

SESIONES ORDINARIAS
2018
ORDEN DEL DÍA N° 43

Impreso el día 17 de abril de 2018
Término del artículo 113: 26 de abril de 2018

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 90 de fecha 30 de enero de 2018, por el cual se disponen modificaciones al Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos –Prog.R.Es.Ar–. (1.966-D.-2018.)

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

I

Dictamen de mayoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, ha considerado el expediente 556-P.E.-2017 referido al decreto de necesidad y urgencia 90 del Poder Ejecutivo nacional, del 30 de enero de 2018, mediante el cual se dispusieron modificaciones al Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar), con el fin de fortalecer el sistema de becas introduciendo nuevas estrategias y condicionantes para que contribuyan al efectivo tránsito y egreso del sistema educativo por parte de los jóvenes en situación de vulnerabilidad que buscan desarrollarse y prosperar.

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 90, del 30 de enero de 2018.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.
De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen es remitido directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 10 de abril de 2018.

Luis C. Petcoff Naidenoff. – Ezequiel Fernández Langan. – Martín O. Hernández. – Fernando A. Iglesias. – Luis A. Petri. – Pedro J. Pretto. – Néstor Braillard Pocard. – Pamela F. Verasay.

INFORME

1. *Introducción*

Por medio del expediente 556-P.E.-2018 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 decreto de necesidad y urgencia 90 del Poder Ejecutivo nacional, del 30 de enero de 2018. Mediante el mencionado decreto se dispusieron modificaciones al Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar), con el fin de fortalecer el sistema de becas introduciendo nuevas estrategias y condicionantes para que contribuyan al efectivo tránsito y egreso del sistema educativo por parte de los jóvenes en situación de vulnerabilidad que buscan desarrollarse y prosperar.

En tal sentido, cabe señalar que el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella, conforme su artículo 75, incisos 17, 18, 19 y 22, consagraron el derecho de enseñar y aprender.

El artículo 138 de la Ley de Educación Nacional, 26.206, por su parte, dispuso que el actual Ministerio de Educación, de acuerdo con el Consejo Federal de Educación diseñará programas a término destinados a garantizar la progresiva erradicación del analfabe-

tismo y el cumplimiento de la educación obligatoria prescripta en el artículo 16 de dicho plexo legal, para la población mayor de dieciocho (18) años de edad, estableciendo que dichos programas contarán con servicios educativos presenciales y a distancia, integrando un sistema de becas para jóvenes y adultos.

Al tiempo, la Ley de Educación Superior, 24.521, estableció en su artículo 2º la responsabilidad principal e indelegable del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la educación superior, y previó, entre otras acciones, proveer equitativamente, en la educación superior de gestión estatal, becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos apropiados para todas aquellas personas que sufran carencias económicas verificables.

Asimismo, la Ley de Educación Técnico Profesional, 26.058, en su artículo 40 establece que el actual Ministerio de Educación debe implementar acciones específicas para garantizar el acceso, permanencia y completamiento de los trayectos formativos en la educación técnico profesional para los jóvenes en situación de riesgo social o con dificultades de aprendizaje.

En tal contexto, mediante el decreto de necesidad y urgencia 84, del 23 de enero de 2014, se creó el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar) con el fin de generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a los jóvenes en situación de vulnerabilidad a través de acciones integradas que permitan su capacitación e inserción laboral.

Es destacable que del análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar) a cuatro (4) años de su lanzamiento se advierte, a criterio del Poder Ejecutivo, la necesidad de fortalecer el sistema de becas introduciendo nuevas estrategias y condicionalidades que contribuyan al efectivo tránsito y egreso del sistema educativo por parte de los jóvenes en situación de vulnerabilidad que buscan desarrollarse y prosperar.

Es imprescindible el aprovechamiento integral de las capacidades operativas de los organismos estatales en la implementación de las políticas públicas dirigidas a los ciudadanos, como también es voluntad de la administración seguir construyendo y consolidando una política pública de estímulos en materia educativa en la órbita del Ministerio de Educación, que posibilite una organización más eficiente y coherente del sistema, instalando criterios homogéneos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida e inclusión educativa de los grupos más vulnerables, procurando el desarrollo integral y sostenido de la persona y de la sociedad.

Es a través de la educación que se generan las condiciones de igualdad de oportunidades para que los jóvenes puedan insertarse en el mercado laboral y eso demanda del Estado una respuesta acorde a las nuevas realidades y desafíos que enfrentan los jóvenes en su etapa formativa previa. Por tanto, es indispensable seguir construyendo un sistema educativo integrado con el mundo del trabajo, cuyo principal objetivo sea

el desarrollo de las capacidades de los individuos, potenciar esas capacidades, y brindar posibilidades reales junto con la igualdad de oportunidades.

La educación es fuente de libertad que el Estado debe garantizar ya que a través del conocimiento los individuos pueden elegir con independencia entre opciones a lo largo de su vida.

En consecuencia, a los efectos de dotar al Ministerio de Educación de los mecanismos que le permitan optimizar y simplificar la actividad educativa descripta, resulta necesaria su designación como autoridad de aplicación del programa que por este acto se transfiere.

El cumplimiento de los objetivos expuestos precedentemente requiere dotar al Ministerio de Educación de las herramientas necesarias para implementar adecuaciones normativas que posibiliten la simplificación de la actividad operativa de los programas de becas educativas existentes y la optimización de su gestión, lo que se vería dificultado de coincidir temporalmente con el inminente inicio del ciclo lectivo 2018. Para satisfacer ese objetivo se dictó el decreto 90/2018.

