

**PERÍODO PARLAMENTARIO**  
**2015**  
**ORDEN DEL DÍA N° 2847**

**Impreso el día 14 de diciembre de 2015**

Término del artículo 113: 23 de diciembre de 2015

**COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE  
DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–**

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 2.585 de fecha 26 de noviembre de 2015. (18-J.G.M.-2015.)

*González. – Miguel Á. Pichetto. – Beatriz L. Rojks de Alperovich.*

**Dictamen de comisión**

*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.-18-J.G.M.-2015 referido al decreto del Poder Ejecutivo 2.585 de fecha 26 de noviembre de 2015, mediante el cual se realizan modificaciones al presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2015, conforme las planillas anexas que forman parte del mismo.

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

**Proyecto de resolución**

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 2.585 de fecha 26 de noviembre de 2015.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 9 de diciembre de 2015.

*Marcos Cleri. – Diana B. Conti. – Juliana A. di Tullio. – Anabel Fernández Sagasti. – María T. García. – Juan M. Abal Medina. – María Graciela de la Rosa. – Pablo G.*

**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.\*

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.

\* 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.

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 III

##### *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 IV

##### *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 V

##### *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 IV

##### *Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo*

Artículo 100:

“[...]”

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

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

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

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

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

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

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho –la necesidad urgente– habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condi-

ción 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”.\*

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

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

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

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

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

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

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

En este sentido, 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”.\*\*

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.\*\*\*

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”,\*\*\*\* ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

La Corte ha caracterizado al supuesto fáctico habilitante para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia como “una situación de grave riesgo social

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

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

\*\*\* Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia” columna de opinión, *La Ley*, 27/2/2001.

\*\*\*\* *La Ley*, 1991-C:158.

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 Nacional\* 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 CSJN respecto de su facultad de ejercer el control de constitucionalidad con relación a los decretos de necesidad y urgencia ha sido variable.

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

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

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

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

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

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

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

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al 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 CSJN considera que “se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país...” (considerando 8).

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

En el considerando 11, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la

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

\*\* *La Ley*, 1997-E:884.

\*\*\* “Verrocchi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas”, CS, 19/8/99, *Fallos*, 322:1726; *La Ley*, 1999-E, 590.

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

En el caso “Risolia de Ocampo”,\* 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 CSJN, en el caso precitado, agregaba un requisito más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

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

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

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

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

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el tribunal en la causa ‘Verrocchi’ (Fallos, 322:1726), para que el

Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (considerando 6).

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

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

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

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

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

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden de

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con la reforma constitucional de 1994 quedó supe-

delegados,\* 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.\*\*

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

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”.\*\*\*\*

## II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 2.585 de fecha 26 de noviembre de 2015, mediante el cual se realizan modificaciones al presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2015, conforme las planillas anexas, que forman parte integrante del mismo.

### II.a. Análisis del decreto

La ley 26.122, en el título III, capítulo I, referido a decretos de necesidad y urgencia, establece que: “La

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

\*\* 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.

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

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

Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

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

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

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

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 2.585/2015.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia –en el último considerando del citado decreto– que el mismo se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 1 y 3 de la Constitución Nacional.

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

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

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 2.635/2015.

A través del decreto en estudio se tomaron medidas urgentes, por la necesidad de adecuar diferentes erogaciones no contempladas. La naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que se adopta la herramienta establecida en su artículo 99, inciso 3.

En tal sentido, se refuerzan las partidas destinadas a ministerios, organismos públicos, el Congreso y la Procuración General de la Nación.

Así, se adecuan los créditos de la Jefatura de Gabinete con “el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de su gestión”; se modifican las partidas del Ministerio del Interior y Transporte para el programa de desendeudamiento de provincias –creado por el decreto 660 de fecha 10 de mayo de 2010–, para afrontar transferencias a Aerolíneas Argentinas y el pago de subsidios a las empresas de autotransporte público de pasajeros; y también se aumentan los gastos destinados al Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) y al Servicio Penitenciario.

Asimismo dispuso aumentos presupuestarios de los Ministerios de Seguridad y de Defensa para afrontar los gastos que demandan los operativos de seguridad de los que participa la Gendarmería y la finalización de la Campaña Antártica del corriente año.

