

## SESIONES DE PRÓRROGA

2013

## ORDEN DEL DÍA N° 3007

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE  
DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

Impreso el día 10 diciembre de 2013

Término del artículo 113: 19 de diciembre de 2013

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 1.757 de fecha 7 de noviembre de 2013. (14-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.-0.014-J.G.M.-2013, referido al decreto del Poder Ejecutivo 1.757, de fecha 7 de noviembre 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°, 2° y 4°). Asimismo se autoriza la contratación de obras de inversión con incidencia en ejercicios futuros. Todo ello, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas\* a los artículos del decreto 1.757/13, que forman 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 1.757 de fecha 7 de noviembre de 2013.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

\* Las planillas anexas pueden verse en el expediente 14-J.G.M.-2013.

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

Sala de la comisión, 27 de noviembre de 2013.

*Jorge A. Landau. – Pablo G. González. – Luis F. J. Cigogna. – Eduardo E. de Pedro. – María G. de la Rosa. – Marcelo A. H. Guinle. – Beatriz L. Rojks 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.<sup>1</sup>

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos

<sup>1</sup> 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.

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 consideraran las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”

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

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

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

Capítulo Cuarto: Del Jefe de Gabinete y demás Ministros del Poder Ejecutivo: artículo 100:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 Lacambara entienden que existe aún 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, este es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional argentina, receptados en el artículo 99, inciso 3.

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

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.<sup>4</sup>

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”,<sup>5</sup> 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 tácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

En este sentido, la Corte Suprema definió la emergencia económico-social como aquella “situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico-social,

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

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

<sup>5</sup> *La Ley*, 1.991-O:158.

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 Nacional<sup>6</sup> 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 Tácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”<sup>7</sup> 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 consti-

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

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al 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 PEN.

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

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

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

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

<sup>7</sup> *La Ley*, 1997-E:884.

<sup>8</sup> “Verrocchi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/8/19, *Fallos*, 322:1726, *La Ley*, 1.999-E, 590.

En el caso “Risolia de Ocampo”,<sup>9</sup> 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”,<sup>10</sup> la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95, que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>9</sup> “Risolia de Ocampo, María José C. Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, *Fallos*, 323:1934.

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

Conforme a 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 a 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 a 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,<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

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 partidos políticos”.<sup>14</sup>

## II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.757 de fecha 7 de noviembre de 2013, mediante el cual se realizan diversas adecuaciones al Presu-puesto General de la administración nacional para el ejercicio 2013 –a través de modificaciones e incrementos a sus partidas– (artículos 1º, 2º y 4º). Asimismo se autoriza la contratación de obras de inversión con incidencia en ejercicios futuros. Todo ello, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas a los artículos del decreto 1.757/13, que forman 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:

<sup>12</sup> 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.

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

<sup>14</sup> 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.

<sup>11</sup> Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

“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, juntamente 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 estos sean derogados formalmente por el Congreso.<sup>15</sup>

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 1.757/2013.

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, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional.

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen, en el cual se señala que “existe una marcada diferencia entre el dictado, por parte del Poder Ejecutivo, de una disposición de carácter legislativo, cuando la misma ha sido dictada en virtud de la circunstancia excepcional que prevé el tercer párrafo del inciso 3 del artículo 99 y cuando la misma es el resultado del ejercicio de una delegación legislativa. En el primer caso no existe

una actuación previa del Congreso, mientras que en el segundo, éste ya ha puesto de manifiesto su voluntad de transferir su potestad al Poder Ejecutivo, respecto a una materia determinada, con plazo para su ejercicio y de conformidad con ciertas bases. Esta circunstancia justifica que el control de la Comisión Bicameral Permanente sea mayor en el caso de los decretos de necesidad y urgencia (en los que el Poder Ejecutivo ha dictado la disposición *motu proprio*) que en el caso de la delegación legislativa (a través de la que el Poder Legislativo le ha encomendado al Poder Ejecutivo el dictado de una ley, estableciendo las “bases de la delegación”). En el primer caso el Congreso tiene una participación *ex post*, mientras que en el segundo tiene una participación *ex ante*”.

A través del decreto bajo análisis, se modifica y se incrementa el presupuesto General de la administración nacional para el ejercicio 2013 (artículos 1°, 2° y 4°).

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 de acuerdo con el detalle obrante en la planilla anexa que forma parte integrante del decreto 1.757/13 (artículo 3°).

Por otra parte, se incorpora al artículo 73 de la ley 26.546, incluido por el artículo 93 a la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto 11.672 (t. o. 2005), la asistencia para obras de infraestructura social.

Y en el artículo 6° del decreto 1757/13, se establece que el Fondo de Administración creado, en el marco de lo establecido por los artículos 4° y 5° del decreto 2.127 de fecha 7 de noviembre de 2012, por el artículo 1° de la resolución 264 de fecha 18 de junio de 2013 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, es un fideicomiso público en el cual la fiducia es el contrato de administración suscrito entre el Banco de la Nación Argentina como fiduciario y la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como fiduciante, de acuerdo con el modelo de contrato aprobado como Anexo II de la citada resolución.

Por su parte, en el detalle obrante en las planillas anexas a los artículos 1°, 2° y 4° del decreto 1.757/13, lucen las modificaciones y los incrementos en las partidas presupuestarias, que devienen necesarias a los fines descriptos en el presente decreto.

Entre ellas se destacan las siguientes:

–Mejoras en las remuneraciones, que comprenden al Poder Ejecutivo nacional, al Poder Legislativo nacional y al Ministerio Público a fin de atender las erogaciones resultantes de las mejoras en las remuneraciones.

–Adecuaciones del presupuesto vigente del Honorable Senado de la Nación, a fin de atender sus gastos de funcionamiento, como de la Procuración General de la Nación.

<sup>15</sup> 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.

–Modificaciones del presupuesto de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación a efectos de atender gastos de los principales programas culturales.

–Refuerzos de los créditos vigentes del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, de la Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares, del Teatro Nacional Cervantes, como asimismo de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico dependiente de la Presidencia de la Nación, en virtud de la mayor demanda de atención de pacientes de escasos recursos.

–Refuerzo del presupuesto de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, organismo descentralizado actuante en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a fin de regularizar deudas de impuestos y tasas de terrenos e inmuebles afectados al fondo fiduciario público denominado Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar).

–Modificación del 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 y del Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal, actuante en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a fin de afrontar la adquisición de insumos para los talleres de laborterapia y los gastos de mantenimiento y readecuación de los mismos.

–Refuerzo de los créditos del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea para atender los compromisos asumidos con la empresa INVAP Sociedad del Estado.

–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).

–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.

–Incremento de los créditos presupuestarios de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

–En el caso del 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 leche, vacunas y medicamentos, entre otros conceptos.

