

SESIONES ORDINARIAS
2017
ORDEN DEL DÍA N° 1792

Impreso el día 6 de noviembre de 2017

Término del artículo 113: 15 de noviembre de 2017

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

SUMARIO: **Declaración** de invalidez del decreto 698, de fecha 5 de septiembre de 2017, por el cual se crea la Agencia Nacional de Discapacidad y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM). (53-J.G.M.-2017.)

I. **Dictamen de mayoría.**

II. **Dictamen de minoría.**

I

Dictamen de mayoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122–, prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente 53-J.G.M.-2017, referido al decreto de necesidad y urgencia 698/2017 del Poder Ejecutivo nacional, publicado en el Boletín Oficial el 6 de septiembre del corriente, por el cual se crea la Agencia Nacional de Discapacidad y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM).

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 invalidez del decreto 698 del Poder Ejecutivo nacional, dictado el 5 de septiembre de 2017 y publicado en el Boletín Oficial el 6 de septiembre de 2017.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 26 de septiembre de 2017.

*Marcos Cleri. – Adolfo Rodríguez Saá.
 – Diana B. Conti. – Juliana di Tullio.
 – Raúl J. Pérez. – Anabel Fernández
 Sagasti. – María T. M. González. – Juan
 M. Irrazábal. – Daniel A. Lovera. – Juan
 M. Pais.*

INFORME

I. *Antecedentes y conceptualización*

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 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.

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

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

CAPÍTULO QUINTO

De la formación y sanción de las leyes

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

CAPÍTULO CUARTO

Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo

“Artículo 100:

“[...]”

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

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

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

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

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

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

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 antes 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.

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

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

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

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

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

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,² 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.³

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.⁴

Entre los antecedentes en derecho comparado 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 orden de ideas, es criterio de esta comisión plantear un razonamiento acabado 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.

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".⁵

3 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.

4 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.

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

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

Es menester tener en cuenta que al supuesto fáctico, del dictado del decreto, 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.

II. Análisis de los aspectos formales y sustanciales

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto de necesidad y urgencia 698 de 2017 y publicado en el Boletín Oficial el 6 de septiembre del corriente, por el cual se crea la Agencia Nacional de Discapacidad y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM).

1. Aspectos formales

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

”El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

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...”, agregando luego 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.⁶

⁶ 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 el alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir

Por lo tanto, desde el punto de vista formal, la norma cumple con los requisitos exigidos: fue firmado por el presidente de la Nación, decidido en acuerdo general de ministros, refrendado, conjuntamente, con el jefe de Gabinete de Ministros (artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional); y remitido a la comisión dentro del plazo previsto (artículo 99, inciso 3, cuarto párrafo, de la Constitución Nacional).

2. Aspectos sustanciales

Desde la perspectiva sustancial, es pertinente detenerse en la concurrencia del presupuesto habilitante contemplado en la Constitución Nacional para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia, esto es, la presencia de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes.

Conforme a 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.

En tal sentido, el decreto en análisis señala: “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”.

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.

Es menester señalar que de la letra del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, transcrita recientemente, surge que 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 la Constitución para la sanción de las leyes y no se tratara de las materias excluidas, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia.

La CSJN ha interpretado en los casos “Verrocchi”,⁷ “Cooperativa del Trabajo Fast Limitada” y más recientemente en “Consumidores Argentinos”, que para que el presidente pueda ejercer legítimamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias:

que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

⁷ “Verrocchi, Ezio D. c/ Administración nacional de Aduanas”, CS, 1999/8/19, Fallos, 322:1726, La Ley, 1999-E, p. 590.

a) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución Nacional; vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ser acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen la reunión o traslado de los legisladores; b) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser inmediata, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

De esto se desprende que el Poder Ejecutivo no podría dictar un decreto de necesidad y urgencia ante el rechazo de un proyecto de ley por el Congreso, ante la falta de acuerdo de los bloques para su tratamiento o ante la falta de quórum para sesionar.

En este caso particular el razonamiento del doctor Julio Comadira respecto a que “la sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno, de quórum o mayorías propias para imponer sus criterios, no puede, por eso, ser, por sí sola, razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente, la situación planteada”,⁸ resulta manifiesto y notorio.

En un parlamento con representación por medio de los partidos políticos, todo el procedimiento parlamentario con sus controversias, discursos y réplicas se vuelve fundamental para la democracia, pues tiende a la consecución de acuerdos, conduce a que nos acerquemos a una idea más pluralista respecto a la voluntad popular. Al quedar agrupados en sectores la totalidad de los ciudadanos, brota la posibilidad de deliberación, negociación y acuerdo para la formación de la voluntad colectiva por medio de la conformación de las mayorías, en la deliberación entre mayorías y minorías, y en la posibilidad del surgimiento de posibles alianzas.

Asimismo, corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o el dictado de un decreto de necesidad y urgencia. La referencia a una situación de urgencia no puede constituir una afirmación meramente dogmática como para justificar por sí la emisión de disposiciones de carácter legislativo. Deben además descartarse situaciones de emergencia ya tratadas por el legislador con anterioridad y donde ya fijó una determinada pauta.

Según Gordillo, la Constitución Nacional no innova en cuanto a la causa habilitante de competencia legislativa en el Poder Ejecutivo, que siempre debe ser una real emergencia pública en la sociedad: no basta con invocarla, debe existir verdaderamente y ser susceptible de comprobación jurisdiccional. La admisibilidad del reglamento de necesidad y urgencia es excepcional.

Prosiguiendo, el autor destaca que: “La Constitución de 1994 mantiene, como regla, la prohibición de que el

Poder Ejecutivo emita disposiciones de carácter legislativo. Ello ha motivado que —como lo ha sostenido en un interesante voto la jueza Argibay—, los reglamentos de necesidad y urgencia padezcan de presunción de inconstitucionalidad, presunción que sólo puede ser abatida por quien demuestre que al momento de su dictado estaban reunidas las condiciones constitucionalmente exigidas al efecto”.⁹

Es menester señalar que el convencional Raúl Alfonsín ha señalado que las circunstancias excepcionales suponen la existencia de una emergencia significativa y necesidad súbita que imposibilite que los cometidos estatales se cumplan por los medios ordinarios del procedimiento legislativo.¹⁰

La norma constitucional precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.¹¹ Pues bien, debe tratarse de una situación de carácter extraordinario o excepcional, esto es, un hecho no habitual, imprevisible o difícilmente previsible, que impida cumplir con el trámite parlamentario.

Mediante el decreto de necesidad y urgencia 698/17 bajo análisis se crea la Agencia Nacional de Discapacidad y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM).

