

SESIONES ORDINARIAS

2014

ORDEN DEL DÍA N° 529

Impreso el día 4 de septiembre de 2014

Término del artículo 113: 15 de septiembre de 2014

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 1.246 de fecha 31 de julio de 2014. (12-JGM.-2014.)

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

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.-12-JGM.-2014 referido al decreto del Poder Ejecutivo 1.246 de fecha 31 de julio del 2014, mediante el cual se realizan modificaciones al presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2014. Todo ello, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas a los artículos 1°, 3° y 4° del decreto 1.246/14, 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 validez del decreto 1.246 de fecha 31 de julio de 2014.

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 agosto de 2014.

Jorge A. Landau. – Diana B. Conti. – María T. García. – María G. de la Rosa. – Pablo G. González. – Marcelo A. H. Guinle. – Miguel Á. Pichetto. – 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 fuera complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

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

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

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

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

“CAPÍTULO TERCERO

”Atribuciones del Poder Ejecutivo

”Artículo 99: El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...]

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

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

“CAPÍTULO CUARTO

”Atribuciones del Congreso

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

”La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las

normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.”

CAPÍTULO QUINTO

De la formación y sanción de las leyes

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

“CAPÍTULO CUARTO

”Del Jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo

”Artículo 100: [...] 12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

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

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

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

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

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

En este sentido, a propuesta de los respectivos bloques de las Cámaras, los presidentes de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han emitido los

instrumentos legales correspondientes, designando a los señores senadores y diputados miembros, integrando formalmente la comisión.

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

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

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ *La Ley*, 1991-C,158.

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

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

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

En este sentido, la Corte Suprema definió la emergencia económico-social como aquella “situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad que hay que ponerle fin” (considerando 43).

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

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

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

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de

su dictado, en el caso “Rodríguez”,⁷ la Corte Suprema de Justicia de la Nación se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

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

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 “en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales –antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese trámite– siempre que, ante un “caso concreto” –inexistente en la especie–, conforme las exigencias del artículo 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la ley fundamental” (considerando 23).

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

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

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

⁷ *La Ley*, 1997-E,884.

⁸ “Verrocchi, Ezio D. c/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, *Fallos*, 322:1726, *La Ley*, 1999-E, 590.

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

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

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

En el considerando 9º 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 Corte Suprema de Justicia de la Nación 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.

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

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

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

En el caso “Guida”,¹⁰ la Corte Suprema de Justicia de la Nación 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 Corte Suprema de Justicia de la Nación, 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 6º).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el Tribunal en la causa Verrocchi (*Fallos*, 322:1.726), 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 6º).

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de *Fallos*, 313:1.513. 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

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

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

que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (considerando 7°).

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

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 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.

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

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

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

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

el punto de vista jurídico la utilización de distintos términos.

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

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

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

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo 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 el cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.

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

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, seguidamente se la admite respecto de dos materias determinadas: a) de administración, y b) de emergencia pública.

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

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

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

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

mente, que afectaban el principio de la división de los poderes.¹³

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

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.246 de fecha 31 de julio de 2014, mediante el cual se realizan modificaciones al presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2014. Todo ello, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas a los artículos 1º, 3º y 4º del decreto 1.246/14, 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: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

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

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

acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

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

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional, que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”, y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto éstos sean derogados formalmente por el Congreso.¹⁵

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 1.246/2014.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia –en el último considerando del citado decreto– de 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 de motu proprio) que en el caso de la delegación legislativa (a través de la que el Poder Legislativo le ha encomendado al Poder Ejecutivo el dictado de una ley, estableciendo las ‘bases de la delegación’). En el primer caso el Congreso tiene una participación ex-post, mientras que en el segundo tiene una participación ex-ante”.

A través del decreto bajo análisis, se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2014.

El Poder Ejecutivo expresa que resulta pertinente modificar el presupuesto para el ejercicio del año en curso para atender gastos no contemplados en él, y así

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

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

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

facilitar el normal funcionamiento de la administración pública nacional.

Asimismo resulta necesario incrementar el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2014 - Recursos Humanos, de acuerdo con el detalle obrante en la planilla anexa al artículo 3° que forma parte integrante del DNU 1.246/2014.

Por otra parte a través del DNU en tratamiento se sustituye la planilla anexa al artículo 49 de la ley 26.895 de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2014 por la planilla anexa al artículo 4° del decreto en tratamiento.

En cuanto a las modificaciones presupuestarias se destacan las del:

–Ministerio Público de la Defensa, con el objeto de incorporar recursos remanentes de ejercicios anteriores provenientes de donaciones de organismos internacionales.

–De la Secretaría General de la Presidencia de la Nación con el objeto de atender compromisos contraídos por el Estado nacional.

–Del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), ambos organismos descentralizados actuantes en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, con el objeto de atender las necesidades del Plan Operativo Anual (POA) del Programa de Gestión de la Sanidad y Calidad Agroalimentaria (préstamo BID 1.950/OC-AR) y del Programa de Fortalecimiento del Sistema de Innovación Agropecuaria (préstamo BID 2.412/OC-AR), respectivamente.

–Del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a los efectos de cumplir, por un lado, con los compromisos asumidos en el marco del Programa de Estímulo a la Inyección Excedente de Gas Natural (Plan Gas) y, por otro, para afrontar erogaciones vinculadas al fortalecimiento institucional provincial y de mejora en la gestión financiera.

–Del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

–De la Autoridad Regulatoria Nuclear, toda vez que resultó necesario incorporar 15 nuevos cargos a la planta permanente.

–Del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a fin de atender transferencias con destino al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal, el Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica y la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (Cammesa).