2. Competencia de la comisión

Aclarado lo anterior y 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 previstas en el tercer párrafo del artículo 99, inciso 3º, 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 esta 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 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 90/2018

El decreto 90/2018 realizó las siguientes modificaciones al régimen del Prog.R.Es.Ar:

a) Transferencia de órbita al Ministerio de Educación
Transfirió el Prog.R.Es.Ar, creado por el decreto de necesidad y urgencia 84, dictado el 23 de enero de 2014, del ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), a la órbita del Ministerio de Educación.

b) Modificaciones al artículo 2° del DNU 84

El decreto 90/2018 dispone como novedad que para el caso de los jóvenes que se encuentren en un estadio avanzado de su educación superior, la edad se extenderá hasta los treinta (30) años inclusive. Es decir, esa franja etaria, conforme las condiciones mencionadas, también serán beneficiarias del Prog.R.Es.Ar.

Por otro lado, el decreto bajo estudio establece que quedan excluidos de acceder al programa, los jóvenes cuando la suma de sus ingresos y los de su grupo familiar sea superior a tres (3) salarios mínimos vitales y móviles, con independencia de la conformación del grupo familiar (antes la redacción disponía que sean superiores solamente al salario mínimo vital y móvil).

c) Modificaciones al artículo 3° del DNU 84

Se agregan otros recaudos para acceder al programa, a saber: *i)* para la finalización de la educación obligatoria, acreditar la asistencia a una institución educativa pública (antes se exigía la acreditación de la asistencia a una institución educativa de gestión estatal o a centros de formación acreditados ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al momento de la solicitud y su continuidad en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año); y cumplir con las demás condiciones académicas que establezca oportunamente el Ministerio de Educación; *ii)* para cursar educación superior o un curso de formación profesional, agrega a los recaudos existentes, cumplir con las demás condiciones académicas que establezca el Ministerio de Educación.

Se elimina, en ambos supuestos, la posibilidad de que “el titular deba presentar una declaración jurada al momento de la solicitud relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por el presente y anualmente deberá presentar un certificado que acredite que se han realizado los controles de salud que a tales efectos se establezcan” (ex inciso *d)*).

d) Modificación al artículo 4°

Se modificó la modalidad de la prestación del programa. Antes, la prestación consistía en una suma de dinero, no contributiva y mensual de \$ 600, abonada a los jóvenes entre 18 y 24 años, que decidan iniciar o completar su formación. Ahora, el monto a pagar a los beneficiarios consistirá en una suma de dinero determinada, no contributiva y mensual, según establezca oportunamente el Ministerio de Educación en la convocatoria correspondiente. Este beneficio no podrá superar las diez (10) cuotas mensuales.

e) Modificación al artículo 5°

El decreto 90/2018 varía la modalidad de entrega del 20 % restante que es abonado a los titulares del

programa. Antes, se disponía que ese 20 % restante de entrega del monto al beneficiario del programa se hacía una vez que se acredite la asistencia a la entidad educativa en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año. Ahora, con la nueva redacción, la parte restante será abonada una vez que acredite la asistencia a la institución educativa en el mes de diciembre y los requisitos académicos a los que se refiere el párrafo anterior.

Además, se establece que la falta de presentación de la documentación o el incumplimiento de alguna de las condiciones académicas a las que se refiere el artículo 3° producirá la pérdida del derecho al cobro del 20 % reservado y la suspensión de la posibilidad de aplicar al Prog.R.Es.Ar, y además –este es el agregado–, “por el plazo de un (1) año”.

Se agrega, por último, que a los beneficiarios que se encuentren en un estadio avanzado de su educación superior se les liquidará una suma igual al 100 % según lo previsto en el artículo 4°.

f) Modificación al artículo 6°

La redacción anterior del artículo 6° establecía que la prestación que otorga este programa resulta incompatible con el goce por parte del titular de: *a)* ingresos o rentas como trabajador formal o informal superiores al salario mínimo vital y móvil; *b)* ingresos por prestación previsional contributiva superiores al salario mínimo vital y móvil; *c)* pensiones no contributivas nacionales, provinciales o municipales superiores al salario mínimo vital y móvil; *d)* planes sociales nacionales, provinciales o municipales.

Ahora, por lo establecido con el decreto 90/2018, se establecen solamente dos incompatibilidades: *a)* ingresos o rentas como trabajador formal o informal, por prestaciones previsionales contributivas o prestaciones no contributivas, nacionales, provinciales o municipales, por parte del titular y su grupo familiar, e ingresos por planes sociales nacionales, provinciales o municipales para el grupo familiar, cuya suma sea superior al tope establecido en el artículo 2°; y *b)* planes sociales nacionales, provinciales o municipales para el titular.

g) Modificación al artículo 10

En la redacción antigua del artículo 10, se consagraba que la modificación de la situación del joven o de su grupo familiar que genere una incompatibilidad sobreviniente de las previstas en los artículos 6° y 7° produciría la pérdida del derecho al goce de la prestación a partir del primer mes del año siguiente a aquel en el que se determinó la incompatibilidad.

Ahora, se consigna que la pérdida del derecho se produce a partir del momento en que el Ministerio de Educación tome conocimiento de la misma y emita el acto administrativo que así lo disponga.

h) Modificación al artículo 20

Se dispone que el programa se financiará con las partidas que anualmente asigne la ley de presupuesto

con fondos del Tesoro nacional. Antes, se hacía solamente referencia a que la financiación era la prestación prevista en el artículo 4°.

i) Derogación de los artículos 11 al 17 y 19 del DNU 84

El decreto 90/2018 deroga los siguientes artículos:

Art. 11. – Créase el comité ejecutivo del Prog.R.Es.Ar, con el objeto de impartir instrucciones para la ejecución del programa así como para su seguimiento y evaluación. El comité ejecutivo estará integrado por un representante de la Jefatura de Gabinete de Ministros, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y un representante de la Administración Nacional de la Seguridad Social. Será presidido por el representante del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Art. 12. – El comité ejecutivo dictará su propio reglamento interno de funcionamiento, dentro de los treinta (30) días de la publicación del presente en el Boletín Oficial.