El decreto en cuestión crea la Agencia Nacional de Discapacidad como un organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, y dispone que tendrá a su cargo el diseño, coordinación y ejecución general de las políticas públicas en materia de discapacidad, la elaboración y ejecución de acciones tendientes a promover el pleno ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad y la conducción del proceso de otorgamiento de las pensiones por invalidez y las emergentes de las leyes 25.869 y 26.928 en todo el territorio nacional, cuyas funciones se detallan en planilla anexa al artículo 1° del decreto.

Al depender esta nueva agencia de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, se eliminan las competencias que en materia de discapacidad tenía hasta ahora el Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo, se suprimen la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (Conadis) y la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, organismo desconcentrado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Se establece que la agencia será continuadora de los dos órganos que se suprimen.

A su vez, mediante el mismo decreto se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) como un organismo descentralizado en la órbita del Ministerio

⁹ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, tomo I, capítulo VII, FDA, 2013.

¹⁰ Convención Nacional Constituyente, Ministerio de Justicia de la Nación, p. 2729.

¹¹ Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1995, tomo VI.

⁸ Comadira, Julio R, “Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional”, *La Ley*, 1995-B, p. 825.

de Desarrollo Social, que será el organismo rector encargado del diseño y propuesta de las políticas públicas de protección integral para prevenir y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, y cuyas funciones se detallan en la planilla anexa al artículo 10 del decreto.

Consecuentemente, se suprime el Consejo Nacional de las Mujeres dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación. El INAM será continuador del organismo suprimido.

Como se ha dicho recientemente, la referencia a una situación de urgencia no puede constituir una afirmación meramente dogmática, sino que la misma debe ser existir verdaderamente y ser susceptible de comprobación jurisdiccional. Debe tratarse de un hecho no habitual, imprevisible o difícilmente previsible, que impida cumplir con el trámite parlamentario.

No se comprueba, entre las razones alegadas por el Poder Ejecutivo para el dictado de la norma en cuestión, la existencia de un hecho que cumpla con aquellas características, de manera que se configure la situación excepcional que dé lugar a la “necesidad y urgencia” del dictado de un decreto sustantivo.

En tal sentido, el decreto en análisis escuetamente señala: “Que la integración plena y la efectiva participación de las personas en situación de discapacidad en sociedad, en igualdad de condiciones, constituye un imperativo del Estado que impide ajustarse a los tiempos previstos para la sanción por vía ordinaria de una ley.

”Que similares fundamentos cabe aplicar en relación a la efectiva concreción de las políticas públicas vinculadas a la ya citada ley 26.485 (de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales) y demás normativa complementaria y convencional en la materia.

”Que la urgencia en la adopción de la presente medida hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes”.

Con esta fundamentación tan exigua, no estarían dadas o debidamente justificadas, en principio, las condiciones exigidas constitucionalmente para acudir al dictado de un decreto de necesidad y urgencia, según la interpretación que ha hecho de ellas la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En efecto, la Constitución Nacional parte del principio general prohibitivo declarando que el Poder Ejecutivo no podrá, “bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo” (artículo 99, inciso 3, segundo párrafo). Por ello, sólo “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 las materias antes mencionadas, es competente el Poder Ejecutivo para dictar decretos de necesidad y urgencia.

Conforme lo analizado no está demostrado, según la conceptualización jurídica del máximo tribunal, 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 (v. gr.: existencia de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal); o que la situación tratada sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

Creemos que las modificaciones realizadas por el decreto 698/17 sobre temas tan delicados y sensibles para la sociedad ameritarían un especial debate democrático que tenga al Honorable Congreso de la Nación como actor protagónico.

El inciso 3, del artículo 4º, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, tratado de derechos humanos con jerarquía constitucional –otorgado por la ley 27.044– establece que: “En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan”. A partir del año 2003, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos “Myrna Mack Chang”, “Almonacid Arellano” y “Trabajadores cesados del Perú”, entre otros, comenzó a usar la lexicografía de “control de convencionalidad”, que lentamente se fue ampliando poniendo como sujetos activos primero a los jueces, luego al Poder Judicial y, en general, a los órganos vinculados con la administración de justicia, para finalmente extenderlo a los otros dos poderes del Estado. Además, el cotejo de convencionalidad no sólo lo hizo con respecto al Pacto de San José de Costa Rica, sino también a la totalidad del *corpus iuris* interamericano.¹²

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en septiembre de 2006, consagró en el caso “Almonacid Arellano y otros vs. Chile” la obligación de que los jueces y tribunales internos no sólo deben aplicar las normas vigentes de su ordenamiento jurídico interno, sino que también están sometidos a las disposiciones consagradas en la Convención Americana de Derechos Humanos y a las interpretaciones que de ella haya realizado la Corte IDH de estas disposiciones.

Luego, en el caso “Trabajadores cesados del Congreso vs. Perú”, la Corte IDH ahondó en la materia aclarando que “cuando un Estado ha ratificado un

¹² Hitters, Juan Carlos, “Control de convencionalidad (adelantos y retrocesos)”, *La Ley*, 11/3/2015, 11/3/2015, 1 - *La Ley* 2015-B, 625.

tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar por el efecto útil de la Convención, para que éste no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin”.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Mazzeo”, del año 2007, confirmó la doctrina utilizada anteriormente en “Almonacid Arellano” ejerciendo el control de convencionalidad.

Luego el máximo tribunal receptó el control de convencionalidad de oficio en el caso “Videla, Jorge Rafael y Massera, Emilio Eduardo s/ recurso de casación”. Sosteniendo que “...a los efectos de resguardar las obligaciones asumidas por el Estado argentino en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana es una insoslayable pauta de interpretación para los poderes constituidos argentinos en el ámbito de su competencia, y que dicho tribunal internacional ha considerado que el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tarea en la que debe tener en cuenta no solamente el tratado sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana (*Fallos*, 330:3248, considerando 20 y 21)”.

Así cuando un Estado ratifica un tratado internacional “se obliga internacionalmente a que sus órganos lo apliquen a los supuestos que el tratado contemple, máxime si éstos están descriptos con una concreción tal que permita su aplicación inmediata. Por ello, la prescindencia de las normas internacionales por los órganos internos pertinentes puede generar responsabilidad internacional”.¹³

El Poder Ejecutivo y el Legislativo también están “sujetos” a este análisis interno de convencional. Empero lo cierto es que para evitar la responsabilidad internacional del Estado, lo que deben hacer los “demás poderes” es tener en cuenta la jurisprudencia internacional para evitar dictados de actos o la ejecución de conductas que infrinjan los tratados internacionales.¹⁴

Resulta evidente que la reforma dispuesta por este decreto de necesidad y urgencia no aprueba el test de convencionalidad pues las personas con discapacidad tienen que poder participar y tener roles activos ante el diseño de normas que los atañen.