–De la Comisión Nacional de Actividades Espaciales, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

–Del Ministerio de Salud incrementando créditos y recursos correspondiente a varios proyectos con financiamiento externo ejecutados en su órbita.

–De los programas 28 (Inclusión Social y Fortalecimiento Infantil) y 38 (Programa del Ingreso Social con Trabajo), ambos en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, a fin de continuar con las acciones de inclusión social desarrolladas por los mismos.

–De la jurisdicción 91, Obligaciones a Cargo del Tesoro para la atención del Fondo Federal solidario creado por el decreto 206 de fecha 19 de marzo de 2009.

–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 a su vez, corresponde acrecentar las transferencias destinadas a la empresa Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), a Yacimiento Carbonífero 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 Dioxitek Sociedad Anónima, a la empresa Veng Sociedad Anónima, a la operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE), a la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF S.E.), a la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios S.A.C.P.E.M. (ex Ferrocarril General Belgrano S.A.) y a la empresa Belgrano Cargas y Logística S.A.

Asimismo se realizan modificaciones presupuestarias del Ministerio del Interior y Transporte con el objeto de afrontar los gastos de funcionamiento para su normal desempeño, los compromisos mensuales asumidos con universidades nacionales, la donación del “Fondo para el Medio Ambiente Mundial” (GEF) 93.048 Proyecto de Transporte Sostenible y Calidad del Aire, 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 ferroviaria a las empresas Metrovias Sociedad Anónima y Ferrovías S.A., la ejecución de las obras del plan de recupero de mantenimiento diferido y de obras ferroviarias, los gastos de nacionalización para los contratos de adquisición de material rodante y de equipamiento de sistemas de señalización, los subsidios a Aerolíneas Argentinas S.A., los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos celebrados con la República Popular China para la adquisición de material rodante, el cumplimiento del Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas en el marco de lo dispuesto por el artículo 7° del decreto 324 de fecha 30 de diciembre de 2011 y la atención de préstamos con financiamiento externo.

Por otra parte, por la resolución 27 de fecha 4 de febrero de 2014 de la Administración Nacional de la Seguridad Social, administración descentralizada 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 de las prestaciones prevista en el artículo 32 de la ley 24.241 y sus modificaciones, los decretos 185 de fecha 12 de

febrero de 2014 y 779 de fecha 26 de mayo de 2014 incrementaron los valores de las asignaciones familiares y los rangos para su percepción. En consecuencia, por efecto de las medidas citadas precedentemente resultó necesario incrementar los créditos presupuestarios de la mencionada Administración Nacional de la Seguridad Social, a través del decreto 1.246/2014.

Todo ello, entre otras adecuaciones presupuestarias.

El Poder Ejecutivo deja sentado que asimismo corresponde registrar la operación derivada de la firma del Convenio de Solución Amigable y Avenimiento de Expropiación celebrado entre la Argentina y Repsol S.A., Repsol Capital S.L. y Repsol Butano S.A., aprobado por la ley 26.932.

Y del mismo modo, considera la incorporación de recursos remanentes de ejercicios anteriores que son adeudados al Tesoro nacional por varios organismos de la administración nacional.

Por último se establece que el aumento de las erogaciones será financiado con recursos mayores a los calculados en el presupuesto vigente, así como también con fuentes financieras adicionales.

En tal sentido, a fin de evitar demoras en las acciones precedentemente referidas, resulta necesario disponer con urgencia las adecuaciones antes descriptas correspondientes al ejercicio presupuestario 2014.

Por ello, resultó pertinente el dictado del 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.

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 1.246/2014 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 1.246 de fecha 31 de julio de 2014.

Decreto 1.246/2014

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 referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.246 de fecha 31 de julio de 2014, por el cual se modifica el presupuesto ejercicio 2014.

Atendiendo a los fundamentos que aquí se presentan, se recomienda:

Proyecto de resolución

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Declarar la invalidez por inconstitucional y la nulidad absoluta e insanable del decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.246 del 31 de julio de 2014.

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 agosto de 2014.

Adrián Pérez.

INFORME

Condiciones de validez de los decretos de necesidad y urgencia

En un ordenamiento jurídico existe aquello que Hart identificó como reglas secundarias¹⁶ y que refieren a las normas según las cuales podemos distinguir adecuadamente una norma jurídica válida de cualquier otra cosa. Básicamente, la idea es que no puede haber orden jurídico si no disponemos de normas que establezcan pautas que otorgan investidura y competencia para crear derecho, así como procedimientos precisos mediante los cuales ese derecho es creado. Cualquier mandato, orden, imperativo o disposición con pretensión de alterar la realidad, que no sea emitido de acuerdo a esas normas que establecen investiduras, competencias y procedimientos, está, necesariamente, fuera del universo de las normas jurídicas.

Esta idea, bastante elemental y difundida, tiene enormes implicancias en el análisis del artículo 99 inciso 3, de la Constitución Nacional y del texto de la ley 26.122, que por otra parte no difieren de lo que indica el sentido común.

Así como la decisión de una asamblea de consorcio no es una ley federal, no cualquier acto, aunque sea emitido por el Poder Ejecutivo nacional, es un DNU. Ésta es la línea argumental del voto concurrente de la ministra Argibay en el caso “González” donde sostuvo que “... un decreto de necesidad y urgencia no adquiere tal condición por la mera decisión del presidente de adjudicarle ese rótulo, sino cuando se han seguido para su dictado los procedimientos establecidos en la Cons-

¹⁶ H. L. A. Hart, *El concepto de derecho*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2004, p. 101 y ss.

titución Nacional, especialmente en los artículos 93.3 y 100.13...”.¹⁷ Este argumento, conduce necesariamente a preguntarse qué es lo que hace que un DNU sea un DNU –válido– y no cualquier otra cosa.