Se refuerzan las partidas del Ministerio de Agricultura para fortalecer las economías regionales, del Ministerio de Planificación Federal para financiar el Satélite Argentino de Observación Con Microondas (Saocom), las transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (Cammesa) y se refuerzan las partidas del Ministerio de Ciencia y Tecnología para atender los aumentos aprobados en los estipendios de los becarios de investigación.

En el Poder Legislativo, se refuerzan los créditos de la Dirección de Ayuda Social para el Personal del Congreso de la Nación y de la Cámara de Diputados.

Además, resulta necesario reforzar el presupuesto vigente de la Secretaría de Coordinación Económica

\* 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.

y Mejora de la Competitividad del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a los fines de garantizar las obligaciones asumidas por la mencionada Secretaría en el marco del decreto 1.423/15 se crea el Fondo Fiduciario Público denominado “Fondo Fiduciario del Cruce Marítimo del Sur”, destinado al financiamiento de las obras necesarias para establecer la conexión marítima entre la provincia de Santa Cruz y la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.)

Por otra parte, se modifica el presupuesto vigente del Ministerio de Educación con el objeto de financiar la política salarial 2015 acordada para el personal de las universidades nacionales, los gastos destinados al Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y las garantías salariales, derivadas de la aplicación de los acuerdos paritarios aprobados durante el presente ejercicio.

Además resulta necesario reforzar el presupuesto destinado a la atención de las jubilaciones, retiros y pensiones de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal, de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina, todos ellos organismos actuantes en el ámbito del Ministerio de Seguridad, del Servicio Penitenciario Federal organismo actuante en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares dependiente del Ministerio de Defensa.

Se refuerza el presupuesto de la ANSES, a fin de atender los gastos previsionales y las transferencias al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionado, para ampliar el crédito del programa Prog.R.Es.Ar, y para afrontar el impacto del decreto 1.141/15 que modificó los valores de las asignaciones familiares y los rangos para su percepción.

En cuanto al Ministerio de Salud, se prevé otorgar un incremento en los créditos destinados a financiar gastos del Programa de Desarrollo de Estrategias de Salud Familiar y Comunitaria, del Hospital de Peiaetría “Profesor doctor Juan P. Garrahan”, del Hospital de Alta Complejidad en Red del Cruce “Doctor Néstor C. Kirchner” y del Ente Hospital de Alta Complejidad “El Calafate” y cápitales del Programa SUMAR.

Por otra parte, en el artículo 2° del decreto 2.585/2015 se autoriza al Estado a emitir “un instrumento de deuda interna con vencimiento en el mes de febrero de 2018”, en el artículo 6° a “otorgar avales a la empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (ARSAT)” y en el artículo 7° se dispone la emisión de dos pagarés del gobierno nacional que vencerán el 8 de marzo de 2016.

A través del artículo 8° del decreto en estudio, el Poder Ejecutivo considera extinguir el fideicomiso creado por el decreto 516 de fecha 9 de mayo de 2013, ya que frente a la puesta en marcha y eficaz ejecución verificada en el Programa de Estímulo al Pequeño Productor de Granos se logró el objeto de estimular la producción del trigo, favorecer la desconcentración

económica, impulsar la distribución equitativa del ingreso y proteger a los eslabones más débiles de la cadena de valor.

En los considerandos del decreto 2.585/15, el Poder Ejecutivo manifiesta que el aumento de las erogaciones del presente decreto, se financia con mayores recursos a los calculados en el presupuesto vigente, con fuentes financieras adicionales y mediante compensación de créditos de distintas partidas del presupuesto nacional. Y además manifiesta, que dicha modificación y las que se dispusieran con cargo a los créditos modificados por la presente medida quedan exceptuadas 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.

Se utiliza la herramienta establecida en el artículo 99, inciso 3) de la Constitución Nacional, a fin de evitar demoras en las acciones precedentemente referidas, resultando necesario disponer con urgencia las adecuaciones antes descriptas correspondientes al ejercicio presupuestario 2015.

Asimismo es dable destacar que las razones de necesidad de urgencia resultan justificadas, ya 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.

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 2.585/2015, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello 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 2.585 de fecha 26 de noviembre de 2015.

Decreto 2.585/2015

*Marcos Cleri.*

## ANTECEDENTE

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 1° de diciembre de 2015.

*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 2.585 del 26 de noviembre de 2015 que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 1.336

ANÍBAL D. FERNÁNDEZ.

*Axel Kicillof.*

Buenos Aires, 26 de noviembre de 2015.