Art. 13. – Créase el comité consultivo de dicho programa con el objeto de articular las distintas acciones en torno a la ejecución del Prog.R.Es.Ar y las políticas vigentes en la materia.

Art. 14. – El comité consultivo estará conformado por un representante del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, un representante del Ministerio de Educación, un representante del Ministerio de Desarrollo Social, un representante del Ministerio de Salud, un representante del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, un representante del Ministerio del Interior y Transporte, un representante del Ministerio de Seguridad, un representante del Ministerio de Defensa, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y un representante de la Administración Nacional de la Seguridad Social. Será presidido por el representante del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Art. 15. – El Ministerio de Educación deberá realizar acciones en el marco de su competencia a fin de que las distintas jurisdicciones logren, en función de sus concretas posibilidades, el objetivo de garantizar las condiciones para el ingreso, la reinserción y permanencia de los titulares de la prestación en el sistema educativo.

Art. 16. – El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social desarrollará, en el marco de su competencia, acciones para el acompañamiento de los titulares de la prestación Prog.R.Es.Ar a través del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo así como también mediante otras actividades o programas que tengan por objeto la capacitación e inserción laboral de los jóvenes incluidos en el presente programa y administrará la acreditación de centros de formación habilitados para la certificación prevista en el artículo 3° inciso c) del presente.

Art. 17. – El Ministerio de Desarrollo Social desplegará, en el marco de su competencia, acciones para fomentar la inserción de los jóvenes en el presente programa y aquellas tendientes a que los titulares de la

prestación que tengan hijos a cargo cuenten con espacios o lugares para su cuidado durante su capacitación.

Art. 19. – El Poder Ejecutivo nacional podrá modificar la cuantía de la prestación establecida en el presente decreto.

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

Es necesario destacar que el Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo de los considerandos del decreto que la presente medida se dictó en virtud de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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

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 90/2018 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 4/18.

Asimismo, está acreditado que el decreto 90/2018 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 15 de febrero de 2018. 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 ‘sublite’ 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 90/2018, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, la sociedad en su conjunto y los sectores más vulnerables que componen la misma, en el caso, los beneficiarios del Prog.R.Es.Ar, habrían quedado desprotegidos.

Sumadas a estas circunstancias que requerían una inmediata y urgente solución, hay que añadir las expre-

sadas en los considerandos del decreto. Se expresa allí que el cumplimiento de los objetivos propuestos por el decreto requiere dotar al Ministerio de Educación de las herramientas necesarias para implementar adecuaciones normativas que posibiliten la simplificación de la actividad operativa de los programas de becas educativas existentes y la optimización de la gestión, lo que se vería dificultado de coincidir temporalmente con el inminente inicio del ciclo lectivo 2018.

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 los beneficiarios o destinatarios del programa en referencia y de las políticas públicas perseguidas por el Estado.

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 90/2018, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para los derechos y garantías de los beneficiarios o destinatarios directos de los beneficiarios del programa.

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 amerita la solución de una determinada situación.

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra Cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, 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 del Senado 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).

En resumidas cuentas, el fortalecimiento del sistema educativo como las inminentes adecuaciones normativas que había que llevar a cabo al régimen del Prog.R.Es.Ar, causa del cercano inicio del ciclo lectivo 2018, representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane –dentro de los márgenes constitucionales– el derecho lesionado o postergado. 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 y económicos damnificados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 90/2018 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa –de carácter urgente y excepcional– que busca garantizar la protección de los derechos e intereses de los beneficiarios del Prog.R.Es.Ar, en particular, y del sistema educativo y social en general.

6. *Práctica institucional*

En materia de decretos de necesidad y urgencia que responden a fines similares a los perseguidos con el decreto 90/2017, 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 decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional, que tuvieron por objeto la persecución de diversas políticas sociales en materia educativa.

En lo particular, cabe recordar que de forma previa al dictado del presente decreto, por otro de su mismo carácter, se creó el sistema del Prog.R.Es.Ar (decreto de necesidad y urgencia 84, del 23 de enero de 2014, validado por la comisión el 26 de marzo de 2014, Orden del Día 5/2014).

De manera tal que 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 diversas medidas sociales. 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 3º, 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.

Este criterio amplio de interpretación fue afianzado por la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo durante doce años de actuación ininterrumpida. Naturalmente, la ponderación y actuación flexible que esta comisión mantuvo a lo largo de todo este tiempo al examinar y dictaminar sobre los decretos de necesidad y urgencia reviste entidad suficiente para que sea considerada como una práctica tradicional que condiciona, salvo casos razonablemente excepcionales, una misma respuesta hermenéutica por parte de la comisión frente a decretos posteriores con contenidos similares o análogos. De esta manera, la práctica parlamentaria aseguraría un adecuado nivel de seguridad jurídica, de confianza legítima y, en determinados supuestos, de igualdad.

Es pertinente señalar también que varios dictámenes de la comisión afirman la postura según la cual el criterio para receptar y analizar los decretos de necesidad y urgencia debe ser el amplio. En efecto, se ha expresado como fórmula genérica y reiterativa que “es criterio de esta comisión plantear un criterio 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” (véan-

se: Órdenes del Día 8/2007, 2.409/2007, 1.438/2007, 1.452/2009, entre otras).