–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).

–Se acrecientan las transferencias destinadas a Yacimientos Carboníferos de Río Turbio (YCRT), a la empresa Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA), a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (ASA), a la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (AR-SAT), a la Entidad Binacional Yacypretá, a la empresa Emprendimientos Energéticos Binacionales Sociedad Anónima (EBISA), a la empresa Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, a la Unidad Especial de Sistema de Transmisión Yacypretá (UESTY), a la empresa Dioxitek Sociedad Anónima, a la empresa Veng Sociedad Anónima, a la Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier San Martín” Sociedad Anónima (FAdeA), al Operador Ferroviario Sociedad del Estado (SOFSE), a la Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIF), a la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios S.A.P.E.M (Ex Ferrocarril General Belgrano S.A.), al servicio de Radio y televisión de la Universidad de Córdoba Sociedad Anónima (SRT), a la empresa Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima y a la empresa neuquina de Servicios de Ingeniería Sociedad del Estado (ENSI).

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.

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 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 para-

lizar 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.

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 1.757/13 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 1.757 de fecha 7 de noviembre de 2013.

Decreto 1.757/2013

*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 14-J.G.M.-2013 (mensaje 975/2013) referido al decreto de necesidad y urgencia 1.757 de fecha 7 de noviembre 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 el rechazo 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 1.757 de fecha 7 de noviembre 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, 27 de noviembre de 2013.

*Juan P. Tunessi. – Jorge L. Albarracín.*

## INFORME

*Honorable Congreso:*

El rechazo del decreto de necesidad y urgencia 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 con 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 invada 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.

Midón<sup>1</sup> señala que verificar si un decreto de necesidad y urgencia satisface el test de razonabilidad es una operación lógica que para el operador de la Constitución (Poder Judicial y/o Congreso) debe principiar por el examen de la necesidad del acto, o sea la comprobación objetiva de que concurre el hecho habilitante tipificado por la Ley Fundamental. Esto es, la existencia de necesidad, más la urgencia, más los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso.

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

## 2. Análisis del DNU

### 2.1. Decreto 1.757/2013

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

“DNU 1.757/2013, sancionado el 15 de agosto de 2013 y publicado en el Boletín Oficial del 8 de noviembre 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. Dicha modificación queda exceptuada de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 56 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156 y sus modificaciones; 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.

Autorízase al señor jefe de Gabinete de Ministros para que, en oportunidad de proceder a la distribución de créditos del presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2014 conforme lo establece el artículo 5° de la ley 26.895, incorpore al presupuesto de dicho ejercicio los cargos incrementados por el presente artículo; artículo 3°: autorizase, 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; artículo 4°: el refuerzo de créditos dispuesto para la Jurisdicción 01 - Poder Legislativo nacional incluye la totalidad de los sobrantes presupuestarios verificados al 31 de diciembre de 2012; artículo 5°: incorpórase al artículo 73 de la ley 26.546, incluido por el artículo 93 a la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto 11.672 (t. o. 2005), la asistencia para obras de infraestructura social; artículo 6°: establécese que el fondo de administración creado, en el marco de lo establecido por los artículos 4° y 5° del decreto 2.127 de fecha 7 de noviembre de 2012, por el artículo 1° de la resolución 264 de fecha 18 de junio de 2013 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, es un fideicomiso público en el cual la fiducia es el contrato de administración suscrito entre el Banco de la Nación Argentina como fiduciario y la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como fiduciante, de acuerdo al modelo de contrato aprobado como Anexo II de la citada resolución; artículo 7°: dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación; artículo 8°: comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.”

Es menester analizar si el decreto de necesidad y urgencia 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 decreto de necesidad y urgencia 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 san-

<sup>1</sup> Midón, Mario A. R., *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*, La Ley, 2001, Bs. As., p. 120.

ción 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”<sup>2</sup> 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,<sup>3</sup> 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.

Aun 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.”<sup>4</sup>

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

En consecuencia, siendo el principio constitucional general la prohibición de legislar por parte del Ejecutivo, y no la excepción, corresponde aplicar un criterio restrictivo cuando se trata de juzgar la validez de decretos de necesidad y urgencia dictados por dicho Poder.<sup>5</sup>

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al decreto de necesidad y urgencia 1.757/13 remitido a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo Ley 26.122, se comprueba que el mismo 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 –dictando decretos de necesidad y urgencia– con argumentos que no cumplimentan los requisitos para la legítima utilización de dicha facultad.

El decreto de necesidad y urgencia que se encuentra bajo tratamiento busca modificar el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2013, ampliándolo en \$ 80.735 millones. Este incremento del gasto se financia parcialmente con recursos adicionales por \$ 10.426,7 millones. Es decir, que la ampliación presupuestaria representa un incremento del déficit financiero del Estado en casi 70 millones de pesos.

Este decreto de necesidad y urgencia firmado por el vicepresidente de la Nación en ejercicio del Ejecutivo, se convierte, según informa la ASAP,<sup>6</sup> en el mayor incremento nominal de la historia presupuestaria, generando además que el déficit fiscal trepe hasta los \$ 105.377 millones, creciendo 256 veces más que lo calculado inicialmente.

Si bien el presupuesto original para este año ya preveía que el resultado financiero sería negativo en \$ 412 millones, con las modificaciones registradas antes del DNU en tratamiento, esa proyección había trepado hasta los \$ 35.481 millones. Y con este decreto de necesidad y urgencia, el déficit fiscal alcanzará los \$ 105.377 millones.

<sup>4</sup> Ídem nota anterior. Considerando 16, voto del doctor Maqueda.

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

<sup>6</sup> Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

<sup>2</sup> Fallos, 322:1726, considerando 9, párrafo 1.

<sup>3</sup> Fallo “Consumidores Argentinos c/EN - PEN - Dto. 558/02-SS - ley 20.091 s/amparo ley 16.986”. Voto de la mayoría considerando 13.

Si bien estamos convencidos de la importancia de reforzar los presupuestos de ciertas áreas que se encuentran desvalidas, nada justifica la vía excepcional del decreto de necesidad y urgencia para esta decisión, menos aun generando tamaño déficit fiscal.

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”,<sup>7</sup> 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.

Aun 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.”<sup>8</sup>

### 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 decreto de necesidad y urgencia 1.757/13 se desprende que no existe urgencia,

lo que hace este decreto de necesidad y urgencia 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 decreto de necesidad y urgencia hubiese sido tratado de manera preferencial, acorde a las necesidades del caso, especialmente teniendo en cuenta que es el Poder Legislativo el órgano encargado de aprobar el presupuesto de la administración nacional.

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.