A la luz de la doctrina citada y las observaciones mencionadas, resulta evidente que el decreto en análisis ostenta un vicio manifiesto.

III. *Conclusión*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales, pero no cumpliendo los requisitos sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto de necesidad y urgencia 698 de 2017, la Comisión de Trámite Legislativo propone que se resuelva declarar expresamente su invalidez.

Decreto 698/17

Marcos Cleri.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo; prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional y en la ley 26.122, ha considerado el expediente 53-J.G.M.-2017 referido al decreto 698 del Poder Ejecutivo nacional, del 5 de septiembre de 2017, mediante el cual se crea la Agencia Nacional de Discapacidad, como organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, y el Instituto Nacional de las Mujeres, como organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y 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° – Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 698, del 5 de septiembre 2017.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen es remitido directamente al orden del día.

Sala de comisión, 11 de octubre de 2017.

*Luis P. Naidenoff. – Martín O. Hernández. –
Nicolás M. Massot. – Luis A. Petri – Pablo
G. Tonelli.*

INFORME

1. *Introducción*

Por medio del expediente 53-J.G.M.-2017, el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el

¹³ Considerando 7 del voto de la mayoría de la CSJN en “Dragoevich Héctor Ramón c. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos”, *DJ*, 25/2/2009.

¹⁴ Conf. Hitters, Juan Carlos: “Control de convencionalidad (adelantos y retrocesos)”, *La Ley*, 11/3/2015, 11/3/2015, 1 - *La Ley* 2015-B, 625.

decreto de necesidad y urgencia 698, del 5 de septiembre de 2017, por el cual se dispuso crear dos nuevos organismos descentralizados dentro de la estructura estatal. El primero de ellos (capítulo I) es la Agencia Nacional de Discapacidad, creada en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia, con la finalidad de encargarse del diseño, coordinación y ejecución general de las políticas públicas en materia de discapacidad, la elaboración y ejecución de acciones tendientes a promover el pleno ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad y la conducción del proceso de otorgamiento de las pensiones por invalidez y las emergentes de las leyes 25.869 y 26.928 en todo el territorio nacional.

El segundo organismo establecido (capítulo II), en este caso en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, es el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), que tiene como principal misión el diseño y propuesta de las políticas públicas de protección integral para prevenir y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales.

Los dos entes fueron creados para fortalecer y concentrar las políticas destinadas a los derechos de las mujeres frente a todas las formas de discriminación y violencia posible, por un lado, y a las personas con discapacidad y con asignación de determinadas pensiones no contributivas, por el otro. Las razones obedecen al fuerte compromiso llevado a cabo por el Estado nacional en el fortalecimiento de las políticas públicas orientadas a los sectores que necesitan una mayor atención. La integración plena y la efectiva participación de las personas en situación de discapacidad en sociedad, en igualdad de condiciones constituyen un imperativo del Estado que es necesario y urgente de atender sin tener que esperar por los tiempos ordinarios previstos para la formación y sanción de las leyes. Del mismo modo, la atención y la defensa de los derechos de las mujeres frente a los casos de discriminación representaron para el presidente de la Nación una cuestión que no puede ser postergada en el tiempo.

La efectiva concreción y el fortalecimiento de las políticas públicas realizadas por el Estado nacional fueron, en definitiva, el fundamento necesario para la emisión del decreto de necesidad y urgencia bajo análisis. La creación de dos nuevas estructuras estatales que nuclearán competencias específicas sobre la materia es, sin duda, un avance y compromiso hacia los sectores involucrados.

2. Competencia de la comisión

De acuerdo con la naturaleza de la norma bajo análisis, cabe señalar que estamos en presencia de un decreto de necesidad y urgencia, dictado por el presidente de la Nación, en su condición de sujeto constitucionalmente habilitado para el ejercicio de las facultades aludidas en el tercer párrafo del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La prerrogativa con que cuenta el titular del Poder Ejecutivo para la emisión de una disposición de carácter legislativo exige que se verifique el control establecido por la Constitución Nacional y por la ley 26.122, con el propósito de que la Comisión Bicameral Permanente se expida –a través de un dictamen– acerca de la validez o invalidez del decreto, para que posteriormente dicho dictamen sea elevado al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

Este criterio que el constituyente reformador de 1994 consagró, y que luego el legislador perfeccionó, permite la emisión de decretos por parte del Poder Ejecutivo solamente cuando se verifiquen circunstancias excepcionales de necesidad y urgencia que demanden una inmediata solución legislativa que no implique de forma alguna retardo o postergación temporal como pueden ser los plazos previstos por la Constitución para la formación y sanción de las leyes.

Bajo tal inteligencia, como quedó dicho, el decreto de necesidad y urgencia debe ser sometido al control posterior de validez y legalidad del Poder Legislativo, en su condición de órgano constitucional representativo de la voluntad popular y cuya función propia y exclusiva es la sanción de leyes.

3. Objeto del decreto 698/2017

De modo preliminar a la descripción de las medidas dispuestas por el decreto 698/2017, resulta conveniente hacer una breve reseña histórica del estado normativo de la materia de la cual se ocuparán los organismos creados por el presente decreto de necesidad y urgencia.

En cuanto al sistema de discapacidad, cabe señalar que por la ley 22.431 se estableció un sistema de protección integral de las personas discapacitadas, tendiente a asegurar a éstas, entre otros aspectos, su atención médica, educación y seguridad social. Pocos meses después, por medio de la ley 24.901, se instituyó el sistema de prestaciones básicas de atención integral a favor de las personas con discapacidad, contemplando acciones de prevención, asistencia, promoción y protección, con el objeto de brindarles una cobertura integral a sus necesidades y requerimientos.

Más adelante en el tiempo, mediante la ley de cheques 25.730, se dispuso que los fondos que recaude el Banco Central de la República Argentina, en virtud de las multas previstas por esa ley, serán destinados para la aplicación de los programas y proyectos a favor de las personas con discapacidad.

A su vez, por ley 26.378, se aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, aprobados mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 13 de diciembre de 2006, otorgándosele jerarquía constitucional mediante la ley 27.044.

En la misma línea temática, vale recordar que, a través del decreto 1.101/1987, se creó la entonces Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas, con dependencia directa del

Poder Ejecutivo nacional. Las funciones y la integración de esta omisión fueron previstas en el decreto 984/1992.

En 2002 se creó, por decreto 327, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, en el ámbito de la Presidencia de la Nación, transfiriéndose a su órbita la referida comisión nacional, modificándose su denominación, posteriormente, por decreto 806/2011, por el de Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad.

Por su parte, mediante el artículo 2° del decreto 1.455/1996, se había creado como organismo descentralizado la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, en el ámbito de la entonces Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación.