Incluso desde las iniciales opiniones de los miembros de la comisión se receptaba la regla interpretativa amplia. En ese sentido, el presidente de aquellas primeras reuniones sostenía que “nosotros mantenemos la filosofía y la columna vertebral esbozada en el discurso de la miembro informante y presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales, la doctora Cristina Fernández de Kirchner, que ha sido extremadamente meticulosa y abundante desde el punto de vista de los antecedentes institucionales históricos. Además, desde mi punto de vista, se trata de una valoración y una ponderación adecuada del análisis cuantitativo y cualitativo de los decretos de necesidad y urgencia. En este sentido, nosotros consideramos que la utilización de un instrumento de estas características implica naturalmente un criterio amplio, no estricto o restrictivo”. Por eso “desde el punto de vista de la filosofía, entendemos que el uso de este tipo de instrumentos como los decretos de necesidad y urgencia se realiza con un criterio interpretativo amplio, con el control de la Comisión Bicameral y con el funcionamiento adecuado del Congreso” (expresiones del senador Capitanich, reunión de comisión del 8 de noviembre 2006).

En definitiva, desde hace ya largo tiempo se mantienen y fortalecen las mismas prácticas legislativas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional. 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 90/2018, 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 90, del 30 de enero de 2018, del Poder Ejecutivo nacional.

Luis Petcoff Naidenoff.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el expediente P.E.-556/2017 referido al decreto del Poder Ejecutivo 90 dictado el 30 de enero de 2018 y publicado el 31 de enero del 2018, mediante el cual se transfiere el Programa de Respaldo

a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar) creado por DNU 84/2014 del ámbito de la ANSES a la órbita del Ministerio de Educación.

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 presente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la invalidez del decreto 90 dictado el 30 de enero y publicado el 31 de enero del 2018.

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, 10 de abril de 2018.

Marcos Cleri. – Juan J. Bahillo. – Máximo C. Kirchner. – Anabel Fernández Sagasti. – María T. M. González. – Daniel A. Lovera. – Guillermo Snopek.

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

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

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

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

tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificados en nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de necesidad y urgencia, *b)* los dictados en virtud de delegación legislativa y *c)* los de promulgación parcial de las leyes.

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

CAPÍTULO TERCERO

Atribuciones del Poder Ejecutivo

Artículo 99: “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

”[...]”

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

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

CAPÍTULO CUARTO

Atribuciones del Congreso

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

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

CAPÍTULO QUINTO

De la formación y sanción de las leyes

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

CAPÍTULO CUARTO

Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo

Artículo 100:

”[...]”

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

”13. Refrendar 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 los ha dejado subordinados a una ley especial.

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

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente y, en su artículo 5º, 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 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.

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

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

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 o reglamentarios, 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.

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

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 elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica 1853/60.

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

II. Analisis de los aspectos formales y sustanciales.

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo 90/2018 dictado el 30 de enero y publicado el 31 de enero de 2018, mediante el cual se transfiere el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar) creado por DNU 84/2014 del ámbito de la ANSES a la órbita del Ministerio de Educación.

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 [...] 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 estos sean derogados formalmente por el Congreso.⁶

Por lo tanto, desde el punto de vista formal, la norma cumple con los requisitos exigidos: fue 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).

Es menester aclarar que varios de los ministros han sido remplazados interinamente por otros sin mayor aclaración que la sola firma.

2. Aspectos sustanciales

Desde la perspectiva sustancial es pertinente detenerse en la concurrencia del presupuesto habilitante contemplado en la ley fundamental 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 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, luego de aludir a las razones referidas más arriba, señala: “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”.

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, transcrito 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

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

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 alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

tratarse de las materias excluidas, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia.

La CSJN ha interpretado en los casos “Verrochi”⁷, “Cooperativa del Trabajo Fast Limitada” y 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: 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.

Por caso, Comadira ha señalado 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.

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.

El presente decreto conlleva no reconocer los límites constitucionales/legales de los poderes del Estado. Las prácticas del oficialismo dan a entender que consideran un estorbo indebido la “interferencia” del Parlamento al control sobre el Poder Ejecutivo.

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.

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”¹⁰. 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.

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.¹¹

Que a través del decreto 84/14, de fecha 23 de enero de 2014, dictado por el Poder Ejecutivo nacional se creó el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar) con la finalidad de generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a los jóvenes con estudios formales incompletos y en situación de vulnerabilidad, a través de acciones integradas que permitan su capacitación e inserción laboral.

Con la creación del programa Prog.R.Es.Ar, se complementó la tarea de inclusión social iniciada con el decreto 1.602/2009 sobre asignaciones familiares y modificatorios, coadyuvando a que los jóvenes continúen sus estudios y que los hogares de menores recursos no dejen de contar con este ingreso.

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

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

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

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

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

No obstante ello, es menester resaltar que el dictado de estos programas se llevó a cabo en el marco de una gestión donde las políticas de inclusión social implementadas por el Estado nacional y las acciones desarrolladas en torno a la educación y la salud eran objetivos principales. Por lo tanto, entendiendo que es la educación y capacitación el motor que impulsa el desarrollo de toda sociedad, brindar las herramientas necesarias para que la población pueda acceder a la misma se constituía en un principio rector del obrar estatal.