*Juan P. Tunessi. – Jorge L. Albarracín.*

### 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 975 de la fecha 13 de noviembre de 2013 por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 1.757/2013, 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 2º, 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 1.757/2013 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucional-

<sup>7</sup> Fallo “Consumidores Argentinos c/EN - PEN -Dto. 558/02-SS - ley 20.091 s/amparo ley 16.986”, voto de la mayoría considerando 13.

<sup>8</sup> Ídem nota anterior. Considerando 16. Voto del doctor Maqueda.

mente 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 nacional.

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

Sala de la comisión, 27 de noviembre de 2013.

*Enrique L. Thomas.*

## INFORME

*Honorable Congreso:*

El rechazo del decreto de necesidad y urgencia 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 con 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 invada 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.

Midón<sup>1</sup> señala que verificar si un decreto de necesidad y urgencia satisface el test de razonabilidad es una operación lógica que para el operador de la Constitución (Poder Judicial y/o Congreso) debe principiar por el examen de la necesidad del acto, o sea la comprobación objetiva de que concurre el hecho habilitante tipificado por la Ley Fundamental. Esto es, la existencia de necesidad, más la urgencia, más los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso.

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

### 2. Análisis del DNU

#### 2.1. Decreto 1.757/2013

El decreto de necesidad y urgencia, remitido por el jefe de Gabinete, que constituye el objeto de este análisis, establece lo siguiente: es menester analizar si el decreto de necesidad y urgencia transcrito cumple con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

Decreto 1.757/2013

Buenos Aires, 7/11/2013.

Fecha de publicación: B.O., 8/11/2013.

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

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

## 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, al Poder Legislativo nacional y al Ministerio Público dispuestas por normas legales durante el presente año.

Que es menester adecuar el presupuesto vigente del Honorable Senado de la Nación, a fin de atender sus gastos de funcionamiento.

Que corresponde reforzar los créditos vigentes de la Procuración General de la Nación con el objeto de afrontar gastos de funcionamiento.

Que resulta necesario modificar el presupuesto de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación a efectos de atender gastos de los principales programas culturales.

Que asimismo, se refuerzan los créditos vigentes de la Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares, organismo actuante en el ámbito de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, con el objeto de otorgar subsidios a bibliotecas populares.

Que a su vez es imperioso adecuar el presupuesto del Teatro Nacional Cervantes, organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, a los efectos de atender gastos que hacen a su normal operatoria.

Que por otra parte, y en virtud del aumento sostenido y el crecimiento de las actividades del citado organismo, corresponde incorporar nuevos cargos a la planta permanente del Teatro Nacional Cervantes a efectos de sostener el crecimiento de las actividades del mismo.

Que se debe asignar un refuerzo a la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico dependiente de la Presidencia de la Nación, en virtud de la mayor demanda de atención de pacientes de escasos recursos, del incremento de las tarifas de las prestaciones ofrecidas por el sector privado y de la atención del Programa Integral de Fortalecimiento para el Tratamiento de las Adicciones.

Que el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, dependiente de la Presidencia de la Nación, propicia incorporar recursos remanentes correspondientes al préstamo BIRF 7.572-AR Sistema de Identificación Tributario y Social (SINTyS) a fin de atender gastos de funcionamiento.

Que asimismo se prevé reforzar los créditos de la Jefatura de Gabinete de Ministros con el objeto de garantizar el cumplimiento de los objetivos de su gestión.

Que a los efectos de financiar los mayores gastos del Plan Nacional de Manejo del Fuego, es necesario incrementar los créditos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Que corresponde adecuar los créditos del SAF de apoyo a la autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo,

dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a fin de afrontar los gastos que surgen por actualizaciones en los contratos de obra oportunamente suscritos con las empresas adjudicatarias de las licitaciones públicas, y por otro lado, dar continuidad al programa de limpieza y mantenimiento de las márgenes del cauce principal y arroyos afluentes.

Que, asimismo, resulta necesario reforzar el presupuesto de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, organismo descentralizado actuante en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a fin de regularizar deudas de impuestos y tasas de terrenos e inmuebles afectados al Fondo Fiduciario Público denominado Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro. Cre. Ar).

Que es menester adecuar el crédito vigente del Registro Nacional de las Personas, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio del Interior y Transporte, a efectos de afrontar el costo derivado de la aplicación de medidas de innovación tecnológica para el proceso de producción del Documento Nacional de Identidad y del Pasaporte.

Que corresponde modificar 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 auto-transporte 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, los subsidios de explotación correspondientes a Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima, los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos celebrados con la República Popular China para la adquisición de material rodante, servicios comerciales y financieros relativos a las aperturas de cartas de crédito de los coches para el Ferrocarril Roca y sistemas de señalización para los ferrocarriles Mitre y Sarmiento, la transferencia a la Asociación de Bomberos Voluntarios de la República Argentina destinada a la conformación del Centro Nacional de Entrenamiento de la Academia Nacional de Bomberos y los compromisos asumidos correspondientes a la asistencia técnica y soporte técnico especializado que brinda a dicha cartera ministerial la Universidad Tecnológica Nacional.

Que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto requiere efectuar una modificación de créditos consistente en reducir gastos de capital para incrementar gastos corrientes, ante la necesidad de registrar los alquileres que deben girarse a las representaciones argentinas en el exterior, efectuar las transferencias en concepto de cuotas a organismos internacionales y atender sentencias judiciales.

Que, por otra parte, a fin de asegurar la adquisición de alimentos y medicamentos destinados a la población penal, los gastos de funcionamiento de las unidades penitenciarias, la transferencia al Patronato de Liberados 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, adicionalmente, es necesario adecuar el presupuesto del Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal, actuante en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a fin de afrontar la adquisición de insumos para los talleres de laborterapia y los gastos de mantenimiento y readecuación de los mismos.

Que es menester reforzar los créditos vigentes de la Policía Federal Argentina, actuante en el ámbito del Ministerio de Seguridad, con la finalidad de garantizar sus gastos de funcionamiento.

Que, asimismo, con el objeto de atender el pago de viáticos de los agentes que participan en los operativos especiales de seguridad es necesario incrementar el presupuesto vigente de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina, actuantes en el ámbito del Ministerio de Seguridad.

Que el Ministerio de Defensa debe contar con el financiamiento necesario para continuar con las actividades de promoción del desarrollo científico y tecnológico enmarcadas en el Programa de Investigación y Desarrollo para la Defensa, y dar respaldo a los compromisos derivados de las convocatorias de proyectos para el período 2012-2014.

Que por otra parte es menester asignar un refuerzo al Ministerio de Defensa con el objeto de financiar el inicio de un nuevo contrato con la Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín Sociedad Anónima (FAdeA) para completar y fabricar estructuras de aeronaves Pampa III y aeronaves Pampa GT.