En razón de todo este marco normativo sobre la materia de discapacidad, se consideró necesario fortalecer y concentrar las políticas destinadas a las personas con discapacidad y de asignación de determinadas pensiones no contributivas, a través de la creación de la actual agencia nacional.

Respecto del fortalecimiento de los derechos de las mujeres y de las formas de prevención y erradicación frente a las discriminaciones, es necesario señalar que por la ley 26.485, de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, cuyas disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional, se estableció, en su artículo 8°, que el entonces Consejo Nacional de la Mujer (actual Consejo Nacional de las Mujeres) es el organismo rector encargado del diseño de las políticas públicas para efectivizar sus disposiciones.

Asimismo, por el decreto 1.426/1992, se había creado el Consejo Nacional de la Mujer, que tenía por objetivo la concreción del compromiso asumido por el Estado nacional al ratificar la adhesión a la Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer.

A su vez, por el ya mencionado decreto 357/2002, se transfirió el entonces Consejo Nacional de la Mujer, a la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, creado por dicha norma en el ámbito de la Presidencia de la Nación.

Por su parte, mediante el decreto 13/2015, se modificó la Ley de Ministerios, estableciendo en su artículo 23 bis, inciso 15, la competencia del Ministerio de Desarrollo Social para “entender en la formulación de las políticas de promoción social destinadas a la juventud y al género”.

En virtud de las competencias del citado ministerio, el decreto bajo estudio entendió conveniente transferir bajo su órbita las competencias que hoy ejerce el Consejo Nacional de las Mujeres. Para esto, estimó prudente crear el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), como organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, el que asumirá los cometidos asignados al Consejo Nacional de las

Mujeres, de manera de potenciar los lineamientos de la ley 26.485, profundizando un modelo inclusivo y de participación con equidad, suprimiendo en consecuencia el referenciado consejo.

Expuesto el panorama normativo, resulta propicio señalar los principales lineamientos del decreto 698/2017, el cual dispuso la creación de ambas entidades descentralizadas cuyas características puede resumirse de la siguiente manera.

a) Agencia Nacional de Discapacidad

La agencia, como hemos mencionado, actuará como organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría General, con autarquía económica financiera y personería jurídica propia. La conducción de la misma estará a cargo de un director ejecutivo, con rango y jerarquía de secretario, y un subdirector ejecutivo, con rango y jerarquía de subsecretario, ambos designados por el Poder Ejecutivo nacional.

El director ejecutivo tendrá los siguientes deberes y atribuciones: (a) ejercer la representación y dirección general del organismo y actuar en juicio en temas de su exclusiva competencia; (b) efectuar la gestión económica, financiera, patrimonial y contable, y la administración de los recursos humanos del organismo (c) aprobar el plan operativo anual y estratégico del organismo; (d) promover y gestionar la obtención de recursos y fondos públicos y privados, locales y extranjeros, para el cumplimiento de los objetivos del organismo; (e) proveer la información pertinente para la confección del presupuesto del organismo, y elevar el anteproyecto de presupuesto; (f) aceptar herencias, legados, donaciones y subvenciones que le asignen organismos públicos o privados nacionales o extranjeros; (g) requerir de los distintos organismos de la Administración Pública Nacional la colaboración necesaria para el adecuado cumplimiento de sus objetivos; (h) confeccionar y publicar la memoria anual del organismo; (i) participar, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en la celebración y ejecución de los instrumentos de carácter internacional que la Nación suscriba o a los cuales adhiera, cuando éstos afecten o se refieran a materias de su competencia; (j) celebrar acuerdos con instituciones o empresas para brindar capacitación y puestos de trabajo a personas con discapacidad; y (k) delegar en el subdirector u otros funcionarios jerárquicos del organismo funciones administrativas destinadas a una mayor eficiencia y agilidad operativa.

Para que todo este conjunto de atribuciones y deberes sea posible, el decreto 698/2017 se encargó de suprimir el inciso 12, del artículo 23 bis de la Ley de Ministerios, que establecía la competencia del Ministerio de Desarrollo Social para “intervenir en la elaboración y ejecución de acciones tendientes a lograr el desarrollo de las personas con capacidades especiales”.

Del mismo modo, suprimió la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Disca-

pacidad (Conadis), dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación, y la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, organismo desconcentrado, actuante en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

En coherencia con las medidas adoptadas, el decreto estableció que la nueva Agencia Nacional de Discapacidad será continuadora de la Conadis y de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, en las materias correspondientes estipuladas en el artículo 1° del decreto, es decir, en el diseño, coordinación y ejecución general de las políticas públicas en materia de discapacidad, la elaboración y ejecución de acciones tendientes a promover el pleno ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad y la conducción del proceso de otorgamiento de las pensiones por invalidez y las emergentes de las leyes 25.869 y 26.928 en todo el territorio nacional.

Por último, se dispuso la transferencia a la órbita de la agencia de los créditos, bienes, personal y dotaciones vigentes a la fecha, con sus respectivos niveles, grados de revista y funciones ejecutivas previstas en el decreto 2.098/2008, de la Conadis y de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales.

b) Instituto Nacional de las Mujeres (INAM)

El INAM fue creado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, como el organismo rector encargado del diseño y propuesta de las políticas públicas de protección integral para prevenir y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. La conducción del organismo estará a cargo de un director ejecutivo, con rango y jerarquía de secretario, designado por el Poder Ejecutivo nacional.

Los deberes y atribuciones del director ejecutivo serán los de: (a) ejercer la representación y dirección general del organismo y actuar en juicio en temas de su exclusiva competencia; (b) efectuar la gestión económica, financiera, patrimonial y contable, y la administración de los recursos humanos del organismo; (c) aprobar el plan operativo anual y estratégico del organismo; (d) promover y gestionar la obtención de recursos y fondos públicos y privados, locales y extranjeros, para el cumplimiento de los objetivos del organismo; (e) proveer la información pertinente para la confección del presupuesto del organismo y elevar el anteproyecto de presupuesto; (f) aceptar herencias, legados, donaciones y subvenciones que le asignen organismos públicos o privados nacionales o extranjeros; (g) requerir de los distintos organismos de la Administración Pública Nacional la colaboración necesaria para el adecuado cumplimiento de sus objetivos; (h) confeccionar y publicar la memoria anual del organismo; (i) coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto la celebración y ejecución de los instrumentos de carácter internacional que el Estado nacional suscriba o a los cuales adhiera cuando éstos afecten o se refieran

a materias de su competencia; y (j) celebrar acuerdos con instituciones o empresas destinados a capacitar a las mujeres en el ámbito laboral, en la órbita de su competencia.