En nuestro sistema la respuesta surge de la Constitución Nacional. En su artículo 99, inciso 3, la Constitución Nacional establece que un DNU es una norma que:

a) Es un reglamento de alcance general de carácter legislativo en tanto regula materias privativas del Congreso Nacional.

b) Debe ser decidida en acuerdo general de ministros y refrendada por todos ellos y por el jefe de Gabinete.

c) Es un reglamento que debe ser remitido por el JGM a esta Comisión Bicameral dentro los 10 días de su sanción.

d) Es un reglamento que no puede regular materia penal, tributaria, electoral, o del régimen de partidos políticos.

e) Es un reglamento que debe ser dictado en condiciones de necesidad y urgencia que exijan, por lo extraordinario del caso, el recurso a este dispositivo excepcional.

Bajo estas primeras condiciones, un texto firmado por la presidenta y sus ministros, puede ser considerado un DNU sin que esto sea suficiente en el análisis de su validez y procedencia. Esto implica, lógicamente, que cualquier pretensión normativa, como señala la ministra Argibay y también ha sostenido el ministro Petracchi,¹⁸ que se aparte de estas condiciones no pueda ser tenido como un DNU, y por lo tanto no sea siquiera una norma jurídica válida dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

De los requisitos a priori, el decreto 1.246/14 observó adecuadamente el contenido legislativo de la regulación que dispone y las firmas del JGM y ministros. A su vez fue remitido al Congreso el día 8 de agosto de 2014, es decir dentro de los diez días corridos dispuestos por la 26.122.

Necesidad y urgencia.

La Constitución Nacional refiere en su artículo 99, inciso 3, a “circunstancias excepcionales” que deben proyectarse consecuentemente en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

En el caso Video Club Dreams¹⁹ la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que “debe existir una situación de grave riesgo social”.²⁰ Con mayor detalle, Boggiano en su voto concurrente agregó que “la mera conveniencia de que por un mecanismo más eficaz se

consiga un objetivo de gobierno en modo alguno justifica la franca violación de la separación de poderes”. En el mismo sentido, la Corte en “Della Blanca”²¹ recordó que el Poder Ejecutivo fue dotado de esta facultad “de modo excepcional, para conjurar situaciones límites o peligros de efectos catastróficos”, asegurando que “la única necesidad que justifica el ejercicio de tales poderes excepcionales es la de preservar la vida misma de la Nación y el Estado”.²²

Sólo casos de severos colapsos en la economía nacional que no permitirían sujetar al debate del Congreso Nacional las vías de solución, o supuestos de cierre del Congreso frente a situaciones de guerra u otro tipo de catástrofe que mantenga al Parlamento sin funcionar o impida la espera del debate legislativo por inminencia y gravedad de los daños a reparar, habilitarían el dictado de decretos de este tipo.

Bidart Campos, sobre esta cuestión, advirtió que “es muy claro y elocuente; a la mención de excepcionalidad agrega palabras que no soportan tergiversaciones oportunistas; así, cuando dice que las circunstancias excepcionales hacen ‘imposible’ el seguimiento del procedimiento legislativo, hemos de entender que esta imposibilidad no alcanza a alojar una mera inconveniencia ni habilita a elegir discrecionalmente, por un puro criterio coyuntural y oportunista, entre la sanción de una ley y la emanación más rápida de un decreto”.²³

Esta misma exigencia, en cuanto a las consecuencias de las circunstancias excepcionales, también ha sido requerida por la Corte Suprema. En el caso “Verrocchi” expresó que el estado de necesidad se presenta “... únicamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución [...] Por lo tanto 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, 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 [...] Corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias 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”.

¹⁷ Voto concurrente de la ministra Argibay en el fallo CSJN “González, Martín Nicolás c/Polimat s.a. y otro” del 19/5/2010, considerando 8.

¹⁸ CSJN, “Verrocchi” voto del ministro Petracchi.

¹⁹ CSJN, 6/6/1995, “Video Club Dreams c. Instituto Nacional de Cinematografía, La Ley, 1995-D, 247.

²⁰ Cons. 15.

²¹ CSJN, 24/11/1998; “Della Blanca, Luis E. y otro c/ Industria Metalúrgica Pescarmona S.A.”, La Ley, 1999-B, 415.

²² Cons. 4°.

²³ Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Ediar, Buenos Aires, 1995, t. VI, p. 433.

En el caso “Casime”, las disidencias de los doctores Fayt y Vázquez expresan que el decreto 1.285/99 –que modificó el régimen pesquero y estableció que esta reforma tendría vigencia por cuatro años– “trasunta una intolerable despreocupación respecto de uno de los requisitos referidos por la Constitución” –el relativo a la imposibilidad de seguir el trámite ordinario para la sanción de las leyes–, dado que “implica una clara voluntad de asumir con vocación de permanencia funciones que la Constitución le confía al Congreso”.

En la causa “Risolia de Ocampo”²⁴, el voto de Belluscio expresa que la “mera existencia de una crisis económica como la presentada no es suficiente para configurar las circunstancias excepcionales que determinan la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la formación y sanción de las leyes”.²⁵

Más recientemente, por voto concurrente de sus siete miembros, la Corte Suprema falló en el caso “Consumidores Argentinos”²⁶ mantuvo explícitamente la jurisprudencia de “Verrocchi” en cuanto a la excepcionalidad de las circunstancias, su caracterización y la posibilidad de su control judicial a los efectos de declarar la eventual inconstitucionalidad del decreto.²⁷

Por último, la Corte también ha sostenido que las circunstancias excepcionales deben ser reconocidas por el propio Congreso de la Nación.²⁸

Pese a este desarrollo doctrinario y jurisprudencial que se presenta como bastante claro, es habitual que las diferentes administraciones invoquen para fundar sus normas de excepción tanto a la imposibilidad de reunir al Congreso como a la imposibilidad de tratar la norma en cuestión en los plazos legislativos o con la publicidad previa propia del tratamiento parlamentario, como razones suficientes para justificar -ex ante- el dictado de un decreto de necesidad y urgencia.