Que asimismo deben contemplarse mayores créditos en el Estado Mayor General del Ejército a fin de cumplimentar las exigencias de adiestramiento y de mantenimiento de la reserva operacional de la fuerza y para el Operativo Fortín II, el cual se encuentra en pleno desarrollo en el marco del fortalecimiento de las acciones dispuestas por el decreto 1.091 de fecha 20 de julio de 2011.

Que el Estado Mayor General de la Armada debe contar con el financiamiento necesario para cumplimentar las exigencias de adiestramiento y de mantenimiento de la reserva operacional de la fuerza.

Que es necesario reforzar los créditos del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea para atender los compromisos asumidos con la empresa INVAP Sociedad del Estado para la provisión de dos (2) series de radares secundarios monopolio argentinos (RSMA) y para cumplimentar las exigencias de adiestramiento y de mantenimiento de la reserva operacional de la fuerza.

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 a su vez, se deben incrementar los créditos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a fin de atender erogaciones relativas al Programa de Estimulo a la Inyección Excedente de Gas Natural (Plan GAS).

Que asimismo, resulta necesario incorporar cuarenta (40) nuevos cargos a la planta permanente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a efectos de atender necesidades funcionales de su unidad informática.

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 al sistema de centros de investigación.

Que resulta oportuno ampliar el presupuesto vigente del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, con el objeto de permitirle atender mayores gastos operativos.

Que en el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, resulta necesario incorporar novecientos (900) cargos a los fines de continuar con la progresiva incorporación de su personal a la planta permanente, conforme lo previsto en el convenio colectivo de trabajo sectorial para el personal del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, aprobado por decreto 40 de fecha 25 de enero de 2007.

Que el Instituto Nacional de Promoción Turística, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Turismo, debe contar con los créditos necesarios destinados a financiar la participación de la República Argentina en la realización del rally Dakar 2014 y sus acciones promocionales.

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, al Fondo de Infraestructura Hídrica, a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (Cammesa) para la importación de energía eléctrica, la ampliación de la red de gasoductos, la ejecución de obras públicas y de arquitectura en provincias y municipios, la realización de acciones de infraestructura habitacional y básica, el fortalecimiento comunitario del hábitat, la urbanización de villas y asentamientos precarios, la asistencia y coordinación de las políticas de comunicaciones, la implementación del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre y del Plan "Argentina conectada" y la atención de gastos de funcionamiento.

Que resulta oportuno ajustar el presupuesto vigente del Ente Nacional Regulador de la Electricidad, organismo descentralizado actuante en la órbita de la Secretaría de Energía del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con el objeto de permitirle atender mayores gastos operativos.

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 obras hídricas.

Que corresponde incrementar el presupuesto vigente del Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP), organismo descentralizado actuante en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a los fines de atender gastos en concepto de servicios técnicos y profesionales.

Que es necesario reforzar los créditos vigentes de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con el objeto de garantizar la continuidad del Plan Nacional Espacial.

Que, en el caso del Ministerio de Educación, se prevé un incremento en sus créditos a efectos de atender la política salarial 2013 acordada para el personal docente, no docente y autoridades superiores de las distintas universidades nacionales, el aporte a la Municipalidad de General Pueyrredón en cumplimiento de las cláusulas del convenio 421 de fecha 20 de mayo de 2009, ratificado por el decreto 460 de fecha 6 de abril de 2010, los planes de mejora institucional de la educación secundaria y el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES).

Que, asimismo, se incluye en la citada jurisdicción el crédito necesario para asegurar el financiamiento de diversos gastos correspondientes a la Universidad Nacional de San Martín.

Que resulta necesario además, incorporar en esta jurisdicción, remanentes de ejercicios anteriores que surgen de saldos no utilizados de recursos provenientes de la donación de la Comunidad Europea en el marco de los proyectos de Cooperación Técnica Programa de Educación Media y Formación para el Trabajo para Jóvenes Convenio DCI ALA/2007/18991 y del Programa de Apoyo al Sector Educativo del Mercosur PASEM Convenio DCI ALA/2010/19892.

Que a los efectos de dar continuidad a las acciones que desarrolla la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Educación, se propicia una modificación de sus créditos vigentes.

Que es oportuno incrementar el presupuesto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

Productiva, para atender gastos correspondientes a la incorporación del cargo de coordinador ejecutivo del Gabinete Científico y Tecnológico (GACTEC), aprobado por la decisión administrativa 821 de fecha 7 de octubre de 2013, el financiamiento de los gastos operativos del Banco Nacional de Datos Genéticos y aquellos vinculados al desarrollo de los programas institucionales.

Que asimismo, se deben adecuar los créditos de financiamiento externo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva mediante compensación con los créditos asignados al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios para el cumplimiento de los objetivos del préstamo "Programa de Apoyo a la Innovación Tecnológica III" CLIPP 3 (BID 2777/OC-AR).

Que a su vez, se propicia una compensación dentro de dicha jurisdicción en los créditos con financiamiento externo, a fin de dar cumplimiento a las metas comprometidas con el Banco Interamericano de Desarrollo en el Préstamo "Apoyo a la Innovación Tecnológica en Pequeñas y Medianas Empresas" (BID 2437/OC-AR).

Que corresponde modificar los créditos vigentes del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a efectos de atender los aumentos en las becas de investigadores y cumplir con la planificación de los proyectos de investigación plurianual.

Que en el caso del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se deben modificar sus créditos a fin de atender gastos en concepto del servicio de correos que brinda el Correo Oficial de la República Argentina Sociedad Anónima.

Que asimismo, es oportuno incorporar al presupuesto vigente de la citada jurisdicción, los saldos existentes en caja al 31 de diciembre de 2012 provenientes de la Cooperación Técnica no Reembolsable ATN/ME 9.355-AR con destino al financiamiento del Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión.

Que por las resoluciones 30 de fecha 7 de febrero de 2013 y 327 de fecha 15 de agosto de 2013, ambas de la Administración Nacional de la Seguridad Social, organismo actuante en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se establece el valor de la movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241.

Que el decreto 1.668 de fecha 12 de septiembre de 2012 dispuso en su artículo 6° que el personal que preste servicios bajo relación de dependencia en el sector público nacional percibirá las asignaciones familiares en forma directa a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Que por efecto de las medidas citadas precedentemente resulta necesario incrementar los créditos

presupuestarios de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Que en el caso del 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 leche, vacunas y medicamentos, entre otros conceptos.

Que, además, se prevén asignaciones para el Centro Nacional de Reeducción Social, el Hospital Nacional “Doctor Baldomero Sommer”, el Hospital Nacional “Profesor Alejandro Posadas” y la Colonia Nacional “Doctor Manuel A. Montes de Oca”, organismos descentralizados actuantes en el ámbito del Ministerio de Salud, con el objeto de adquirir insumos médicos y afrontar gastos de funcionamiento.