Sin perjuicio de ello y en el marco de políticas de ajustes, despidos, inflación, entre abril de 2015 y febrero de 2018, el monto del programa estuvo congelado y los beneficiarios y universidades denunciaron bajas arbitrarias en el beneficio, aunque la cantidad de beneficiarios se recuperó en el segundo semestre de 2017. Desde 2016, se verifica “la nula difusión del programa y el desmantelamiento de la red de coordinadores territoriales que tenían como función hacer llegar la política a los barrios”. En el primer semestre de 2016, se produjo “un retroceso en la cantidad de titulares, que se revierte en los seis últimos meses, cuando alcanza a 996.172 jóvenes”.

En 2017 se observa la caída de titulares en el primer trimestre del año, respecto del último trimestre de 2016, la “más alta” desde la creación del programa: los beneficiarios se redujeron en “un 28 por ciento, esto es, 276.222 prestaciones menos. Si bien la caída entre el último trimestre y el primero del año siguiente obedece a razones ‘estacionales’, la magnitud de la caída, en términos relativos y absolutos, ha sido sustancialmente mayor a la registrada entre el cuarto trimestre de 2015 (908.090 prestaciones) y el primer trimestre de 2016 (706.024 prestaciones), cuando la merma fue del 22 por ciento”, detalla el documento del CEC.

El Poder Ejecutivo dicta con fecha 30 de enero del 2018 el DNU 90/2018, que modifica varios aspectos del programa y lo transfiere del ámbito de la ANSES a la órbita del Ministerio de Educación.

Entre los aspectos más relevantes de las modificaciones, se observa que el nuevo programa abandona la lógica inclusiva y universal del anterior Prog.R.Es.Ar para dar paso a la lógica estrictamente meritocrática.

El decreto 84/2014 en su artículo primero establece la creación del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar), con el fin de generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a los jóvenes en situación de vulnerabilidad a través de acciones integradas que permitan su capacitación e inserción laboral. Prog.R.Es.Ar fue lanzado como un derecho, de allí su espíritu universal. El programa además se complementaba con otros programas como el de Becas del Bicentenario (BB), el de Beca Nacional Universitaria (BNU) y los programas específicos de las universidades nacionales. Si el alumno, de nivel universitario, tenía un buen desempeño e iba avanzando en la carrera, podía acceder además del

subsidio universal del Prog.R.Es.Ar a las distintas becas, según la carrera de que se trate.

Situación esta que se ve alterada con la sanción del nuevo DNU, atento a haber operado la baja de los programas de becas y quedar subsumidas en el aumento de monto del nuevo Prog.R.Es.Ar.

El plan Prog.R.Es.Ar había sido planteado originalmente como un subsidio “puente” para familias que cobraban la AUH o tuvieran ingresos bajos (se orientaba a poblaciones vulnerables). Desde la nueva lógica, el “subsido” se transforma en “beca”, y sus criterios de accesibilidad por ende se vuelven más estrictos.

En términos de acceso el nuevo programa también abandona la universalidad para pasar a estar limitado por el presupuesto que se le asigne.

La renovación dejó de ser automática para tener que tramitarse cada año y sólo cubrirá 10 cuotas al año mientras que antes se pagaba a lo largo de todo el año y uno de los requisitos que se les exige a los beneficiarios es no tener trabajo, situación que favorecerá a la contratación de empleo informal en esta franja etaria, en razón de que habrá dos meses donde los jóvenes no percibirán ingreso alguno.

Además de ello, el nuevo esquema de becas regulado por el presente decreto afecta en términos de equidad justamente a los estudiantes de bajos ingresos que son los que más lo necesitan; adolece de una mirada de género, al no considerar que las alumnas que sean madres perderán casi con seguridad el beneficio, al no poder cumplir los requisitos meritocráticos de aprobación de asistencias, a diferencia del anterior programa que tenía mayor flexibilidad.

El Poder Ejecutivo nacional requiere para mantener la misma cantidad de becas existentes en la actualidad con los aumentos previstos, un presupuesto de 17.320 millones de pesos. Sin embargo, sólo destinará 10 mil millones, generando así un ajuste de 7.320 millones de pesos.

El ajuste se vincula con la eliminación de dos cuotas anuales y la reducción en la cantidad de becas. Esto representa un recorte de 362 mil becas que dejarán de percibir los estudiantes de los sectores más vulnerables.

En términos de su concepción original, el programa tenía una mirada integral respecto del joven, y no se limitaba meramente a una ayuda económica para sostener la actividad educativa. De allí que era administrado por un consejo interministerial. Hoy pasa a la órbita exclusiva del Ministerio de Educación.

Este aspecto que el programa abandona, es decir, la interministerialidad, permitía que diferentes programas de capacitación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, entre otros, orientados al dictado de oficios, generando el derecho a percibir la beca por parte de quienes lo cursaban, ya no podrán aplicarse con la nueva regulación; atento a ser planteada por parte del Poder Ejecutivo nacional como solamente una transferencia de recursos.

III. Conclusión

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo 90 de fecha 30 de enero de 2018, mediante el cual se transfiere el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar) creado por DNU 84/2014 del ámbito de la ANSES a la órbita del Ministerio de Educación.

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 90/2018, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la invalidez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 90 dictado el 30 de enero y publicado el 31 de enero del 2018.

Marcos Cleri.

III

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100 incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente P.E.-556/17 referido al decreto de necesidad y urgencia 90/18 del Poder Ejecutivo nacional, dictado el 30 de enero y publicado en el Boletín Oficial el 31 de enero de 2018, denominado “Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar). Transferencia. Decreto 84/2014. Modificación”; y, en virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto, 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 90/18 emitido el 30 de enero de 2018.

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, 10 de abril de 2018.