Si bien esto no es equivocado, corresponde hacer una apreciación adicional a lo que hemos indicado hasta ahora: incluso dándose cualquiera de estas condiciones, el DNU sólo puede ser considerado válido si la sustancia de su regulación es urgente y necesaria. Es decir, no basta con que el Congreso no pueda reunirse, sino que, además, debe existir una necesidad imperiosa de que se legisle la materia regulada por el propio DNU. La imposibilidad de reunión del Congreso, o la imposibilidad de tratar determinada cuestión en los tiempos del poder legislativo no habilitan al PEN a reemplazar al legislador, los decretos de necesidad y urgencia son

un dispositivo de lo que se conoce como legislación de emergencia, y como tales están afectados a sus exigencias; sólo se puede dictar normas de carácter legislativo por decreto de necesidad y urgencia, respecto de aquellas cuestiones sustancialmente urgentes y necesarias para atravesar la situación de emergencia que se trate.

Análisis de la necesidad y urgencia en particular.

En el caso del decreto 1.246/14 se observa sin dificultades que fue dictado mientras el Congreso estaba en condiciones formales y materiales para reunirse. El decreto fue firmado el 31 de julio del 2014, es decir dentro del período de sesiones ordinarias del Congreso. Asimismo, no se observa que se trate de una regulación que por su naturaleza esté imposibilitada de ser sometida al debate parlamentario sin perder eficacia.

El silogismo de la motivación del decreto es absolutamente incapaz de persuadir acerca de la urgencia de la cuestión. La motivación del acto gravita en la existencia de varias “necesidades”, entre las que podemos destacar las de: “incorporar 15 nuevos cargos a la planta permanente de la Autoridad Regulatoria Nuclear”; “reforzar el Presupuesto vigente de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales”; “atender gastos correspondientes a la puesta en marcha del Proyecto Pampa Azul”; o asegurar “el financiamiento de la suscripción de la Biblioteca Electrónica de Ciencia y Tecnología”.

Nada indica, como pretende el Poder Ejecutivo nacional, que “la naturaleza excepcional de la situación planteada ha(ga) imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, verificándose los presupuestos constitucionales y jurisprudenciales que habilitan el dictado del presente”.

En primer lugar el Poder Ejecutivo nacional confunde de modo grosero los presupuestos de la conveniencia con los presupuestos de la necesidad y la urgencia. Incorporar 15 nuevos cargos a la planta permanente de la Autoridad Regulatoria Nuclear, puede ser sin duda un fin legítimo y valioso pero salvo que se ofrezca una descripción más detallada que sugiera una situación crítica, por ejemplo que en el Congreso existe un material altamente radioactivo que sólo puede ser removido con 15 contratos nuevos, es imposible sostener que la atención de gastos que son conocidos desde antaño, o que la búsqueda de mayor calidad y eficiencia, equivalga a enfrentar los dramas económicos e institucionales que advertía la Corte los casos “Peralta” y “Verrocchi”.

En definitiva, lo que debe preguntarse el legislador es qué hubiese ocurrido si el Poder Ejecutivo nacional enviaba esta iniciativa como proyecto de ley al Congreso. ¿Qué urgencia quedaba sin resolver? ¿Qué medida indispensable quedaba frustrada por el ejercicio regular de las facultades constitucionales?

24 CSJN, Risolia de Ocampo, María J. c/Rojas, Julio C. y otros, Fallos, 323:1934.

25 Cons. 7.

26 CSJN, “Consumidores Argentinos c/ EN – PEN – Dto. 558/02-SS – ley 20.091 s/ amparo ley 16.986”. Sentencia del 19 de mayo de 2010.

27 Cons. 11 y 13 del voto de Lorenzetti, Zaffaroni y Fayt, al que dan por reproducido Maqueda y Highton. Petracchi directamente remite a su voto en “Verrocchi”.

28 Fallos, 173:65.

Si la respuesta es que no se puede reconocer, por hipótesis, ningún drama de la entidad suficiente para esquivar de esta manera al Congreso, entonces no se dan las exigencias sustantivas para el dictado de un DNU y por ende no sólo corresponde rechazar el DNU, sino que además corresponde anularlo y advertir seriamente sobre la práctica incurrida.

El comportamiento del Poder Ejecutivo nacional no es gratuito, si bien en muchas oportunidades el gobierno ha sostenido que el uso de los decretos de necesidad y urgencia le permitió mejorar algunas funciones sociales, y por lo tanto el fin fue loable, aun suponiendo que ello fuera cierto, es innegable que se origina una excesiva concentración del poder en el Ejecutivo y descarta por lo tanto toda deliberación parlamentaria, debilitando el rol constitucional de las instituciones de la Nación, donde el equilibrio de poderes debe representar un tema central para la sustentabilidad del sistema democrático. Cuando una importante porción de los recursos es manejada de manera discrecional por el gobierno, se termina resintiéndolo el proceso de asignación de los recursos de manera transparente.