Para completar la nueva estructura administrativa se suprimió el Consejo Nacional de las Mujeres dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación, disponiendo, a su vez, que el INAM será continuador, a todos los fines y de conformidad con lo fijado en el decreto 698/2017, de las funciones del Consejo Nacional de las Mujeres.

Por último, se dispuso la transferencia a la órbita del INAM de los créditos presupuestarios, bienes, personal y dotaciones vigentes a la fecha, con sus respectivos niveles, grados de revista y funciones ejecutivas previstas en el decreto 2.098/08 y modificatorios del Consejo Nacional de Mujeres.

Como observamos, el decreto ha promovido una medida de carácter social cuyo mérito respondió a la necesidad de mejorar la situación de los sectores más vulnerables, como a crear y generar las condiciones necesarias para que cuenten con superiores instituciones que les permitan procurarse, progresivamente, un mayor desarrollo.

Todas estas decisiones justifican y dan cuenta del carácter de “urgente y necesario” del decreto 698/2017, pues su dictado favoreció, indudablemente, a uno de los sectores más necesitados dentro del desarrollo de las políticas públicas desarrolladas por el gobierno.

Por otra parte, cabe destacar que el Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo de los considerandos que la medida se dictó en uso de las facultades conferidas por los artículos 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional y 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

En consecuencia, es menester verificar que se cumpla con los recaudos formales y sustanciales para habilitar su procedencia.

4. *Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales*

a) *Requisitos formales*

El artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establece una serie de requisitos de índole formal y sustancial para que se justifique el dictado de un decreto de necesidad y urgencia por parte del presidente de la Nación.

El primero de esos recaudos formales es que el decreto en cuestión sea decidido en acuerdo general de ministros, quienes deben refrendarlo junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitirlo al Congreso dentro de los diez días posteriores a la emisión del decreto, lo que constituye un segundo recaudo formal.

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo luego de superado ese primer análisis o control, corresponde considerar la existencia, o no, de las circunstancias excepcionales igualmente previstas en la norma constitucional.

En el caso particular, se verifica que el decreto de necesidad y urgencia 698/2017 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 24/2017.

Asimismo, está acreditado que el decreto 698/2017 fue remitido en tiempo y forma toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 8 de septiembre de 2017. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan “circunstancias excepcionales” que requieran pronto remedio y que sea “imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes”.

De acuerdo con la previsión constitucional será por lo tanto necesario, en cada oportunidad en que el Congreso deba pronunciarse, determinar si han existido las circunstancias excepcionales y la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que justificarían y darían sustento al decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

Vale recordar que en el célebre caso “Verrocchi” la Corte Suprema de Justicia sostuvo 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 la 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” (*Fallos*, 322:1726, 19/8/1999, considerando 9).

Más adelante en el tiempo, en la causa “Risolia de Ocampo” la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el

‘*sub lite*’ es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos” (*Fallos*, 323:1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 698/2017, resulta evidente que tanto la situación de gravedad y excepcionalidad como el interés general de los sectores vulnerables comprometidos, motivaron su inmediato dictado bajo estricto cumplimiento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada, como de las normas en juego que reglamentan su procedencia.

Prueba suficiente de ello radica en el compromiso que se desprende del decreto en cuestión de afianzar y fortalecer las respectivas políticas públicas a partir del día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial.

Al mismo tiempo, un análisis objetivo de las razones invocadas en el decreto bajo estudio, nos hace concluir que ellas resultan por demás suficientes y atinadas para reconocer su procedencia mediante la emisión de un decreto de necesidad y urgencia. Se dice allí que “la urgencia en la adopción de la presente medida hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes”.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sustentaron la emisión del decreto, estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimiento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada, como de las normas en juego que reglamentan su procedencia. La medida ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a contrario sensu, un detrimento para el mejor funcionamiento de la administración, para las políticas públicas buscadas y para los sectores sociales más necesitados.

5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del decreto 698/2017, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa en detrimento de los derechos y garantías de los sectores más desventajados.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso “Verrocchi”, la procedencia y admisibilidad –en términos constitucionales– de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a “que la situación que requiere la 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” (*Fallos*, 322:1726, considerando 9).

Ahora bien, sabido es que el “trámite normal de las leyes” cuenta con plazos que son, muchas veces, incompatibles con la urgencia que requiere la solución de una determinada situación.

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en alguna u otra Cámara, y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse por su tratamiento en reuniones de asesores, por las consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, por el mismo debate suscitado en el marco de la comisión, por las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada Cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento de la Cámara de Senadores y artículo 1° de la resolución de la Presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el orden del día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las Cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores sociales damnificados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 698/2017 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa –de carácter urgente y excepcional– que busca garantizar la protección de los derechos e intereses de los sectores sociales más altamente comprometidos.

6. *Práctica institucional*

En materia de decretos de necesidad y urgencia que responden a fines similares a los perseguidos con el decreto 698/2017, no podemos dejar de señalar otro aspecto de relevancia que hace también a la ponderación de los méritos que hemos considerado para consagrar, en esta comisión, su validación.

Nos referimos, de ese modo, a la práctica legislativa –de carácter constante– de controlar en el Congreso Nacional continuamente los reglamentos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional que tuvieron por objeto mejorar la situación social de los sectores más comprometidos.

Por medio del decreto de necesidad y urgencia 13/2015 se modificó, por ejemplo, la Ley de Ministerios para establecer, en el artículo 23 bis, inciso 15, que al Ministerio de Desarrollo Social le compete “entender en la formulación de las políticas de promoción social destinadas a la juventud y al género”.

Del mismo modo, cabe recordar que de forma previa al dictado del presente decreto se emitieron otros tantos con el mismo carácter de fortalecimiento de los distintos sectores sociales más desventajados, como por ejemplo, los que fortificaron el sistema de asignación universal por hijo.

En ese sentido, se han emitido sucesivamente los decretos de necesidad y urgencia 1.602/2009, 446/2011, 1.667/2012, 504/2015 y 593/2016. Y antes de la creación del sistema de asignación universal por hijo (decreto 1.602/2009) también se realizaron modificaciones por decretos de necesidad y urgencia a la ley 27.714, de asignaciones familiares. Al respecto, se dictaron los decretos 1.382/2001 (este reglamento, vale recordar, abrogó la ley 24.714, cuya vigencia fue restablecida posteriormente por el decreto 1.604/2001), 1.604/2001, 368/2004 y 1.199/2004.

El dictamen favorable de esta comisión respecto de los decretos de necesidad y urgencia 1.602/2009, 446/2011 y 593/2016 puede verse en los órdenes del día 2.244/2009, 2.203/2011 y 108/2016.