Que es necesario modificar los créditos de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social, a efectos de atender gastos de funcionamiento derivados de las acciones asistenciales que desarrolla.

Que en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, organismo descentralizado del Ministerio de Desarrollo Social, se incluye un aporte al Tesoro nacional en concepto de remanentes correspondientes al ejercicio 2011.

Que deben incrementarse los créditos de la jurisdicción 90 - Servicio de la Deuda Pública para posibilitar la atención de los servicios financieros de la deuda pública correspondientes a intereses y amortizaciones del presente ejercicio.

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 Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA), a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AYSA), a la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (AR-SAT), a la Entidad Binacional Yacypretá, a la empresa Emprendimientos Energéticos Binacionales Sociedad Anónima (EBISA), a la empresa Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, a la Unidad Especial de Sistema de Transmisión Yacypretá (UESTY), a la empresa Dioxitek Sociedad Anónima, a la empresa Veng Sociedad Anónima, a la Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín Sociedad

Anónima (FAdeA), al Operador Ferroviario Sociedad del Estado (SOFSE), a la Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIF), a la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios SAPEM (ex Ferrocarril General Belgrano S.A.), al Servicio de Radio y Televisión de la Universidad de Córdoba Sociedad Anónima (SRT), a la empresa Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima y a la Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería Sociedad del Estado (ENSI).

Que es necesario reforzar los créditos destinados a la atención del Fondo Federal Solidario creado por el decreto 206 de fecha 19 de marzo de 2009.

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 resulta oportuno incorporar el crédito necesario para la atención de los Regímenes de Compensaciones a los Productores de Petróleo (decreto 652 de fecha 19 de abril de 2002), de Gas Propano (decreto 934 de fecha 22 de abril de 2003) y de Petróleo Plus y Refinación Plus (decreto 2.014 de fecha 25 de noviembre de 2008).

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

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

Que el artículo 73 de la ley 26.546 facultó al Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a implementar programas de asistencia financiera a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la atención del déficit financiero y para regularizar atrasos de tesorería en concepto de salarios y servicios esenciales, en circunstancias que muchas de tales jurisdicciones realizaban esfuerzos para equilibrar el comportamiento de los flujos financieros cumpliendo a su vez con la premisa de normalizar los pagos de los gastos sociales más sensibles.

Que con avances importantes en el cumplimiento de dichos objetivos, las provincias están requiriendo en esta etapa complementar el apoyo financiero disponible para la cobertura de proyectos de obras de infraestructura pública que impactan en el mejor desarrollo económico y social de sus comunidades, atendiendo además a la implementación de programas de prevención y reconstrucción resultantes de contingencias de fenómenos climáticos adversos.

Que es por ello que el Poder Ejecutivo nacional se propone ampliar el alcance y los objetivos del artículo 73 referido, entendiendo que de tal forma se contará con los instrumentos necesarios para dar respuestas

más integrales a los requerimientos de asistencia que presentan las finanzas públicas provinciales.

Que resulta adecuado establecer que el fondo de administración creado, en el marco de lo establecido por los artículos 4° y 5° del decreto 2.127 de fecha 7 de noviembre de 2012, por el artículo 1° de la resolución 264 de fecha 18 de junio de 2013 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, es un fideicomiso público destinado al cumplimiento de los objetivos trazados por el mencionado decreto.

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, 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 de 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, incisos 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.

Por ello,

*El vicepresidente de la Nación Argentina en ejercicio del Poder Ejecutivo, 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. Dicha modificación queda exceptuada de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 56 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156 y sus modificaciones.

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. Autorízase al señor jefe de Gabinete de Ministros para que, en oportunidad de proceder a la distribución de créditos del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2014 conforme lo establece el artículo 5° de la ley 26.895, incorpore al presupuesto de dicho ejercicio los cargos incrementados por el presente artículo.

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° – El refuerzo de créditos dispuesto para la jurisdicción 01 - Poder Legislativo nacional incluye la totalidad de los sobrantes presupuestarios verificados al 31 de diciembre de 2012.

Art. 5° – Incorpórase al artículo 73 de la ley 26.546, incluido por el artículo 93 a la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto 11.672 (t. o. 2005), la asistencia para obras de infraestructura social.

Art. 6° – Establécese que el fondo de administración creado, en el marco de lo establecido por los artículos 4° y 5° del decreto 2.127 de fecha 7 de noviembre de 2012, por el artículo 1° de la resolución 264 de fecha 18 de junio de 2013 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, es un fideicomiso público en el cual la fiducia es el contrato de administración suscrito entre el Banco de la Nación Argentina como fiduciario y la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como fiduciante, de acuerdo al modelo de contrato aprobado como anexo II de la citada resolución.

Art. 7° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 8° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

AMADO BOUDOU.

*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. – José L. S. Barañao. – Agustín O. Rossi.*

Nota: El/los anexo/s que integra/n este[a] decreto se publican en la edición web del BORA – [www.boletinoficial.gov.ar](http://www.boletinoficial.gov.ar) – y también podrán ser consultados en la sede central de la Dirección Nacional (Suipacha 767 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

## 2.2. Razones formales

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

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 decreto de necesidad y urgencia 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 aquel 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”<sup>2</sup> 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 decretos de necesidad y urgencia, 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; 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.<sup>3</sup>

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al decreto de necesidad y urgencia 1.757/2013 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la Carta Magna.

<sup>2</sup> Fallos, 322:1726, considerando 9, párrafo 1.

<sup>3</sup> Fallos, 322-1726, considerando 7°; en igual sentido: Badeni, Gregorio, *Tratado de derecho constitucional*, Buenos Aires, tomo ESES, La Ley, 2004, 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 cumplimentan los requisitos para la legítima utilización de dicha facultad.

Es así, que como fundamento principal el decreto alega 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, al Poder Legislativo nacional y al Ministerio Público dispuestas por normas legales durante el presente año [...]

”[...] 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, 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 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, así como también todos los órdenes institucionales del Estado. La mayor parte de las asignaciones que propone el decreto de necesidad y urgencia 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, salteando 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 decreto de necesidad y urgencia implica un aumento de alrededor de 80 mil millones de pesos en el presupuesto para el año 2013. La mayor parte de ese monto estará destinada a cubrir gastos de subsidios y engrosará de manera considerable el déficit fiscal. La gravedad está dada por el hecho de que el decreto continúa con la lógica de la falta de planeamiento estratégico por parte del gobierno nacional.

El tan mentado presupuesto es una ley vacía de sustancia que lejos está de ser el plan fundamental que pregonan desde las filas oficialistas. Las previsiones allí descritas no se condicen con la realidad, como nos encargamos de resaltar todos los años. Se trata de adaptar la realidad a un papel que no convence ni al propio gobierno ya que en lo que va del año han modificado el presupuesto en más de 100 mil millones de pesos. Es decir, de nada sirve hacer previsiones si luego se van a dar este tipo de desfases.