Cristina Fiore Viñuales.

INFORME

I. Antecedentes y conceptualización

La Constitución Nacional establece en forma clara y terminante la doctrina de la separación de las funciones del gobierno, desarrollando de esta manera el principio republicano reflejado en su artículo 1°. A partir de la reforma de 1994 y considerando el uso que se había

realizado de los decretos de necesidad y urgencia, los constituyentes creyeron oportuno delimitar el ejercicio de aquellas facultades por parte del Poder Ejecutivo, distinguiendo entre: *a)* decretos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3), *b)* los dictados en virtud de delegación legislativa (artículo 76) y *c)* los de promulgación parcial de las leyes artículos 100, incisos 12 y 13).

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

CAPÍTULO TERCERO

Atribuciones del Poder Ejecutivo

Artículo 99: “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

”[...]”

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

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

En el mismo sentido, el artículo 100 en el capítulo cuarto: “Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo” sostiene:

“13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia [...] someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.”

II. 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”.

A su vez, la lectura de los artículos 100, inciso 13, y 99, inciso 3 de la Constitución Nacional permiten distinguir como requisitos formales la necesidad de: a) “refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia...”; b) control por parte de la Comisión Bicameral Permanente; c) que “circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta constitución”; d) que no se trate de “normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos” e) El jefe de Gabinete de Ministros “personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente [...] 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...”.

De lo expresado resulta que los aspectos formales para el dictado del DNU se encuentran cumplidos, ya que fue decidido en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros (artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional). 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.

Por lo tanto desde el punto de vista formal, la norma cumple con los requisitos exigidos.

III. Aspectos sustanciales

Desde la perspectiva sustancial, es pertinente detenerse en la concurrencia del presupuesto habilitante contemplado en la ley fundamental 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 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 que por ser imposible seguir el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace

imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.

Sin perjuicio de lo mencionado, sabemos que el derrotero de los decretos de necesidad y urgencia ha sido largo en la historia constitucional argentina, desde su uso (desmedido en algunos casos) sin norma constitucional que los contuviera, hasta la reforma que procuró frente a lo que parece inevitable, poner cierto margen de lógica en su dictado.

La jurisprudencia, en este sentido, ha oscilado desde reconocer expresamente la facultad de legislar por parte del Poder Ejecutivo en caso de situaciones de emergencia, como lo hizo en el caso “Peralta” (1990), pasando por inhibirse en el ejercicio del control de constitucionalidad, bajo el argumento de que en virtud de los preceptos de la Ley Suprema, sólo al Congreso le corresponde ejercer el control de constitucionalidad –lo cual aconteció efectivamente recién con la sanción de la ley 26.122 en el año 2006– como lo sostuvo en el caso “Rodríguez” (1997), hasta llegar al caso de “Consumidores Argentinos” donde no sólo se expide a favor del control judicial de este tipo de normas, sino que también la Corte ha sido muy estricta respecto a las condiciones de admisión de los mismos.

Respecto al cumplimiento de las condiciones sustanciales del presente DNU, podemos señalar que más allá de entender y compartir el criterio de excepcionalidad de su dictado y considerar que lo más pertinente hubiese sido dictar una ley en base a la democrática discusión en el Congreso, no podemos desdeñar la circunstancia fáctica que el programa objeto del mismo fue instituido por otro DNU. Efectivamente, tanto la creación de las becas Prog.R.Es.Ar como su modificación posterior fueron realizadas mediante la emisión del DNU 84/14, primero y el DNU 505/15, después.

Lo expresado precedentemente no obsta el coincidir con el argumento esgrimido del DNU en análisis, sobre la “necesidad de fortalecer el sistema de becas introduciendo nuevas estrategias y condicionalidades que contribuyan al efectivo tránsito y egreso del sistema educativo por parte de los jóvenes en situación de vulnerabilidad que buscan desarrollarse y prosperar” y de considerar positivas algunas de las medidas adoptadas, tales como el incremento en el valor de la beca de \$ 900 a \$ 1 250 (15,7 % más en el total anual) para estudiantes de primaria, secundaria y cursos de formación profesional; y de entre \$ 1.600 y \$ 2.300 para los de educación terciaria y universitaria, con topes que aumentan hasta \$ 2.600 para carreras terciarias estratégicas y hasta \$ 4.900 para carreras universitarias estratégicas o la extensión a 30 años para que concluyan sus estudios universitarios quienes ya son parte del programa.

Del DNU en análisis surgen también algunas dudas. En este sentido, podemos mencionar el artículo 3º, que al referirse a los requisitos para acceder al programa distingue entre quienes finalizan la educación obligatoria

toria y quienes desean cursar la educación superior o un curso de formación profesional. En el primer caso, exige “ser argentino nativo, por opción o residente con una residencia legal en el país no inferior a cinco (5) años previos a la solicitud”. La redacción anterior hablaba de “argentino nativo o naturalizado”, teniendo el mismo criterio con relación a los residentes. La pregunta que surge entonces es si se deja afuera a los naturalizados, es decir, a aquellos que han adoptado la ciudadanía argentina, siendo ambos padres extranjeros, lo cual obviamente no parece demasiado razonable.

La situación descrita adquiere un carácter más grave cuando la norma refiere a las exigencias de quienes aspiran a los estudios superiores, pues repiten los requisitos ya mencionados para el caso de los estudios obligatorios, dejando de lado además de a los naturalizados, a los residentes. En la norma anterior, se hablaba en el mismo artículo no sólo de “institución educativa pública”, sino también de “centros de formación acreditados ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social”; surge entonces ante la omisión de esta expresión la pregunta de qué es lo que ocurre en estos casos.