Por ende, es posible afirmar que existe una doctrina, elaborada y consagrada por el Congreso Nacional a lo largo de los últimos años, de acuerdo con la cual es válido que el Poder Ejecutivo nacional disponga, a través de decretos de necesidad y urgencia, la mejora de la estructura administrativa para favorecer a los segmentos sociales más comprometidos y a las políticas públicas que ameritan una urgente atención. Y que la evaluación de las circunstancias de hecho determinantes de la necesidad y urgencia es privativa de ese poder y, salvo casos excepcionales, corresponde que el Congreso acepte el resultado de esa ponderación realizada por el presidente de la Nación.

No puede haber dudas, en ese sentido, de que la interpretación auténtica del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de la ley 26.122, es la que realiza esta Comisión de Trámite Legislativo, de acuerdo con la competencia que ambas normas le han asignado y en la medida, claro está, de que esa interpretación no sea modificada por el pleno de cualquiera de las Cámaras del Congreso o por los jueces de la Nación (posibilidad esta última que no se ha concretado, al menos hasta la fecha).

Al respecto, también, hay otra cuestión referida a la interpretación de las tres clases de decretos que son regulados por la ley 26.122 y el criterio dinámico que han ido adoptando los integrantes de la Comisión Bicameral en particular y los legisladores en general para aceptar la validez de tales medidas.

Ese temperamento ha significado que la comisión interviniente tuviera una postura amplia y flexible para analizar y dictaminar los decretos traídos a su consideración, desde su puesta en funcionamiento en 2006 hasta la actualidad. Esta pauta interpretativa amplia, consolidada por esta comisión durante el transcurso de los años, posibilitó, por ejemplo, que la comisión dictaminara a favor de la validez de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo aun cuando el Congreso Nacional se encontrara en período de sesiones ordinarias. Del mismo modo, permitió que la comisión haya adoptado una interpretación válida sobre lo que es entendido como de “necesidad y urgencia” en el razonamiento de que tales requisitos son autosuficientes si se verifican en las circunstancias esgrimidas que motivaron al decreto en cuestión.

Por tales motivos, y de acuerdo con la información relevada, no hay motivos suficientes para desconocer la validez del decreto analizado y sí los hay, en cambio, para declarar su validez.

7. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 698/2017, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, 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 de necesidad y urgencia 698, del 5 de septiembre de 2017, del Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 698/2017

Martín O. Hernández. – Pablo G. Tonelli.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 5 de septiembre de 2017.

VISTO el expediente EX-2017-18896603-APN-SECCI-JGM; las leyes 22.431, 24.901, 25.730, 26.378, 26.485 y 27.044, sus decretos reglamentarios, la Ley de Ministerios (t. o. por decreto 438/92) y sus normas modificatorias, los decretos 1.101 del 10 de julio de 1987, 984 de fecha 18 de junio de 1992 y sus modificatorios, 1.426 del 7 de agosto de 1992, 1.455 del 12 de diciembre de 1996 y 357 del 21 de febrero de 2002, sus modificatorios y complementarios, y

CONSIDERANDO:

Que la ley 22.431 y sus modificatorias establecieron un Sistema de Protección Integral de las Personas Discapacitadas, tendiente a asegurar a éstas, entre otros aspectos, su atención médica, su educación y su seguridad social.

Que por la ley 24.901 se instituyó el sistema de prestaciones básicas de atención integral a favor de las personas con discapacidad, contemplando acciones de prevención, asistencia, promoción y protección, con el objeto de brindarles una cobertura integral a sus necesidades y requerimientos.

Que a través del artículo 3° de la ley 25.730 se dispuso que los fondos que recaude el Banco Central de la República Argentina, en virtud de las multas previstas por dicha ley, serán destinados para la aplicación de los programas y proyectos a favor de las personas con discapacidad.

Que mediante la ley 26.378 se aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, aprobados mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006, otorgándosele jerarquía constitucional mediante la ley 27.044.

Que a través del decreto 1.101/87 se creó la entonces Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas, con dependencia directa del Poder Ejecutivo nacional, estableciéndose sus funciones.

Que mediante el decreto 984/92 se determinaron las funciones e integración de la entonces Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas.

Que por decreto 357/02 se creó el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en el ámbito de la Presidencia de la Nación, transfiriéndose a su órbita la referida comisión nacional, modificándose su denominación por decreto 806/11 por la de Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad.

Que, en tanto, mediante el artículo 2° del decreto 1.455/96, se creó como organismo desconcentrado la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, en el ámbito de la entonces Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación.

Que resulta necesario fortalecer y concentrar las políticas destinadas a las personas con discapacidad y de asignación de determinadas pensiones no contributivas, a través de la creación de una agencia nacional en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación.

Que la ley 26.485, de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, cuyas disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional, estableció

en su artículo 8° que el entonces Consejo Nacional de la Mujer –actual Consejo Nacional de las Mujeres– es el organismo rector encargado del diseño de las políticas públicas para efectivizar sus disposiciones.

Que, por otra parte, por el decreto 1.426/92 se creó el entonces Consejo Nacional de la Mujer en el ámbito de la Presidencia de la Nación, teniendo por objetivo primordial la concreción del compromiso asumido por el Estado nacional al ratificar la adhesión a la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer.

Que, asimismo, por el ya citado decreto 357/02 y modificatorios se transfirió el entonces Consejo Nacional de la Mujer, actual Consejo Nacional de las Mujeres, a la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, creado por dicha norma en el ámbito de la Presidencia de la Nación.

Que por el decreto 13 del 10 de diciembre de 2015 se modificó la Ley de Ministerios (t. o. por decreto 438 del 12 de marzo de 1992), y sus modificatorias, estableciendo en su artículo 23 bis, inciso 15, que compete al Ministerio de Desarrollo Social “entender en la formulación de las políticas de promoción social destinadas a la juventud y al género”.

Que en virtud de las competencias del Ministerio de Desarrollo Social, se entiende conveniente transferir bajo su órbita las competencias que hoy ejerce el Consejo Nacional de las Mujeres.

Que el Estado nacional ha demostrado un fuerte compromiso con los derechos de las mujeres frente a toda forma de discriminación y violencia, siendo uno de sus objetivos prioritarios de gobierno.

Que, en razón de lo expuesto, resulta apropiado crear el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) como organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, el que asumirá a partir de la aprobación de la presente los cometidos asignados al Consejo Nacional de las Mujeres, de manera de potenciar los lineamientos de la ley 26.485, profundizando un modelo inclusivo y de participación con equidad, suprimiendo en consecuencia el citado consejo.

Que la presente medida se propicia en concordancia con las políticas públicas que viene llevando a cabo el Estado nacional, con un fuerte compromiso con los derechos de las mujeres frente a toda forma de discriminación.