Aunque todos lo sabemos, es elemental que no olvidemos que el presupuesto tiene una importancia trascendental como pilar del sistema de administración financiera pública, cuyo objetivo es dar a conocer el plan de acción del gobierno que se proyecta aplicar en el año y constituye el marco de referencia indispensable para la gestión de los distintos organismos del Estado nacional, cuyas decisiones afectarán de manera directa o indirecta no sólo a grupos económicos, sino también a la sociedad en su conjunto, por lo tanto corresponde al Congreso de la Nación definir de qué forma deben ser asignados los recursos, y el rol del Ejecutivo es la gestión de los mismos.

La constatación con la realidad nos demuestra que la argumentación del oficialismo respecto a que los aumentos de gastos vía DNU tendieron a beneficiar a los sectores más postergados es falaz, ya que con excepción del 2009, cuando por su propia imprevisibilidad y como consecuencia de la propagación de la gripe A se debieron afrontar mayores gastos en salud, en general las prioridades que había definido originalmente el Congreso fueron alteradas. Así se verifica que a través de los DNU se produjo un aumento de las partidas asignadas a servicios económicos y los destinados al pago de la deuda, en detrimento de aquellas destinadas a gastos sociales.

Si tomamos el período actual de gestión de la presidenta Cristina Kirchner, podemos constatar que se han realizado modificaciones presupuestarias, a través de DNU por un total (a valores actuales) de \$176 mil millones, lo que representa cerca del 6 % del presupuesto acumulado en ese período. El presupuesto vigente no escapó a la lógica habitual de los proyectos presentados por este gobierno, sustentándose en supuestos macroeconómicos completamente falsos e inconsistentes, como fueron: tasa de inflación del 10

% (cuando la proyección actual de fuentes no oficiales superan el 35 % anual), crecimiento de la economía del 5 % (se prevé una caída del 1,5 % / 2 %) y tipo de cambio promedio para todo el 2014 de u\$s 6,33 (este valor ya fue superado con la devaluación del 23 % de enero), con lo cual ya dejaban abierta la posibilidad, al igual que lo realizado en años anteriores, del dictado de un DNU para asignar los recursos adicionales que se iban a obtener como consecuencia del desfase entre lo proyectado y lo efectivamente registrado.

Así, por el DNU 1.246/14 el gobierno decide incrementar en un 22,5 % las autorizaciones de gastos para el año en curso, lo que se realiza a partir de ingresos adicionales obtenidos de dos fuentes: mayor recaudación (\$ 32.679 millones) y remisión de utilidades del banco central (\$28.900 millones), y un aumento del endeudamiento por \$ 164.917 millones. Producto de estas modificaciones el déficit fiscal pasa de 24.096 millones a 155.423 millones.

Al igual de lo que fue la práctica de los últimos años, en este DNU el 82 % del aumento del gasto se destinó a incrementar los subsidios económicos, en especial del sector energético, atento a que a julio ya se había erogado el 90 % del crédito asignado para todo el año, siguiéndole en importancia los gastos al sector de transporte terrestre.

Como se puede constatar, por este DNU el gobierno se está reservando la posibilidad de aumentar el gasto público, no sólo a través de una mayor recaudación (como ha sido la práctica de los últimos años), sino también a partir de un incremento del endeudamiento, lo cual al no estar originalmente planteado en el proyecto de presupuesto presentado el año pasado en el Congreso, se termina ocultando las necesidades de financiamiento efectivamente requeridas y el resultado deficitario de las cuentas públicas, dejando de esta manera al Poder Legislativo fuera de toda discusión legislativa en materia presupuestaria, que es condición necesaria para cumplir con los mandatos constitucionales en la materia.

Conclusión

Atendiendo a que el decreto 1.246/14 fue dictado fuera del marco de las circunstancias excepcionales que autorizan el dictado de disposiciones del PEN con carácter legislativo, y que fue enviado para el control por parte de esta Comisión fuera del plazo constitucionalmente estipulado, no puede corresponder más que declarar su invalidez absoluta por ser una norma dictada en incumplimiento de los procedimientos constitucionales, con la consecuente nulidad absoluta e insanable.

Adrián Pérez.

III

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– ha considerado el mensaje

del jefe de Gabinete 615 de fecha 8 de agosto de 2014 por medio del cual se notifica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 1.246/2014, para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos 2°, 10, 18 y 19 de la ley 26.122.

Por los fundamentos que se exponen en el informe acompañado, y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Aconsejar el rechazo y la declaración de invalidez del decreto de necesidad y urgencia 1.246/2014 por ser violatorio de las normas constitucionales aplicables y, en consecuencia, nulo.

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 agosto de 2014.

Adolfo Rodríguez Saá.

INFORME

Honorable Congreso:

El rechazo del DNU propuesto se funda en las siguientes consideraciones:

1. Consideraciones generales.

El decreto ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, y, 100 inciso 13, de la Constitución Nacional.

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, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

La regla general, entonces, con relación a la potestad legislativa del Poder Ejecutivo es la total prohibición, ello bajo pena de nulidad absoluta e insanable.

Sólo en casos excepcionales podrá el Poder Ejecutivo emitir disposiciones legales.

Amén del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional se encuentra involucrado en la cuestión a resolver —o sea la legitimidad o no del DNU propuesto— el artículo 76 de la Carta Magna.

Estamos en condiciones de afirmar que los artículos 76 y 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establecen una prohibición expresa en materia legislativa en cabeza del Poder Ejecutivo.

De manera tal que el Poder Ejecutivo está habilitado para legislar sólo en aquellos casos en que exista una “situación de grave riesgo social” conforme lo resolvió la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Video Club Dreams” (6.6.95, *La Ley* 1995-D)

En idéntico sentido se pronunció en los autos “Della Blanca Luis E. y otro c. Industria Metalúrgica Pescarmona S.A.” (*La Ley* 1999-B. 415). Estableciendo que la facultad prevista en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional sólo podía ser ejercida de “modo excepcional, para conjurar situaciones límites o peligros de efectos catastróficos” y que “la única necesidad que justifica el ejercicio de tales poderes excepcionales es la de preservar la vida misma de la Nación y el Estado.”