Pero yendo al punto del decreto en cuestión, basta hacer hincapié en algunos aspectos claves para dar cuenta de la desproporcionalidad de las previsiones que no hacen más que agregar más incertidumbre y desconfianza en el gobierno.

En el texto original del proyecto de ley del presupuesto figuraba que el año cerraría con un superávit fiscal de 1.086 millones de pesos. Sin embargo, en el presente decreto de necesidad y urgencia se afirma que hasta el momento existe un déficit fiscal de 105.000 millones de pesos aproximadamente. Esto se debe a un aumento monumental del gasto que evidentemente estaba planificado, pero deliberadamente se lo decidió “esconder” de las estimaciones iniciales. Y nos referimos con estos términos ya que es una situación recurrente que no reviste novedad ni sorpresa sino que al contrario, habla de una práctica sistemática e institucionalizada que no hace otra cosa que agravarse año tras año.

Otro dato esclarecedor de la manipulación de las cifras de la realidad 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 \$ 6.

La mayor parte del aumento presupuestario va a generar déficit ya que sólo un pequeño porcentaje está financiado con recursos genuinos, fruto de una recaudación superior a la estimada. El gasto sigue siendo excesivamente elevado y la mayor parte se destina a mantener subsidios del sector energético. El costo del “relato” es cada vez más elevado.

Por ejemplo, el envío de 300 millones de pesos para el “Fútbol para Todos” evidencia también cuáles son las prioridades del “modelo” que está más encaminado

a autoblindarse con más relato que en encarar definitivamente las reformas que hacen falta para generar la previsibilidad y la confianza necesarias para un adecuado desarrollo.

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. Las cifras serían aún peores si no contara por ejemplo con las transferencias realizadas desde el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FAGS) 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.

El presupuesto es un reflejo fiel del tan mentado “modelo”. Es sólo una declaración sin sustento. Un relato sin realidad en donde apoyarse. Basta con ver alguna de las intervenciones de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner cuando por ejemplo, durante las Jornadas Monetarias y Bancarias del Banco Central de la República Argentina del año 2010, decía que “los dos pilares de un modelo son el superávit fiscal y el superávit comercial”. Se jactaba de la acumulación de reservas y del crecimiento de la actividad económica. Sin embargo, el déficit fiscal hoy se ubica en torno al 4 % del PBI, similar a la denostada época de la convertibilidad. Ajustar la realidad a fuerza de leyes que no conciden con lo que realmente ocurre no sólo es un acto de gran irresponsabilidad, sino que, utilizado como herramienta política, constituye una verdadera perversión para los intereses de la Nación.

No hay que olvidar que en dicha discrecionalidad las más perjudicadas siguen siendo las provincias, que son las que se tienen que hacer cargo de los gastos del gobierno nacional que sin embargo no las tiene en cuenta. La lógica del centralismo y la acumulación unitaria también responde a un comportamiento netamente electoralista movilizado por impulsos políticos por sobre las normas de eficiencia y eficacia sobre las que dicen operar desde el oficialismo.

Por esa razón, 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, sumado 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 L. Thomas.*

#### ANTECEDENTE

#### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 13 de noviembre 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 1.757 del 7 de noviembre de 2013, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 975

HERNÁN G. LORENZINO.

*Juan M. Abal Medina.*

Buenos Aires, 7 de noviembre 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, al Poder Legislativo nacional y al Ministerio Público dispuestas por normas legales durante el presente año.

Que es menester adecuar el presupuesto vigente del Honorable Senado de la Nación, a fin de atender sus gastos de funcionamiento.

Que corresponde reforzar los créditos vigentes de la Procuración General de la Nación con el objeto de afrontar gastos de funcionamiento.

Que resulta necesario modificar el presupuesto de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación a efectos de atender gastos de los principales programas culturales.

Que, asimismo, se refuerzan los créditos vigentes de la Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares, organismo actuante en el ámbito de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, con el objeto de otorgar subsidios a bibliotecas populares.

Que a su vez, es imperioso adecuar el presupuesto del Teatro Nacional Cervantes, organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, a los efectos de atender gastos que hacen a su normal operatoria.

Que por otra parte, y en virtud del aumento sostenido y el crecimiento de las actividades del citado organismo, corresponde incorporar nuevos cargos a la planta permanente del Teatro Nacional Cervantes a efectos de sostener el crecimiento de las actividades del mismo.

Que se debe asignar un refuerzo a la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico dependiente de la Presidencia de la Nación, en virtud de la mayor demanda de atención de pacientes de escasos recursos, del incremento de las tarifas de las prestaciones ofrecidas por el sector privado y de la atención del Programa Integral de Fortalecimiento para el Tratamiento de las Adicciones.

Que el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, dependiente de la Presidencia de la Nación, propicia incorporar recursos remanentes correspondientes al préstamo BIRF 7.572-AR Sistema de Identificación Tributario y Social (SINTyS) a fin de atender gastos de funcionamiento.

Que asimismo se prevé reforzar los créditos de la Jefatura de Gabinete de Ministros con el objeto de garantizar el cumplimiento de los objetivos de su gestión. Que a los efectos de financiar los mayores gastos del Plan Nacional de Manejo del Fuego, es necesario incrementar los créditos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Que corresponde adecuar los créditos del SAF de apoyo a la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a fin de afrontar los gastos que surgen por actualizaciones en los contratos de obra oportunamente suscritos con las empresas adjudicatarias de las licitaciones públicas, y por otro lado, dar continuidad al programa de limpieza y mantenimiento de las márgenes del cauce principal y arroyos afluentes.

Que, asimismo, resulta necesario reforzar el presupuesto de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, organismo descentralizado actuante en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a fin de

regularizar deudas de impuestos y tasas de terrenos e inmuebles afectados al Fondo Fiduciario Público denominado Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar).

Que es menester adecuar el crédito vigente del Registro Nacional de las Personas, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio del Interior y Transporte, a efectos de afrontar el costo derivado de la aplicación de medidas de innovación tecnológica para el proceso de producción del documento nacional de identidad y del pasaporte.

Que corresponde modificar 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 auto-transporte 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, los subsidios de explotación correspondientes a Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima, los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos celebrados con la República Popular China para la adquisición de material rodante, servicios comerciales y financieros relativos a las aperturas de cartas de crédito de los coches para el Ferrocarril Roca y sistemas de señalización para los ferrocarriles Mitre y Sarmiento, la transferencia a la Asociación de Bomberos Voluntarios de la República Argentina destinada a la conformación del Centro Nacional de Entrenamiento de la Academia Nacional de Bomberos y los compromisos asumidos correspondientes a la asistencia técnica y soporte técnico especializado que brinda a dicha cartera ministerial la Universidad Tecnológica Nacional.

