisición de bienes.

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 se debe reforzar el presupuesto destinado a atender transferencias con destino al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal, el Fondo de Infraestructura Hídrica, la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (Cammesa) para la importación de energía eléctrica, para la ampliación de la red de gasoductos, para mayores subsidios al precio de la garrafa social, la remodelación de instituciones sanitarias provinciales y municipales, la realización de acciones de infraestructura habitacional y básica, el fortalecimiento comunitario del hábitat, la urbanización de villas y asentamientos precarios y para la realización de obras de infraestructura social.

Que es adecuado reforzar los créditos vigentes de la Dirección Nacional de Vialidad y del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento, ambos organismos descentralizados actuantes en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a los fines de dar continuidad a los trabajos de construcción y mantenimiento de rutas y para obras hídricas.

Que, por otra parte, 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 con incidencia en ejercicios futuros para la Dirección Nacional de Vialidad.

Que, en el caso del Ministerio de Educación, se prevé un incremento en sus créditos presupuestarios a los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 81 de la ley 26.784 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2013.

Que es oportuno acrecentar el presupuesto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a efectos de atender el financiamiento de gastos operativos del Banco Nacional de Datos Genéticos y continuar con el desarrollo de los programas llevados a cabo por dicha cartera ministerial.

Que corresponde modificar los créditos vigentes del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a efectos de realizar transferencias a YPF Tecnología S.A. para la construcción de la sede central, como así también para reforzar el crédito en concepto de servicio de la deuda.

Que para el Ministerio de Salud se prevé otorgar un refuerzo en los créditos con el objeto de afrontar erogaciones correspondientes a la atención médica de los pensionados no contributivos; gastos inherentes al cumplimiento de los convenios para el sostenimiento de médicos comunitarios; subsidios a servicios hospitalarios municipales y provinciales; aportes para el funcionamiento del Hospital Profesor Doctor Juan P. Garrahan y del Hospital de Alta Complejidad en Red "El Cruce - Doctor Néstor Carlos Kirchner", de la localidad de Florencio Varela de la provincia de Buenos Aires; y la adquisición de ambulancias, leche, vacunas y medicamentos, entre otros conceptos.

Que asimismo se amplían los créditos del Centro Nacional de Reeducción Social, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Salud, a efectos de adquirir insumos y equipamiento médico, y efectuar remodelaciones edilicias.

Que se prevén asignaciones para el Hospital Nacional "Dr. Baldomero Sommer", organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Salud, con el objeto de implementar un sistema de información sistematizada destinada a desarrollar un modelo de gestión por resultados.

Que asimismo, se incrementa el presupuesto vigente de la Colonia Nacional Dr. Manuel A. Montes de Oca, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Salud, para intensificar el proceso de externación de pacientes.

Que corresponde incrementar los créditos del Servicio Nacional de Rehabilitación, organismo descentralizado del Ministerio de Salud, para culminar el proceso

de georreferenciamiento de la información del sistema estadístico.

Que es menester incrementar los cargos vigentes del Ministerio de Desarrollo Social, a fin de proceder a la reorganización de su planta de personal.

Que con el objeto de atender compromisos relacionados con el suministro de energía, resulta oportuno adecuar 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 a su vez, corresponde acrecentar las transferencias destinadas a Yacimientos Carboníferos de Río Turbio (YCRT), a la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (AR-SAT), a la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AYSA), a Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA), al Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima, a Talleres Navales Dársena Norte SACI y N (Tandanor) y al Servicio de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba S.A. (SRT).

Que resulta necesario adaptar el presupuesto vigente con el objeto de atender compromisos asumidos en el marco del Programa Nacional de Lechería aprobado por la resolución 297 de fecha 26 de agosto de 2010 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Que es pertinente adecuar el gasto correspondiente al Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), creado por el decreto 902 de fecha 12 de junio de 2012.

Que corresponde destacar que la presente medida se financia a través del incremento de recursos del Tesoro nacional provenientes de mayores utilidades del Banco Central de la República Argentina, de la disminución de los créditos presupuestarios originalmente destinados a la atención del pago de los valores negociables vinculados al Producto Bruto Interno (PBI) y de un mayor uso de fuentes de financiamiento.

Que el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156, 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 2013.

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 desen-

volvimiento 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 nacional y de no estar en condiciones de atender sueldos y salarios.

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 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 2013, de acuerdo con el detalle obrante en las Planillas Anexas al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 2° – Incrementase el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2013 - 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 con incidencia en ejercicios futuros, de acuerdo con el detalle obrante en la planilla anexa al presente artículo que forma parte integrante del mismo.

Art. 4° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 5° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.170

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

*Juan M. Abal Medina. – Anibal F. Randazzo.
– Hernán G. Lorenzino. – Débora A.
Giorgi. – Norberto G. Yauhar. – Julio
M. De Vido. – Julio C. Alak. – Carlos A.
Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Juan L.
Manzur. – Alberto E. Sileoni. – José L. S.
Baraño. – Carlos E. Meyer. – Arturo A.
Puricelli. – Agustín O. Rossi.*

Suplemento

* Las planillas anexas pueden consultarse en el Trámite Parlamentario N° 122, publicado en la web.