A lo antes expresado debe agregarse que el mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional dispone una veda absoluta para el dictado de decretos de necesidad y urgencia en materia penal, tributaria, electoral en materia de régimen de partidos políticos.

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

Por su parte el artículo 82 de la Constitución Nacional excluye todo intento de considerar convalidado un DNU por el mero silencio.

2. Análisis del DNU

2.1. Decreto 1.246/2014

El decreto de necesidad y urgencia número 1.246/2014, sancionado el 31 de julio de 2014 y publicado en el Boletín Oficial el 1° de agosto de 2014, por el Poder Ejecutivo nacional y que es objeto de la presente resolución dispone la modificación del presupuesto nacional. Más concretamente en su parte pertinente dice:

“Artículo 1° – Modifícase el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2014, 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° – Las ampliaciones presupuestarias dispuestas por la presente medida, incluyen como ampliación financiera, los créditos necesarios para el cumplimiento

de la resolución 36 de fecha 20 de diciembre de 2013 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

”Art. 3° – Incrementase el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2014 – Recursos Humanos, de acuerdo con el detalle obrante en la Planilla Anexa al presente artículo que forma parte integrante del mismo.

”Art. 4° – Sustitúyese la Planilla anexa al artículo 49 de la ley 26.895 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2014 por la Planilla Anexa al presente artículo.”

A continuación se analiza si el DNU cuya parte pertinente fuera trascripta cumple con los requisitos formales y sustanciales para su dictado.

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 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 habiendo la Comisión Bicameral verificado que el DNU ha sido publicado en el boletín oficial.

Sin perjuicio de lo expuesto y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 18, 19 y 20 de la Ley de Trámite Legislativo debemos señalar que se encuentra vencido el plazo que dicho cuerpo normativo le acuerda a esta comisión para el tratamiento del decreto de necesidad y urgencia que nos ocupa.

2.3. Requisitos sustanciales

Del citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional surge un principio general y una excepción a los que ya nos hemos referido y sobre la cual profundizaremos a continuación:

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

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

Reiteramos que ya nos hemos referido a las circunstancias excepcionales que habilitan el dictado de decretos de necesidad y urgencia como asimismo las materias en las cuales tal actividad se encuentra absolutamente vedada.

En cuanto al principio general que impone la interdicción a la actividad legislativa en el ejecutivo la Corte Suprema de Justicia en el caso “Verrocchi” ha dicho 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”.

El mismo tribunal en el fallo “Consumidores Argentinos” fortalece lo ya establecido en el precedente Verrocchi, al decir 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 ha dicho 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”.

También en “Zofracor” declaró insanablemente nulo un decreto de necesidad y urgencia y sostuvo que: “la reforma constitucional de 1994 fue fruto de una voluntad tendiente a lograr, entre otros objetivos, la atenuación del sistema presidencialista y el fortalecimiento del rol general que expresa el principio en términos categóricos: ‘El Poder Ejecutivo no podrá en ningún momento bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo’”.

El texto de dicha resolución es terminante.

A su vez, de los argumentos planteados en el DNU se desprende claramente que no existe un presupuesto habilitante para el dictado de esta norma de excepción.

El decreto bajo análisis viene a alterar el texto de la ley 26.895 de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2014.

Conforme se expresa en los mismos considerandos del decreto bajo análisis, el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156 y sus modificaciones dispone que quedan reservadas al Honorable

Congreso de la Nación las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto.

La decisión adoptada por el Poder Ejecutivo nacional.

Esta decisión hubiera requerido la sanción de una ley en sentido formal y material, porque así lo dispone el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera (modificada por la ley 26124 denominada la ley de superpoderes) que establece expresamente que: "...Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto..."

Cabe recordar que la ley de superpoderes otorgó al jefe de Gabinete de Ministros (JGM) la posibilidad de disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la ley de presupuesto, modificando así las asignaciones de gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y de distribuciones de las finalidades.

La doctrina ha expresado, en oportunidad de tratarse esta reforma legislativa, que: "...La iniciativa propuesta merece las siguientes objeciones, que la tornan inconstitucional: a) desconoce que el presupuesto del Estado nacional es un acto exclusivamente legislativo, en la totalidad de su contenido; b) la delegación de facultades que hace en la persona del jefe de gabinete de ministros importa una delegación legislativa inconstitucional, pues se aparta de los preceptos señalados por el artículo 76 de la ley suprema, reguladora de dicha institución; c) las alteraciones constitucionales señaladas en los dos incisos precedentes, conducen al desconocimiento del principio de división de poderes del gobierno, que constituye la esencia misma del régimen republicano consagrado por la Constitución nacional en su artículo 1°..."

En definitiva el DNU 1.246, no sólo no reúne los requisitos de necesidad y urgencia, vulnera los últimos límites que le quedan la Ley de Administración Financiera vigente –modificada por la ley de superpoderes–, o sea, dispone de un aumento en el gasto público y en el endeudamiento del Tesoro.

De acuerdo a lo expuesto, esta política presupuestaria mendaz colisiona con el artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional.

Reiteramos que el debate legislativo era insoslayable.

Ya dijimos que la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales.

El decreto claramente importa un nuevo avasallamiento de las facultades del Congreso de la Nación.

En definitiva y por lo expuesto supra el decreto de necesidad y urgencia que viene a consideración de esta comisión no cumple con los estándares constitucionales que refieren a los requisitos sustanciales que debe respetar para su dictado.