VISTO el expediente N° S01:0325915/2015 del registro del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la ley 27.008, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2015 y la decisión administrativa 1 de fecha 12 de enero de 2015, y

CONSIDERANDO:

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

Que es necesario reforzar los créditos vigentes de la Dirección de Ayuda Social para el Personal del Congreso de la Nación, actuante en el ámbito del Poder Legislativo nacional, con el objeto de afrontar servicios técnicos y profesionales a fin de satisfacer sus necesidades específicas.

Que, asimismo, a fin de atender los gastos que demandan las actividades desarrolladas por el Círculo de Legisladores de la Nación, se incrementa el presupuesto vigente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, actuante en el ámbito del Poder Legislativo nacional.

Que es menester reforzar el presupuesto de la Procuración General de la Nación, actuante en el ámbito del Ministerio Público, a efectos de atender gastos de funcionamiento e inversiones por incorporación de nuevos inmuebles y su correspondiente equipamiento destinados a las fiscalías cuya creación fue dispuesta por la ley 27.150, de implementación del Código Procesal Penal de la Nación.

Que es necesario adecuar los créditos de la Jefatura de Gabinete de Ministros con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de su gestión.

Que asimismo se incrementa el presupuesto vigente de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros a fin de atender necesidades relacionadas con el Plan Nacional de Manejo del Fuego, Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, y distribución de camiones recolectores de residuos a municipios.

Que resulta necesario incorporar al presupuesto vigente del Servicio Administrativo 325 - Ministerio del Interior y Transporte recursos remanentes de ejercicios anteriores correspondientes al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias, con la finalidad de dar cumplimiento al Programa Federal de Desendeu-

damiento de las Provincias Argentinas creado por el decreto 660 de fecha 10 de mayo de 2010.

Que, asimismo con el objeto de afrontar transferencias a Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima y para el pago de subsidios a las empresas de autotransporte público de pasajeros debe adecuarse el presupuesto vigente del Ministerio del Interior y Transporte.

Que corresponde adecuar los créditos del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, para la atención de las erogaciones emergentes del normal funcionamiento del instituto.

Que por otra parte, se refuerzan los créditos del Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal con el fin de atender los gastos destinados a la retribución de los internos que trabajan en los talleres de laborterapia.

Que es necesario adecuar el presupuesto vigente de la Gendarmería Nacional, actuante en el ámbito del Ministerio de Seguridad, con el objeto de afrontar los gastos que demandan los operativos de seguridad a los que se encuentra afectada.

Que corresponde reforzar los créditos del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, dependiente del Ministerio de Defensa, ante la necesidad de financiar los gastos correspondientes a la finalización de la Campaña Antártica 2014/2015 y dar cumplimiento a las tareas previstas durante la Campaña Antártica 2015/2016.

Que por el decreto 1.423 de fecha 24 de julio de 2015 se dispuso la creación de un fondo fiduciario público denominado "Fondo Fiduciario del Cruce Marítimo del Sur", destinado al financiamiento de las obras necesarias para establecer la conexión marítima entre la provincia de Santa Cruz y la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Que por el artículo 4° del mencionado decreto se facultó al órgano responsable de la coordinación de los sistemas de administración financiera del sector público nacional a realizar operaciones de crédito público adicionales a las autorizadas en la ley de presupuesto del año en curso, con el fin de disponer un aporte de capital inicial a favor del Fondo Fiduciario del Cruce Marítimo del Sur.

Que, por lo tanto, resulta necesario reforzar el presupuesto vigente de la Secretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a los fines de garantizar las obligaciones asumidas por la mencionada Secretaría en el marco del decreto 1.423/15.

Que es imperioso incrementar el presupuesto vigente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, a fin de fortalecer las economías regionales.

Que resulta conveniente rebajar los créditos presupuestarios del Ministerio de Industria, correspondientes al Préstamo BID 2923 OC/AR-Programa de Apoyo a la

Competitividad para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, dado que no se producirán dichos desembolsos durante el corriente ejercicio.

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 a fin de asegurar la continuidad de las políticas y acciones en curso implementadas por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios es menester reforzar las transferencias corrientes con destino a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (Cammesa), a los gastos destinados a la atención de políticas de infraestructura vial e hídrica como así también a las políticas de desarrollo urbano y viviendas.