Que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto requiere efectuar una modificación de créditos consistente en reducir gastos de capital para incrementar gastos corrientes, ante la necesidad de registrar los alquileres que deben girarse a las representaciones argentinas en el exterior, efectuar las transferencias en concepto de cuotas a organismos internacionales y atender sentencias judiciales.

Que, por otra parte, a fin de asegurar la adquisición de alimentos y medicamentos destinados a la población penal, los gastos de funcionamiento de las unidades penitenciarias, la transferencia al Patronato de Liberados 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, adicionalmente, es necesario adecuar el presupuesto del Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal, actuante en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a fin de afrontar la adquisición de insumos para los

talleres de laborterapia y los gastos de mantenimiento y readecuación de los mismos.

Que es menester reforzar los créditos vigentes de la Policía Federal Argentina, actuante en el ámbito del Ministerio de Seguridad, con la finalidad de garantizar sus gastos de funcionamiento,

Que, asimismo, con objeto de atender el pago de viáticos de los agentes que participan en los operativos especiales de seguridad es necesario incrementar el presupuesto vigente de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina, actuantes en el ámbito del Ministerio de Seguridad.

Que el Ministerio de Defensa debe contar con el financiamiento necesario para continuar con las actividades de promoción del desarrollo científico y tecnológico enmarcadas en el Programa de Investigación y Desarrollo para la Defensa, y dar respaldo a los compromisos derivados de las convocatorias de proyectos para el período 2012-2014.

Que por otra parte es menester asignar un refuerzo al Ministerio de Defensa con el objeto de financiar el inicio de un nuevo contrato con la Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín Sociedad Anónima (FAdeA) para completar y fabricar estructuras de aeronaves Pampa III y aeronaves Pampa GT.

Que asimismo deben contemplarse mayores créditos en el Estado Mayor General del Ejército a fin de cumplimentar las exigencias de adiestramiento y de mantenimiento de la reserva operacional de la fuerza y para el Operativo Fortín II, el cual se encuentra en pleno desarrollo en el marco del fortalecimiento de las acciones dispuestas por el decreto 1.091 de fecha 20 de julio de 2011.

Que el Estado Mayor General de la Armada debe contar con el financiamiento necesario para cumplimentar las exigencias de adiestramiento y de mantenimiento de la reserva operacional de la fuerza.

Que es necesario reforzar los créditos del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea para atender los compromisos asumidos con la empresa INVAP Sociedad del Estado para la provisión de dos (2) series de radares secundarios monopulso argentinos (RSMA) y para cumplimentar las exigencias de adiestramiento y de mantenimiento de la reserva operacional de la fuerza.

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 a su vez, se deben 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).

Que asimismo, resulta necesario incorporar cuarenta (40) nuevos cargos a la planta permanente del Ministe-

rio de Economía y Finanzas Públicas, a efectos de atender necesidades funcionales de su unidad informática.

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 al sistema de centros de investigación.

Que resulta oportuno ampliar el presupuesto vigente del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, con el objeto de permitirle atender mayores gastos operativos.

Que en el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, resulta necesario incorporar novecientos (900) cargos a los fines de continuar con la progresiva incorporación de su personal a la planta permanente, conforme lo previsto en el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, aprobado por decreto 40 de fecha 25 de enero de 2007.

Que el Instituto Nacional de Promoción Turística, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Turismo, debe contar con los créditos necesarios destinados a financiar la participación de la República Argentina en la realización del rally Dakar 2014 y sus acciones promocionales.

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, al Fondo de Infraestructura Hídrica, a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (Cammesa) para la importación de energía eléctrica, la ampliación de la red de gasoductos, la ejecución de obras públicas y de arquitectura en provincias y municipios, la realización de acciones de infraestructura habitacional y básica, el fortalecimiento comunitario del hábitat, la urbanización de villas y asentamientos precarios, la asistencia y coordinación de las políticas de comunicaciones, la implementación del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre y del Plan "Argentina conectada" y la atención de gastos de funcionamiento.

Que resulta oportuno ajustar el presupuesto vigente del Ente Nacional Regulador de la Electricidad, organismo descentralizado actuante en la órbita de la Secretaría de Energía del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con el objeto de permitirle atender mayores gastos operativos.

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 Pla-

nificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a los fines de dar continuidad a los trabajos de construcción y mantenimiento de rutas y obras hídricas.

Que corresponde incrementar el presupuesto vigente del Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP), organismo descentralizado actuante en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a los fines de atender gastos en concepto de servicios técnicos y profesionales.

Que es necesario reforzar los créditos vigentes de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con el objeto de garantizar la continuidad del Plan Nacional Espacial.

Que, en el caso del Ministerio de Educación, se prevé un incremento en sus créditos a efectos de atender la política salarial 2013 acordada para el personal docente, no docente y autoridades superiores de las distintas universidades nacionales, el aporte a la Municipalidad de General Pueyrredón en cumplimiento de las cláusulas del convenio 421 de fecha 20 de mayo de 2009, ratificado por el decreto 460 de fecha 6 de abril de 2010, los planes de Mejora Institucional de la Educación Secundaria y de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES).

Que, asimismo, se incluye en la citada jurisdicción el crédito necesario para asegurar el financiamiento de diversos gastos correspondientes a la Universidad Nacional de San Martín.

Que resulta necesario además, incorporar en esta jurisdicción, remanentes de ejercicios anteriores que surgen de saldos no utilizados de recursos provenientes de la donación de la Comunidad Europea en el marco de los proyectos de cooperación técnica Programa de Educación Media y Formación para el Trabajo para Jóvenes Convenio DCIALA/2007/18991 y del Programa de Apoyo al Sector Educativo del Mercosur-PASEM Convenio DCIALA/2010/19892.

Que a los efectos de dar continuidad a las acciones que desarrolla la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Educación, se propicia una modificación de sus créditos vigentes.

Que es oportuno incrementar el presupuesto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, para atender gastos correspondientes a la incorporación del cargo de coordinador ejecutivo del Gabinete Científico y Tecnológico (GACTEC), aprobado por la decisión administrativa 821 de fecha 7 de octubre de 2013, el financiamiento de los gastos operativos del Banco Nacional de Datos Genéticos y aquellos vinculados al desarrollo de los programas institucionales.

Que asimismo, se deben adecuar los créditos de financiamiento externo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva mediante com-

pensación con los créditos asignados al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios para el cumplimiento de los objetivos del préstamo "Programa de Apoyo a la Innovación Tecnológica III" CLIPP 3 (BID 2777/OC-AR).