3. Conclusión

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.

Además, no caben dudas de que un proyecto de ley, con el contenido de este DNU, hubiese sido tratado de manera preferencial y sancionado en plazos inmediatos acorde a las necesidades del caso, y es por ello que ante esta situación, y considerando que este DNU no cumple con los requisitos constitucionales, se debe dictaminar por su invalidez.

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

Adolfo Rodríguez Saá.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 8 de agosto de 2014.

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 1.246 del 31 de julio de 2014, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 615

JORGE CAPITANICH.

Axel Kicillof.

Buenos Aires, 31 de julio de 2014.

VISTO el expediente S01:0121265/2014 del registro del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la ley 26.895 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2014, la decisión administrativa 1 de fecha 3 de enero de 2014, y

CONSIDERANDO:

Que es menester modificar el presupuesto del Ministerio Público de la Defensa con el objeto de incorporar recursos remanentes de ejercicios anteriores provenientes de donaciones de organismos internacionales.

Que resulta preciso modificar los créditos de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación con el objeto de atender compromisos contraídos por el Estado nacional.

Que corresponde ampliar el presupuesto vigente del Ministerio del Interior y Transporte con el objeto de

afrontar los gastos de funcionamiento para su normal desempeño, los compromisos mensuales asumidos con universidades nacionales, la donación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) 93048 “Proyecto de Transporte Sostenible y Calidad del Aire” cuyo objetivo es ayudar a las ciudades participantes a reducir la tasa de crecimiento de las emisiones de gases provenientes del transporte, las transferencias al fideicomiso creado por el decreto 976 de fecha 31 de julio de 2001 con el fin de atender el pago de subsidios a las empresas de autotransporte público de pasajeros mediante el Régimen de Compensaciones Complementarias (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 ferroviarios a las empresas Metrovías Sociedad Anónima y Ferrovías Sociedad Anónima, la ejecución de las obras del plan de recupero de mantenimiento diferido y de obras ferroviarias, los gastos de nacionalización para los contratos de adquisición de material rodante y de equipamiento de sistemas de señalización, los subsidios a Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima, la asistencia financiera a la Junta de Investigación de Accidentes de Aviación Civil (JIA-AC), los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos celebrados con la República Popular China para la adquisición de material rodante, el cumplimiento del Programa Federal de Resendeudamiento de las Provincias Argentinas en el marco de lo dispuesto por el artículo 7° del decreto 324 de fecha 30 de diciembre de 2011 y la atención de préstamos con financiamiento externo.

Que, asimismo, resulta necesario ampliar el Presupuesto vigente del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), ambos organismos descentralizados actuantes en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, con el objeto de atender las necesidades del Plan Operativo Anual (POA) del Programa de Gestión de la Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Préstamo BID 1950/OC-AR) y del Programa de Fortalecimiento del Sistema de Innovación Agropecuaria (Préstamo BID 2412/OC-AR), respectivamente.

Que resulta necesario reforzar el Presupuesto vigente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a los efectos de cumplir, por un lado, con los compromisos asumidos en el marco del Programa de Estímulo a la Inyección Excedente de Gas Natural (Plan Gas) y, por otro, para afrontar erogaciones vinculadas al fortalecimiento institucional provincial y de mejora en la gestión financiera.

Que a su vez resulta menester incrementar los créditos vigentes del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a los efectos de atender las necesidades correspondientes al Fondo para el Desarrollo Económico

Argentino, creado por el decreto 606 de fecha 28 de abril de 2014.

Que es menester reforzar 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, por otra parte, se incrementa el Presupuesto vigente de la Administración de Parques Nacionales, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Turismo, mediante la incorporación de los saldos no utilizados de los desembolsos provenientes del préstamo BIRF 7520-AR Gestión Sustentable de Recursos Naturales.

Que asimismo, resulta necesario incorporar 15 nuevos cargos a la planta permanente de la Autoridad Regulatoria Nuclear, organismo descentralizado dependiente de la Presidencia de la Nación, a efectos de atender necesidades funcionales de la entidad.

Que a fin de asegurar la continuidad de las políticas y acciones en curso implementadas por el Ministerio de Planificación Federal, inversión pública y servicios se debe reforzar el Presupuesto destinado a atender transferencias con destino al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal, el Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica y la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (Cammesa), para la ampliación de la red de gasoductos, la ejecución de obras públicas en provincias y municipios, la realización de acciones de infraestructura social, habitacional y básica, el fortalecimiento comunitario del hábitat, la urbanización de villas y asentamientos precarios, para el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre y para el Plan Argentina Conectada, la construcción de las centrales termoeléctricas, para el desarrollo de la infraestructura vial productiva, con destino al Programa de Acciones Hídricas y Viales para el Desarrollo Integrador del Norte Grande, al Programa “Más escuelas, mejor educación”, para transferencias de capital a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AySA) y para la atención de gastos de funcionamiento.

Que es menester reforzar los créditos vigentes de la Dirección Nacional de Vialidad, organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Subsecretaría de Obras Públicas de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, organismo descentralizado actuante en la órbita de la citada Secretaría, a los fines de dar continuidad a los trabajos de construcción y mantenimiento de rutas y obras hídricas.

Que resulta necesario reforzar el Presupuesto vigente de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a fin de posibilitar la atención de gastos relacionados con el desarrollo integral del sector espacial

argentino, la infraestructura terrestre y la construcción del inyector satelital para cargas útiles livianas.

Que es oportuno incrementar el Presupuesto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, para atender gastos correspondientes a la puesta en marcha del Proyecto Pampa Azul, el financiamiento de la suscripción de la Biblioteca Electrónica de Ciencia y Tecnología, de los proyectos de investigación científica y tecnológica, de los proyectos de equipamiento científico y el financiamiento de créditos al sector productivo en el marco de la ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica.