Que resulta necesario reforzar los créditos presupuestarios vigentes del Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP), organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, para la atención de las erogaciones emergentes del normal funcionamiento del organismo.

Que, asimismo, resulta imperioso incrementar el presupuesto vigente de la Comisión Nacional de Actividades Especiales, organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a fin de atender necesidades relacionadas a la construcción de los satélites SAOCOM 1 A/B.

Que corresponde ampliar el presupuesto vigente del Ministerio de Educación con el objeto de financiar la política salarial 2015 acordada para el personal de las universidades nacionales, los gastos destinados al Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y las garantías salariales, derivadas de la aplicación de los acuerdos paritarios aprobados durante el presente ejercicio.

Que, asimismo, se incrementa el presupuesto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) actuante en la órbita del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, para atender los aumentos aprobados en los estipendios de los becarios de investigación.

Que por el decreto 967 de fecha 29 de mayo de 2015 se incrementó el haber mensual del personal militar de las fuerzas armadas.

Que por el decreto 968 de fecha 29 de mayo de 2015 se incrementó el haber mensual del personal de las fuerzas de seguridad.

Que por el decreto 970 de fecha 29 de mayo de 2015 se incrementó el haber mensual del personal del Servicio Penitenciario Federal actuante en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Que por efecto de los citados decretos se recomponen en forma directa los haberes de los jubilados,

retirados y pensionados de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

Que resulta necesario reforzar el presupuesto destinado a la atención de las jubilaciones, retiros y pensiones de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal, de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina, todos ellos organismos actuantes en el ámbito del Ministerio de Seguridad, del Servicio Penitenciario Federal, organismo actuante en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y del Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares dependiente del Ministerio de Defensa.

Que dicho refuerzo se financia parcialmente con una mayor recaudación por aportes y contribuciones a la prevista en el presupuesto vigente.

Que por las resoluciones 396 de fecha 13 de agosto de 2015 y 44 de fecha 10 de febrero de 2015, ambas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se establece el valor de la movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241.

Que, en tal sentido, resulta necesario incrementar el presupuesto del citado organismo a fin de atender los gastos previsionales y las transferencias al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

Que por el decreto 84 de fecha 23 de enero de 2014 se creó el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar).

Que es necesario ampliar el crédito del citado programa, que tiene por objeto generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes para que finalicen la escolaridad obligatoria, inicien o se les facilite la continuidad de la educación superior y realicen experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo.

Que se prevé incrementar el presupuesto de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a fin de afrontar el impacto derivado del decreto 1.141 de fecha 17 de junio de 2015, que modificó los valores de las asignaciones familiares y los rangos para su percepción.

Que resulta necesario adecuar el presupuesto vigente de la Jurisdicción 75 - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, organismo descentralizado 850 - Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a fin de reflejar las operaciones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, creado por el decreto 897 de fecha 12 de julio de 2007.

Que en el caso del Ministerio de Salud se prevé otorgar un incremento en los créditos destinados a financiar gastos del Programa de Desarrollo de Estrategias de

Salud Familiar y Comunitaria, del Hospital de Pediatría “Profesor doctor Juan P. Garrahan”, del Hospital de Alta Complejidad en Red “El Cruce”, y cápitales del Programa SUMAR.

Que en el Ministerio de Salud corresponde reforzar los créditos destinados a la atención médica de los pensionados no contributivos, así como también resulta necesario incrementar el presupuesto de los organismos descentralizados de la citada cartera ministerial a fin de atender su normal funcionamiento.

Que es menester reforzar el presupuesto vigente del Ministerio de Desarrollo Social a fin de atender becas del Programa 17 - Desarrollo y Fomento del Deporte Social y del Deporte de Alto Rendimiento, erogaciones del Programa 26 - Seguridad Alimentaria, y del Programa 38 - Programa del Ingreso Social con Trabajo, a fin de continuar con las acciones de inclusión social desarrolladas por los mismos; y el crédito destinado a la atención de los haberes de las pensiones no contributivas.

Que corresponde prever los créditos necesarios para atender diferencias de cambio de jurisdicciones y entidades de la administración nacional para regularizar imputaciones pendientes en la Tesorería General de la Nación, dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Que resulta oportuno adecuar los créditos presupuestarios incluidos en la órbita de la Jurisdicción 91 - Obligaciones a Cargo del Tesoro, destinados a la empresa, Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, a la Administradora de Recursos Humanos Ferroviosos Sociedad Anónima, a la Unidad Especial Sistema de Transmisión Yacyretá (UESTY), al Servicios de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba (SRT), a Radio Universidad Nacional del Litoral Sociedad Anónima, a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), a la empresa Télam Sociedad del Estado y a Talleres Navales Dársena Norte SACIyN. (Tandanor), a la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIFSE) y al Correo Oficial de la República Argentina Sociedad Anónima a fin de atender obligaciones salariales.