Sin perjuicio de lo expresado y considerando que el objeto de la comisión no es el análisis de contenido de la norma (reservado para la discusión parlamentaria), sino el cumplimiento de las condiciones exigidas por la Constitución Nacional y por la ley reglamentaria para el dictado del presente DNU, es que con las salvedades mencionadas en el aspecto sustancial, se aconseja la aprobación del mismo.

Cristina Fiore Viñuales.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 15 de febrero de 2018.

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 90 del 30 de enero de 2018, que se acompaña.

Mensaje 4

MARCOS PEÑA.

Alejandro O. Finocchiaro.

Buenos Aires, 30 de enero de 2018.

VISTO el expediente EX-2018-04531785-APN-JGA#ME, las leyes de Educación Nacional, 26.206, su modificatoria, de Educación Superior, 24.521, sus modificatorias, y de Educación Técnico Profesional,

26.058, el decreto de necesidad y urgencia 84 del 23 de enero de 2014 y su modificatorio, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella, conforme su artículo 75, incisos 17, 18, 19 y 22, consagran el derecho de enseñar y aprender.

Que el artículo 138 de la Ley de Educación Nacional, 26.206 y su modificatoria, dispuso que el actual Ministerio de Educación, de acuerdo con el Consejo Federal de Educación diseñará programas a término destinados a garantizar la progresiva erradicación del analfabetismo y el cumplimiento de la educación obligatoria prescripta en el artículo 16 de dicho plexo legal, para la población mayor de dieciocho (18) años de edad, estableciendo que dichos programas contarán con servicios educativos presenciales y a distancia, integrando un sistema de becas para jóvenes y adultos.

Que, la Ley de Educación Superior, 24.521 y sus modificatorias, estableció en su artículo 2° la responsabilidad principal e indelegable del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la educación superior, implicando, entre otras acciones, proveer equitativamente, en la educación superior de gestión estatal, becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos apropiados para todas aquellas personas que sufran carencias económicas verificables.

Que, la Ley de Educación Técnico Profesional, 26.058, en su artículo 40 establece que el actual Ministerio de Educación debe implementar acciones específicas para garantizar el acceso, permanencia y completamiento de los trayectos formativos en la educación técnico profesional para los jóvenes en situación de riesgo social o con dificultades de aprendizaje.

Que mediante el decreto de necesidad y urgencia 84 del 23 de enero de 2014, se creó el “Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos” (Prog.R.Es.Ar) con el fin de generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a los jóvenes en situación de vulnerabilidad a través de acciones integradas que permitan su capacitación e inserción laboral.

Que del análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar) a cuatro (4) años de su lanzamiento se advierte la necesidad de fortalecer el sistema de becas introduciendo nuevas estrategias y condicionalidades que contribuyan al efectivo tránsito y egreso del sistema educativo por parte de los jóvenes en situación de vulnerabilidad que buscan desarrollarse y prosperar.

Que es imprescindible el aprovechamiento integral de las capacidades operativas de los organismos estatales en la implementación de las políticas públicas dirigidas a los ciudadanos.

Que es voluntad de esta administración seguir construyendo y consolidando una política pública de estímulos en materia educativa en la órbita del Ministerio de Educación, que posibilite una organización más eficiente coherente del sistema, instalando criterios homogéneos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida e inclusión educativa de los grupos más vulnerables, procurando el desarrollo integral y sostenido de la persona y de la sociedad.

Que es a través de la educación que se generan las condiciones de igualdad de oportunidades para que los jóvenes puedan insertarse en el mercado laboral y eso demanda del Estado una respuesta acorde a las nuevas realidades y desafíos que enfrentan los jóvenes en su etapa formativa previa.

Que es indispensable seguir construyendo un sistema educativo integrado con el mundo del trabajo, cuyo principal objetivo sea el desarrollo de las capacidades de los individuos, potenciar esas capacidades, y brindar posibilidades reales junto con la igualdad de oportunidades.

Que la educación es fuente de libertad que el Estado debe garantizar ya que a través del conocimiento los individuos pueden elegir con independencia entre opciones a lo largo de su vida.

Que a los efectos de dotar al Ministerio de Educación de los mecanismos que le permitan optimizar y simplificar la actividad educativa descripta, resulta necesaria su designación como autoridad de aplicación del programa que por este acto se transfiere.

Que el cumplimiento de los objetivos expuestos precedentemente requiere dotar al Ministerio de Educación de las herramientas necesarias para implementar adecuaciones normativas que posibiliten la simplificación de la actividad operativa de los programas de becas educativas existentes y la optimización de su gestión, lo que se vería dificultado de coincidir temporalmente con el inminente inicio del ciclo lectivo 2018.

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 las direcciones generales de asuntos jurídicos del Ministerio de Educación y del Ministerio de

Trabajo, Empleo y Seguridad Social han tomado la intervención que les compete.

Que la presente medida se dicta de acuerdo a las facultades emergentes del artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional y de acuerdo a los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Transfiérese el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar), creado por el decreto de necesidad y urgencia 84 del 23 de enero de 2014 y su modificatorio, del ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), a la órbita del Ministerio de Educación.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 2° del decreto de necesidad y urgencia 84 del 23 de enero de 2014 y su modificatorio, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 2°: El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar) estará destinado a los jóvenes de entre dieciocho (18) y veinticuatro (24) años de edad inclusive, residentes en la Republica Argentina, que quieran terminar sus estudios obligatorios o iniciar su educación superior, siempre que los mismos o sus grupos familiares se encuentren desocupados, o se desempeñen en la economía informal o formal, o sean titulares de una prestación previsional contributiva o pensión no contributiva o monotributistas sociales o trabajadores de temporada con reserva de puesto o trabajadores del régimen de casas particulares.