Que asimismo, se deben reforzar los créditos y recursos con financiamiento externo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva para el cumplimiento de los compromisos de desembolsos asumidos con los organismos internacionales de crédito.

Que por la resolución 27 de fecha 4 de febrero de 2014 de la Administración Nacional de la Seguridad Social, administración descentralizada 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 de las prestaciones prevista en el artículo 32 de la ley 24.241 y sus modificaciones.

Que los decretos 185 de fecha 12 de febrero de 2014 y 779 de fecha 26 de mayo de 2014 incrementaron los valores de las asignaciones familiares y los rangos para su percepción.

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

Que en el caso del Ministerio de Salud se prevé otorgar un incremento en los créditos y recursos correspondiente a varios proyectos con financiamiento externo ejecutados en su órbita.

Que asimismo se prevé asignar un refuerzo en los créditos con el objeto de afrontar erogaciones correspondientes a la atención médica de los pensionados no contributivos.

Que por otra parte se contemplan créditos adicionales para solventar distintas iniciativas desarrolladas en el ámbito de la Secretaría de Determinantes de la Salud y Relaciones Sanitarias del Ministerio de Salud.

Que es menester reforzar el Presupuesto vigente de los Programas 28 - Inclusión Social y Fortalecimiento Infantil y 38 - Programa del Ingreso Social con Trabajo, ambos en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, a fin de continuar con las acciones de inclusión social desarrolladas por los mismos.

Que el haber de los beneficiarios de pensiones no contributivas se calcula a partir del haber mínimo del Sistema Integrado Previsional Argentino, por lo que corresponde reforzar el Presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social en la parte correspondiente a la atención de los haberes de las pensiones no contributivas.

Que es necesario incorporar al Presupuesto del citado Ministerio los créditos necesarios para afrontar lo dispuesto por la ley 26.850 por la cual se amplían los beneficios acordados por la ley 25.869.

Que corresponde registrar la operación derivada de la firma del Convenio de Solución Amigable y Avenimiento de Expropiación celebrado entre la Argentina y Repsol S.A., Repsol Capital S.L. y Repsol Butano S.A., aprobado por la ley 26.932.

Que de acuerdo a lo dispuesto por la resolución 26 de fecha 30 de abril de 2014 de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, se modifican los créditos y los recursos de la jurisdicción 90 - Servicio de la Deuda Pública y de la jurisdicción 91 - Obligaciones a Cargo del Tesoro.

Que, por otra parte, es necesario reforzar los créditos de la Jurisdicción 91 - Obligaciones a Cargo del Tesoro para la Atención del Fondo Federal Solidario creado por el decreto 206 de fecha 19 de marzo de 2009.

Que a su vez, corresponde acrecentar las transferencias destinadas a la Empresa Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), a Yacimiento Carbonífero 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 Dioxitek Sociedad Anónima, a la Empresa Veng Sociedad Anónima, a la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE), a la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF S.E.), a la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios SACPEM (ex Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima) y a la Empresa Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

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 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 atender las necesidades de financiamiento del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP).

Que asimismo se incorporan recursos remanentes de ejercicios anteriores que son adeudados al Tesoro nacional por varios organismos de la Administración Nacional.

Que el aumento de las erogaciones será financiado con recursos mayores a los calculados en el presupuesto vigente, así como también con fuentes financieras adicionales.

Que corresponde sustituir la planilla anexa al artículo 49 de la ley 26.895 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2014 a los efectos de permitir una mayor utilización de las

fuentes financieras para hacer frente, parcialmente, a las modificaciones crediticias que se prevén en la presente medida.

Que el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156 y sus modificaciones, sustituido por el artículo 1° de la ley 26.124, dispone que quedan reservadas al Honorable Congreso de la Nación las decisiones que afecten, entre otros, el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto.

Que a fin de evitar demoras en las acciones precedentemente referidas, resulta necesario disponer con urgencia las adecuaciones antes descriptas correspondientes al Ejercicio Presupuestario 2014.

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.

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

Que el artículo 2° de la ley mencionada precedentemente determina que la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación tiene competencia para pronunciarse respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia.

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

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

Que por su parte el artículo 22, dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de nuestra Carta Magna.

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

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

Que el presente decreto se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, incisos 1 y 3 de la Constitución Nacional.

Por ello,

La presidenta de la Nación Argentina, en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Modifícase el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2014, 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° – Las ampliaciones presupuestarias dispuestas por la presente medida, incluyen como aplicación financiera, los créditos necesarios para el cumplimiento de la resolución 36 de fecha 20 de diciembre de 2013 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Art. 3° – Incrementase el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2014 - Recursos Humanos, de acuerdo con el detalle obrante en la Planilla Anexa* al presente artículo que forma parte integrante del mismo.

Art. 4° – Sustitúyese la Planilla Anexa* al Artículo 49 de la ley 26.895 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2014 por la Planilla Anexa al presente artículo.

Art. 5° – Notifíquese a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

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

Decreto 246

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

*Jorge M. Capitanich. – Anibal F. Randazzo.
– Héctor M. Timerman. – Axel Kicillof.
– Débora A. Giorgi. – Carlos H. Casamiquela. – Julio M. De Vido. – Julio C. Alak. – Carlos A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Juan L. Manzur. – Alberto E. Sileoni. – José L. S. Barañao. – Carlos E. Meyer. – Agustín O. Rossi. – María C. Rodríguez. – Teresa A. Sellarés.*

* Ver las planillas anexas en la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (T.P. N° 98/2014) y en el expediente 12-J.G.M.-2014.