Que resulta pertinente reforzar los créditos a fin de incorporar el crédito necesario para la atención de los regímenes de compensaciones a los productores de petróleo plus y refinación plus.

Que es necesario adecuar las aplicaciones financieras requeridas para la atención de la operatoria efectuada en el marco de lo dispuesto por el artículo 26 de la ley 25.917, Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, y de los artículos 130 y 131 de la ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (t. o. 2014).

Que corresponde asegurar los beneficios otorgados por el Tesoro nacional a las jurisdicciones provinciales por el Programa Federal de Desendeudamiento de las

provincias Argentinas a través del pertinente instrumento de deuda.

Que, por otra parte, es pertinente reforzar los créditos presupuestarios para la atención de servicios de la deuda y disminución de otros pasivos de diversos organismos de la administración pública nacional, incluyendo la Jurisdicción 90 - Servicio de la Deuda Pública.

Que resulta necesario autorizar al Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a otorgar avales a la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (ARSAT).

Que mediante el decreto 516 de fecha 9 de mayo de 2013 se dispuso la constitución de un fideicomiso cuyo objeto era estimular la producción del trigo.

Que, posteriormente, por la resolución 126 de fecha 16 de marzo de 2015 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, se creó el Programa de Estímulo al Pequeño Productor de Granos, destinado a otorgar compensaciones económicas a aquellos pequeños productores de trigo y/o soja y/o maíz y/o girasol en el territorio de la República Argentina.

Que la implementación del citado programa ha permitido una focalización en el sector de los pequeños productores de los principales granos comercializados, con el objeto de favorecer la desconcentración económica, impulsar la distribución equitativa del ingreso y proteger a los eslabones más débiles de la cadena de valor.

Que, por lo tanto, frente a la puesta en marcha y eficaz ejecución verificada en el Programa de Estímulo al Pequeño Productor de Granos corresponde tener por extinguido el fideicomiso creado por el decreto 516/13, a partir del 1° de enero de 2015.

Que el artículo 49 de la ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (t. o. 2014), faculta al Poder Ejecutivo nacional para disponer la constitución de aplicaciones financieras, a título gratuito y en un plazo de hasta 90 días, por parte de las jurisdicciones y entidades de la administración nacional, a favor del Tesoro nacional, a fin de atender el financiamiento de sus gastos cuando se requiera la utilización de las disponibilidades de la cuenta única del Tesoro.

Que el presente acto administrativo prevé la correspondiente modificación presupuestaria y la emisión de los instrumentos de crédito público que se requieren para su implementación.

Que el Ministerio del Interior y Transporte y la Superintendencia de Seguros de la Nación, organismo actuante en la órbita de la Subsecretaría de Financiamiento de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, cuentan con disponibilidades para suscribir dicha aplicación financiera.

Que corresponde sustituir la planilla anexa al artículo 37 de la ley 27.008, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2015, 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 aumento de las erogaciones se financia con mayores recursos a los calculados en el presupuesto vigente, con fuentes financieras adicionales y mediante compensación de créditos de distintas partidas del presupuesto de la administración nacional.

Que el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156, sustituido por el artículo 1° de la ley 26.124, dispone que quedan reservadas al Honorable Congreso de la Nación las decisiones que afecten, 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 descritas correspondientes al ejercicio presupuestario 2015.

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 de la ley 26.122, dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que 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 2015, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas\* al presente artículo que forman parte integrante del mismo. Dicha modificación y las que se dispusieran con cargo a los créditos modificados por la presente medida quedan exceptuadas 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° – Autorízase al órgano coordinador de los sistemas de administración financiera a emitir un instrumento de deuda interna con vencimiento en el mes de febrero de 2018, destinado a la cancelación de los servicios de la deuda provenientes de lo dispuesto en el artículo 5°, inciso e), del decreto 660 de fecha 10 de mayo de 2010 y el artículo 3° de la resolución 346 de fecha 10 de junio de 2010 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, devengados por hasta pesos cuatro mil trescientos millones (\$ 4.300.000.000). Facúltase al órgano coordinador de los sistemas de administración financiera a fijar el resto de los términos y condiciones del instrumento a emitir.