Que, por otra parte y habiéndose analizado las competencias del Ministerio de Desarrollo Social, se hace necesaria la supresión del inciso 12 del artículo 23 bis del citado marco legal, relativo a la intervención de dicha cartera en la elaboración y ejecución de acciones tendientes a lograr el desarrollo de las personas con capacidades especiales.

Que resulta necesario centralizar en un único organismo especializado todas las cuestiones vinculadas a las personas en situación de discapacidad, propiciando un conjunto de políticas públicas tendientes a la plena inclusión, en un marco de accesibilidad universal, autonomía e igualdad de oportunidades.

Que la integración plena y la efectiva participación de las personas en situación de discapacidad en sociedad, en igualdad de condiciones, constituye un imperativo del Estado, que impide ajustarse a los tiempos previstos para la sanción por vía ordinaria de una ley.

Que similares fundamentos cabe aplicar en relación a la efectiva concreción de las políticas públicas vinculadas a la ya citada ley 26.485 y demás normativa complementaria y convencional en la materia.

Que la urgencia en la adopción de la presente medida hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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 la citada ley determina que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de diez (10) días hábiles.

Que 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 la Carta Magna.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina, en acuerdo general de ministros

DECRETA:

CAPÍTULO I

Agencia Nacional de Discapacidad

Artículo 1° – Créase la Agencia Nacional de Discapacidad como organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, que tendrá a su cargo el diseño, coordinación y ejecución general de las políticas públicas en materia de discapacidad, la elaboración y ejecución de acciones tendientes a promover el pleno ejercicio de los dere-

chos de las personas en situación de discapacidad y la conducción del proceso de otorgamiento de las pensiones por invalidez y las emergentes de las leyes 25.869 y 26.928 en todo el territorio nacional, cuyas funciones se detallan en planilla anexa al presente artículo que forma parte integrante del presente decreto.

La Agencia Nacional de Discapacidad tendrá autarquía económica financiera y personería jurídica propia.

Art. 2° – La conducción de la Agencia Nacional de Discapacidad estará a cargo de un (1) director ejecutivo, con rango y jerarquía de secretario, y un (1) subdirector ejecutivo, con rango y jerarquía de subsecretario, ambos designados por el Poder Ejecutivo nacional.

Art. 3° – El director ejecutivo de la Agencia Nacional de Discapacidad tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

1. Ejercer la representación y dirección general del organismo y actuar en juicio en temas de su exclusiva competencia;
2. Efectuar la gestión económica, financiera, patrimonial y contable y la administración de los recursos humanos del organismo;
3. Aprobar el plan operativo anual y estratégico del organismo;
4. Promover y gestionar la obtención de recursos y fondos públicos y privados, locales y extranjeros, para el cumplimiento de los objetivos del organismo;
5. Proveer la información pertinente para la confección del presupuesto del organismo y elevar el anteproyecto de presupuesto;
6. Aceptar herencias, legados, donaciones y subvenciones que le asignen organismos públicos o privados nacionales o extranjeros;
7. Requerir de los distintos organismos de la administración pública nacional la colaboración necesaria para el adecuado cumplimiento de sus objetivos;
8. Confeccionar y publicar la memoria anual del organismo;
9. Participar, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en la celebración y ejecución de los instrumentos de carácter internacional que la Nación suscriba o a los cuales adhiera, cuando éstos afecten o se refieran a materias de su competencia;
10. Celebrar acuerdos con instituciones o empresas para brindar capacitación y puestos de trabajo a personas con discapacidad;
11. Delegar en el subdirector u otros funcionarios jerárquicos del organismo funciones administrativas destinadas a una mayor eficiencia y agilidad operativa.

Art. 4° – Suprímese del artículo 23 bis de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias, correspondiente al Ministerio

de Desarrollo Social, la siguiente competencia: “12. Intervenir en la elaboración y ejecución de acciones tendientes a lograr el desarrollo de las personas con capacidades especiales”.

Art. 5° – Suprímese la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS), dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.

Art. 6° – Suprímese la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, organismo desconcentrado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

Art. 7° – Establécese que la Agencia Nacional de Discapacidad será continuadora de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS) y de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, en las materias contempladas en el artículo 1°.

Art. 8° – Transfiérense a la órbita de la Agencia Nacional de Discapacidad los créditos presupuestarios, bienes, personal y dotaciones vigentes a la fecha, con sus respectivos niveles, grados de revista y funciones ejecutivas previstas en el decreto 2.098/08 y modificatorios de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS) y de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. El personal involucrado mantendrá sus actuales niveles y grados de revista.

Art. 9° – Hasta tanto la estructura de la Agencia Nacional de Discapacidad cuente con plena operatividad, el Servicio Administrativo Financiero y el Servicio Jurídico Permanente del Ministerio de Desarrollo Social y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación prestarán los servicios relativos a la ejecución presupuestaria, contable, financiera, de compras, de recursos humanos y en materia jurídica con relación a las materias propias de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales y de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS), respectivamente.

CAPÍTULO II

Instituto Nacional de las Mujeres

Art. 10. – Créase el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), como organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, que será el organismo rector encargado del diseño y propuesta de las políticas públicas de protección integral para prevenir y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, y cuyas funciones se detallan en planilla anexa al presente artículo, que forma parte integrante del presente decreto.

Art. 11. – La conducción del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) estará a cargo de un (1) director

ejecutivo, con rango y jerarquía de secretario, designado por el Poder Ejecutivo nacional.

Art. 12. – El director ejecutivo del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

1. Ejercer la representación y dirección general del organismo y actuar en juicio en temas de su exclusiva competencia.
2. Efectuar la gestión económica, financiera, patrimonial y contable y la administración de los recursos humanos del organismo.
3. Aprobar el plan operativo anual y estratégico del organismo.
4. Promover y gestionar la obtención de recursos y fondos públicos y privados, locales y extranjeros, para el cumplimiento de los objetivos del organismo.
5. Proveer la información pertinente para la confección del presupuesto del organismo y elevar el anteproyecto de presupuesto.
6. Aceptar herencias, legados, donaciones y subvenciones que le asignen organismos públicos o privados nacionales o extranjeros.
7. Requerir de los distintos organismos de la administración pública nacional la colaboración necesaria para el adecuado cumplimiento de sus objetivos.
8. Confeccionar y publicar la memoria anual del organismo.
9. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto la celebración y ejecución de los instrumentos de carácter internacional que el Estado nacional suscriba o a los cuales adhiera cuando éstos afecten o se refieran a materias de su competencia.
10. Celebrar acuerdos con instituciones o empresas destinados a capacitar a las mujeres en el ámbito laboral, en la órbita de su competencia.

Art. 13. – Suprímese el Consejo Nacional de las Mujeres dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.