Para el caso de los jóvenes que se encuentren en un estadio avanzado de su educación superior, la edad se extenderá hasta los treinta (30) años inclusive.

Quedan excluidos de acceder al programa los jóvenes cuando la suma de sus ingresos y los de su grupo familiar sea superior a tres (3) salarios mínimos vitales y móviles, con independencia de la conformación del grupo familiar.

Art. 3° – Sustitúyese el artículo 3° del decreto de necesidad y urgencia 84 del 23 de enero de 2014 y su modificatorio, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 3°: Para acceder al programa, se requerirá:

1. Para la finalización de la educación obligatoria:

- a) Acreditar identidad, mediante documento nacional de identidad;
- b) Ser argentino nativo, por opción o residente con una residencia legal en el país

no inferior a cinco (5) años previos a la solicitud;

- c) Acreditar la asistencia a una institución educativa pública;
- d) Cumplir con las demás condiciones académicas que establezca oportunamente el Ministerio de Educación.

2. Para cursar educación superior o un curso de formación profesional:

- a) Acreditar identidad, mediante documento nacional de identidad;
- b) Ser argentino nativo o por opción;
- c) Acreditar la asistencia a una institución educativa pública debidamente acreditada;
- d) Cumplir con las demás condiciones académicas que establezca el Ministerio de Educación.

El Ministerio de Educación podrá verificar la asistencia efectiva a los establecimientos educativos o centros de formación profesional por parte de los titulares del beneficio.

Art. 4° – Sustitúyese el artículo 4° del decreto de necesidad y urgencia 84 del 23 de enero de 2014 y su modificatorio, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 4°: El monto a pagar a los beneficiarios consistirá en una suma de dinero determinada no contributiva y mensual, según establezca oportunamente el Ministerio de Educación en la convocatoria correspondiente.

El beneficio no podrá superar las diez (10) cuotas mensuales.

Art. 5° – Sustitúyese el artículo 5° del decreto de necesidad y urgencia 84 del 23 de enero de 2014 y su modificatorio, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 5°: A los beneficiarios que se inscriban para la finalización de la educación obligatoria, a los de formación profesional y a los ingresantes a la educación superior, a partir de la solicitud de la presentación del certificado de inscripción o de la constancia de alumno regular, y ante el cumplimiento de los demás requisitos académicos que oportunamente se reglamenten, se liquidará una suma igual al ochenta por ciento (80 %) según lo previsto en el artículo 4°.

El veinte por ciento (20 %) restante será abonado una vez que acredite la asistencia a la institución educativa en el mes de diciembre y los requisitos académicos a los que se refiere el párrafo anterior.

La falta de presentación de la documentación o el incumplimiento de alguna de las condiciones académicas a las que se refiere el artículo 3° pro-

ducirá la pérdida del derecho al cobro del veinte por ciento (20 %) reservado y la suspensión de la posibilidad de aplicar al Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar) por el plazo de un (1) año.

A los beneficiarios que se encuentren en un estadio avanzado de su educación superior, se liquidará una suma igual al cien por ciento (100 %) según lo previsto en el artículo 4°.

Art. 6° – Sustitúyese el artículo 6° del decreto de necesidad y urgencia 84 del 23 de enero de 2014 y su modificatorio, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 6°: Ser beneficiario del programa resulta incompatible con el goce de:

–Ingresos o rentas como trabajador formal o informal, por prestaciones previsionales contributivas o prestaciones no contributivas, nacionales, provinciales o municipales, por parte del titular y su grupo familiar, e ingresos por planes sociales nacionales, provinciales o municipales para el grupo familiar, cuya suma sea superior al tope establecido en el artículo 2°.

–Planes sociales nacionales, provinciales o municipales para el titular.

Art. 7° – Sustitúyese el artículo 10 del decreto de necesidad y urgencia 84 del 23 de enero de 2014 y su modificatorio, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 10: La modificación de la situación del joven o de su grupo familiar que genere una incompatibilidad sobrevenida de las previstas en el artículo 6° producirá la pérdida del derecho al goce del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar) a partir del momento en que el Ministerio de Educación tome conocimiento de la misma y emita el acto administrativo que así lo disponga.

Art. 8° – Sustitúyese el artículo 18 del decreto de necesidad y urgencia 84 del 23 de enero de 2014 y su modificatorio, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 18: El Ministerio de Educación será la autoridad de aplicación de las disposiciones del presente decreto, quedando facultado para el dictado de las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias necesarias para su implementación.

Art. 9° – Sustitúyese el artículo 20 del decreto de necesidad y urgencia 84 del 23 de enero de 2014 y su modificatorio, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 20: El programa se financiará con las partidas que anualmente asigne la ley de presupuestos con fondos provenientes del Tesoro Nacional.

Art. 10. – Dispónese que a través del Modelo de Atención Gestión Unificada, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) brindará la asistencia que se requiera a efectos de la implementación del programa.

Art. 11. – Autorízase al Ministerio de Educación para que, en coordinación con la Jefatura de Gabinete de Ministros, adopte las medidas administrativas necesarias durante los procesos de transición correspondientes.

Art. 12. – Deróganse los artículos 11 al 17 y 19 del decreto de necesidad y urgencia 84 del 23 de enero de 2014 y su modificatorio.

Art. 13. – El presente decreto entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 14. – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 15. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 90/18

MAURICIO MACRI.

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