Art. 3° – Las ampliaciones presupuestarias dispuestas por la presente medida incluyen como aplicación financiera los créditos necesarios para la atención de los préstamos otorgados por el Tesoro nacional en el marco de lo dispuesto por el artículo 26 de la ley 25.917, de régimen federal de responsabilidad fiscal, y los artículos 130 y 131 de la ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2014).

Art. 4° – Sustitúyese la planilla anexa al artículo 37 de la ley 27.008, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2015, por la planilla anexa\* al presente artículo.

Art. 5° – Autorízase, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Administración

\* Las planillas anexas pueden consultarse en el expediente 18-J.G.M.-2015, trámite parlamentario 163/15, disponible en el sitio web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156, y sus modificaciones, la adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas\* al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 6° – Autorízase al Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a otorgar avales a la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (ARSAT) por un monto de hasta dólares estadounidenses ciento veinticinco millones (u\$s 125.000.000) o su equivalente en otras monedas, más los montos necesarios para afrontar el pago de intereses y demás accesorios, para garantizar los financiamientos para las obras de construcción del Sistema Satelital ARSAT III.

El Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, solicitará al órgano coordinador de los sistemas de administración financiera el otorgamiento de los citados avales, los que serán endosables en forma total o parcial e incluirán un monto equivalente al capital de la deuda garantizada más el monto necesario para asegurar el pago de los intereses correspondientes y demás accesorios.

Art. 7° – Establécese que la Jurisdicción 30 - Ministerio del Interior y Transporte - servicio administrativo financiero 325 - y la Jurisdicción 50 - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Superintendencia de Seguros de la Nación - servicio administrativo financiero 603- deberán constituir una aplicación financiera gratuita a favor del Tesoro nacional por pesos diez mil millones (\$ 10.000.000.000) y pesos un mil cien millones (\$ 1.100.000.000), respectivamente.

A efectos de su instrumentación, dispónese la emisión de:

Un (1) pagaré del gobierno nacional a la Jurisdicción 30 - Ministerio del Interior y Transporte - servicio administrativo financiero 325, por un monto de valor nominal pesos diez mil millones (v. n. \$ 10.000.000.000), y un (1) pagaré del gobierno nacio-

nal a la Jurisdicción 50 - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Superintendencia de Seguros de la Nación - servicio administrativo financiero 603, por un monto de valor nominal pesos un mil cien millones (v. n. \$ 1.100.000.000).

Ambos pagarés tendrán las condiciones que a continuación se detallan:

Fecha de emisión: 9 de diciembre de 2015.

Fecha de vencimiento: 8 de marzo de 2016.

Moneda: peso (\$).

Amortización: íntegra al vencimiento.

Opción de precancelación: a opción del emisor podrán precancelarse anticipadamente los pagarés.

Forma de cancelación: los pagos al vencimiento se cursarán a través del Banco de la Nación Argentina.

A fin de suscribir la documentación necesaria para la emisión de los pagarés dispuesta por el presente artículo, se autoriza, en forma indistinta, al secretario de Finanzas, o al secretario de Hacienda, o al subsecretario de Financiamiento, dependiente de la Secretaría de Finanzas, o al subsecretario de Presupuesto, dependiente de la Secretaría de Hacienda, todos ellos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Art. 8° – Declárase operada la extinción del fideicomiso creado por el decreto 516 de fecha 9 de mayo de 2013, a partir del 1° de enero de 2015.

Art. 9° – Dése cuenta a la comisión bicameral permanente del Honorable Congreso de la Nación.

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

Decreto 2.585

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

*Anibal D. Fernández. – Anibal F. Randazzo. – Héctor M. Timerman. – Agustín O. Rossi. – Axel Kicillof. – Débora A. Giorgi. – Carlos H. Casamiquela. – Carlos E. Meyer. – Julio M. De Vido. – Julio C. Alak. – María C. Rodríguez. – Carlos A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Daniel G. Gollán. – Alberto E. Sileoni. – José L. S. Baraño. – Teresa A. Sellarés.*

\* Las planillas anexas pueden consultarse en el expediente 18-J.G.M.-2015, trámite parlamentario 163/15, disponible en el sitio web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.