Que a su vez, se propicia una compensación dentro de dicha jurisdicción en los créditos con financiamiento externo, a fin de dar cumplimiento a las metas comprometidas con el Banco Interamericano de Desarrollo en el préstamo "Apoyo a la Innovación Tecnológica en Pequeñas y Medianas Empresas" (BID 2437/OC-AR).

Que corresponde modificar los créditos vigentes del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a efectos de atender los aumentos en las becas de investigadores y cumplir con la planificación de los proyectos de investigación plurianual.

Que en el caso del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se deben modificar sus créditos a fin de atender gastos en concepto del servicio de correos que brinda el Correo Oficial de la Republica Argentina Sociedad Anónima.

Que asimismo, es oportuno incorporar al presupuesto vigente de la citada jurisdicción, los saldos existentes en caja al 31 de diciembre de 2012 provenientes de la Cooperación Técnica no Reembolsable ATN/ME 9.355-AR con destino al financiamiento del Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión.

Que por las resoluciones 30 de fecha 7 de febrero de 2013 y 327 de fecha 15 de agosto de 2013, ambas de la Administración Nacional de la Seguridad Social, organismo actuante en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se establece el valor de la movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241.

Que el decreto 1.668 de fecha 12 de septiembre de 2012 dispuso en su artículo 6° que el personal que preste servicios bajo relación de dependencia en el sector público nacional percibirá las asignaciones familiares en forma directa a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Que por efecto de las medidas citadas precedentemente resulta necesario incrementar los créditos presupuestarios de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Que en el caso del 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 leche, vacunas y medicamentos, entre otros conceptos.

Que, además, se prevén asignaciones para el Centro Nacional de Reeducción Social, el Hospital Nacional “Dr. Baldomero Sommer”, el Hospital Nacional “Profesor Alejandro Posadas” y la Colonia Nacional “Dr. Manuel A. Montes de Oca”, organismos descentralizados actuantes en el ámbito del Ministerio de Salud, con el objeto de adquirir insumos médicos y afrontar gastos de funcionamiento.

Que es necesario modificar los créditos de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social, a efectos de atender gastos de funcionamiento derivados de las acciones asistenciales que desarrolla.

Que en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, organismo descentralizado del Ministerio de Desarrollo Social, se incluye un aporte al Tesoro nacional en concepto de remanentes correspondientes al ejercicio 2011.

Que deben incrementarse los créditos de la jurisdicción 90 - Servicio de la Deuda Pública para posibilitar la atención de los servicios financieros de la deuda pública correspondientes a intereses y amortizaciones del presente ejercicio.

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 Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA), a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AYSA), a la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (AR-SAT), a la Entidad Biacional Yacyretá, a la empresa Emprendimientos Energéticos Binacionales Sociedad Anónima (EBISA), a la empresa Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, a la Unidad Especial de Sistema de Transmisión Yacyretá (UESTY), a la empresa Dioxitek Sociedad Anónima, a la empresa Veng Sociedad Anónima, a la Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín Sociedad Anónima (FAdeA), al Operador Ferroviario Sociedad del Estado (SOFSE), a la Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIF), a la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios SAPEM (ex Ferrocarril General Belgrano S.A.), al Servicio de Radio y Televisión de la Universidad de Córdoba Sociedad Anónima (SRT), a la empresa Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima y a la Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería Sociedad del Estado (ENSI).

Que es necesario reforzar los créditos destinados a la atención del Fondo Federal Solidario creado por el decreto 206 de fecha 19 de marzo de 2009.

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 resulta oportuno incorporar el crédito necesario para la atención de los Regímenes de Compensaciones a los Productores de Petróleo (decreto 652 de fecha 19 de abril de 2002), de Gas Propano (decreto 934 de fecha 22 de abril de 2003) y de Petróleo Plus y Refinación Plus (decreto 2.014 de fecha 25 de noviembre de 2008).

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

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

Que el artículo 73 de la ley 26.546 facultó al Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a implementar programas de asistencia financiera a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la atención del déficit financiero y para regularizar atrasos de tesorería en concepto de salarios y servicios esenciales, en circunstancias que muchas de tales jurisdicciones realizaban esfuerzos para equilibrar el comportamiento de los flujos financieros cumpliendo a la vez con la premisa de normalizar los pagos de los gastos sociales más sensibles.

Que con avances importantes en el cumplimiento de dichos objetivos, las provincias están requiriendo en esta etapa complementar el apoyo financiero disponible para la cobertura de proyectos de obras de infraestructura pública que impactan en el mejor desarrollo económico y social de sus comunidades, atendiendo además a la implementación de programas de prevención y reconstrucción resultantes de contingencias de fenómenos climáticos adversos.

Que es por ello que el Poder Ejecutivo nacional se propone ampliar el alcance y los objetivos del artículo 73 referido, entendiendo que de tal forma se contará con los instrumentos necesarios para dar respuestas más integrales a los requerimientos de asistencia que presentan las finanzas públicas provinciales.

Que resulta adecuado establecer que el fondo de administración creado, en el marco de lo establecido por los artículos 4° y 5° del decreto 2.127 de fecha 7 de noviembre de 2012, por el artículo 1° de la resolución 264 de fecha 18 de junio de 2013 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas es un fideicomiso público destinado al cumplimiento de los objetivos trazados por el mencionado decreto.

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, 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 de 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, incisos 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.

Por ello,

*El vicepresidente de la Nación Argentina en ejercicio del Poder Ejecutivo, 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. Dicha modificación queda exceptuada de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 56 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156 y sus modificaciones.

Art. 2° – Incrementése 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. Autorízase al señor jefe de Gabinete de Ministros para que, en oportunidad de proceder a la distribución de créditos del presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2014 conforme lo establece el artículo 5° de la ley 26.895, incorpore al presupuesto de dicho ejercicio los cargos incrementados por el presente artículo.

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° – El refuerzo de créditos dispuesto para la jurisdicción 01 - Poder Legislativo nacional incluye la totalidad de los sobrantes presupuestarios verificados al 31 de diciembre de 2012.

Art. 5° – Incorpórase al artículo 73 de la ley 26.546, incluido por el artículo 93 a la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto 11.672 (t. o. 2005), la asistencia para obras de infraestructura social.

Art. 6° – Establécese que el fondo de administración creado, en el marco de lo establecido por los artículos 4° y 5° del decreto 2.127 de fecha 7 de noviembre de 2012, por el artículo 1° de la resolución 264 de fecha 18 de junio de 2013 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, es un fideicomiso público en el

cual la fiducia es el contrato de administración suscrito entre el Banco de la Nación Argentina como fiduciario y la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como fiduciante, de acuerdo al modelo de contrato aprobado como anexo II de la citada resolución.

Art. 7° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 8° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.757

AMADO BOUDOU.

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

Suplemento