Art. 14. – El Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) será continuador, a todos los fines y de conformidad con lo fijado en el presente decreto, del Consejo Nacional de las Mujeres.

Art. 15. – Transfírense a la órbita del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) los créditos presupuestarios, bienes, personal y dotaciones vigentes a la fecha, con sus respectivos niveles, grados de revista y funciones ejecutivas previstas en el decreto 2.098/08 y modificatorios del Consejo Nacional de las Mujeres. El personal involucrado mantendrá sus actuales niveles y grados de revista.

Art. 16. – Hasta tanto la estructura del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) cuente con plena operatividad, el Servicio Administrativo Financiero y el Servicio Jurídico

Permanente del Ministerio de Desarrollo Social prestarán los servicios relativos a la ejecución presupuestaria, contable, financiera, de compras, de recursos humanos y en materia jurídica.

CAPÍTULO III

Disposiciones finales

Art. 17. – Hasta tanto se adecuen las respectivas partidas presupuestarias, el gasto que demande el cumplimiento de la presente medida en relación a la Agencia Nacional de Discapacidad y al Instituto Nacional de las Mujeres será atendido con cargo a las partidas específicas del presupuesto vigente para el ejercicio 2017, asignados a la Jurisdicción 20 - 16 Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación y Jurisdicción 85 - Ministerio de Desarrollo Social.

Art. 18. – La Secretaría General de la Presidencia de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Social, en coordinación con la Jefatura de Gabinete de Ministros, adoptarán las medidas necesarias para asegurar la continuidad de las prestaciones y el mejor cumplimiento de las disposiciones del presente decreto durante los procesos administrativos de transición correspondientes.

Art. 19. – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 20. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.
Decreto 698

MAURICIO MACRI.

Marcos Peña. – Rogelio Frigerio. – Oscar R. Aguad. – Nicolás Dujovne. – Luis A. Caputo. – Francisco A. Cabrera. – Ricardo Buryaile. – José G. Santos. – Guillermo J. Dietrich. – Germán C. Garavano. – Patricia Bullrich. – Alberto J. Triaca. – Carolina Stanley. – Jorge D. Lemus. – Alejandro O. Finocchiaro. – José L. Baraño. – Alejandro P. Avelluto. – Sergio A. Bergman. – Andrés H. Ibarra. – Juan J. Aranguren.

Planilla anexa al artículo 1°

*Presidencia de la Nación
Secretaría General
Agencia Nacional de Discapacidad*

Funciones:

1. Elaborar y evaluar la ejecución de un plan nacional de inclusión para personas en situación de discapacidad.
2. Ejecutar las acciones necesarias para garantizar que las personas en situación de discapacidad puedan ejercer de manera plena sus derechos.
3. Impulsar adecuaciones normativas tendientes al ejercicio efectivo de los derechos de las personas en situación de discapacidad.

4. Diseñar y proponer programas nacionales que contemplen las áreas de prevención, promoción, asistencia, protección y rehabilitación de las personas en situación de discapacidad y promover la articulación intersectorial a efectos de coordinar acciones y programas.
 5. Coordinar la elaboración de las iniciativas que en materia de discapacidad proyecten las áreas competentes, manteniendo un permanente análisis sobre el desarrollo de las que se aprueben.
 6. Evaluar el cumplimiento de la ley 22.431 y sus modificatorias, y demás instrumentos legales y reglamentarios relacionados con las personas en situación de discapacidad, y analizar la pertinencia de la sanción de normas complementarias o modificatorias que resulten indispensables para el logro de los fines perseguidos, en coordinación con todos los organismos competentes.
 7. Formular, planificar y coordinar las políticas conducentes a asegurar en todo el ámbito de la Nación el otorgamiento y/o denegatoria de pensiones no contributivas por invalidez y las emergentes de las leyes especiales, dentro del marco de las políticas emanadas del Poder Ejecutivo nacional.
 8. Formular políticas públicas relacionadas con la situación de discapacidad y conforme a las obligaciones derivadas de los tratados internacionales de derechos humanos en materia de discapacidad.
 9. Gestionar políticas públicas inclusivas y estrategias de desarrollo local inclusivo, a través del trabajo intersectorial y territorial para mejorar la oferta pública y privada, en el ámbito de su competencia.
 10. Promover el otorgamiento de estímulos fiscales a personas físicas o jurídicas que realicen acciones a favor de las personas en situación de discapacidad.
- crédito, para promover la participación de la mujer en el proceso de desarrollo, en el ámbito de su competencia y en coordinación con las áreas competentes.
 3. Articular y coordinar acciones tendientes al cumplimiento de la normativa vigente y de los compromisos internacionales asumidos por el país y proponer y elaborar proyectos legislativos adecuados a las disposiciones de los instrumentos internacionales vinculados a la temática de la mujer.
 4. Planificar, ejecutar y controlar programas de investigación que den sustento para la formulación de políticas públicas dirigidas a las mujeres.
 5. Intervenir en la elaboración de documentos e informes nacionales a ser presentados ante organismos y conferencias internacionales en temas relativos a la mujer.
 6. Asistir en la suscripción de convenios con el Estado nacional, provincial, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipales y/o instituciones de la sociedad civil, en el ámbito de su competencia.
 7. Promover la creación de áreas u organismos que atiendan la problemática de las mujeres en las provincias y en los municipios.
 8. Promover una política comunicacional en el ámbito nacional destinada a concientizar la problemática de la mujer en la agenda pública, así como difundir el conocimiento de los derechos y de los recursos existentes para su atención.
 9. Organizar y ejecutar un sistema de información como red de conexión con instituciones gubernamentales y no gubernamentales dedicadas a la temática de la mujer en los distintos niveles y jurisdicciones.
 10. Viabilizar el reclamo, ante las representaciones sociales de conductas discriminatorias, sexistas, estereotipadas o denigratorias de la mujer, evidenciadas, o que se transmitan y/o difundan en los medios masivos de comunicación.
 11. Coordinar y articular con organismos a nivel nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal, el desarrollo de programas de promoción, capacitación, actualización y perfeccionamiento destinados a la eliminación de la violencia y discriminación de la mujer.
 12. Receptar la demanda efectiva de las mujeres y de las organizaciones no gubernamentales, en las diferentes temáticas para la elaboración de programas de capacitación.

Planilla anexa al artículo 10

Ministerio de Desarrollo Social Instituto Nacional de las Mujeres (INAM)

Funciones:

1. Concretar el compromiso asumido por el Estado nacional al ratificar la adhesión a los distintos instrumentos internacionales vinculados a la violencia y discriminación contra la mujer.
2. Brindar asesoramiento y asistencia técnica a organismos nacionales, provinciales, municipales, organizaciones sociales y a programas y proyectos que integren la programación nacional con los organismos multilaterales de