

SESIONES EXTRAORDINARIAS
2018
ORDEN DEL DÍA N° 985

Impreso el día 26 de diciembre de 2018

Término del artículo 113: 8 de enero de 2019

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

SUMARIO: Declaración de validez del decreto 801, del 5 de septiembre de 2018, por el que se realizan modificaciones a la Ley de Ministerios con el fin de lograr un reordenamiento que permita concretar las metas diagramadas en materia de reducción presupuestaria. (7.679-D.-2018.)

I. Dictamen de mayoría.

II. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

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 284-P.E.-2018 referido al decreto de necesidad y urgencia 801 del Poder Ejecutivo nacional, del 5 de septiembre de 2018, mediante el cual se realizaron diversas modificaciones a la Ley de Ministerios con el fin de lograr un reordenamiento estratégico que permita concretar las metas políticas diagramadas en materia de reducción presupuestaria.

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 801, del 5 de septiembre 2018.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 19 de diciembre de 2018.

Luis Petcoff Naidenoff. – María C. Fiore Viñuales. – Ezequiel M. Fernández Langan. – Martín O. Hernández. – Fernando A. Iglesias. – Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli. – Miriam R. Boyadjian. – Néstor P. Braillard Pocard.

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 284-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 801, del Poder Ejecutivo nacional, del 5 de septiembre de 2018. Mediante el mencionado decreto se realizaron diversas modificaciones a la Ley de Ministerios con el objeto de lograr un reordenamiento estratégico que permita concretar las metas políticas diagramadas en materia de reducción presupuestaria.

El proceso del fortalecimiento de la gestión pública, como política de gobierno, tiene como antecedentes inmediatos a los decretos de necesidad y urgencia 27/2018, que entre sus principales objetivos tuvo el de promover el funcionamiento dinámico y eficaz de la gestión pública, destinado a incentivar la inversión, la productividad, el empleo y la inclusión social; y el decreto 95/2018, el cual guarda estrecha relación con el primero y que tuvo por finalidad específica concretar y fortalecer las metas políticas diseñadas por la actual gestión, así como racionalizar y tornar más eficiente la gestión administrativa.

Las medidas dispuestas por el decreto 801/2018, además de concretar las políticas de reducción presupuestaria en la diagramación de la organización administrativa centralizada, se enmarca en el proceso de mejora de la institucionalidad, integridad y reconversión del funcionamiento del Estado que se lleva adelante desde el Poder Ejecutivo nacional, y que tiene por objeto lograr una administración pública nacional más moderna y eficiente. En ese marco, por el presente decreto, se fusionaron diversos ministerios con el objeto de centralizar las competencias en un número menor de jurisdicciones.

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 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 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 la 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 801/2018

A través del decreto 801/2018 se realizaron las siguientes modificaciones para fortalecer la gestión pública y permitir concretar las metas políticas diagramadas en materia de reducción presupuestaria.

a) Reducción de ministerios.

El artículo 1° del decreto 801/2018 sustituyó el artículo 1° de la Ley de Ministerios con el objeto de reducir la cantidad de ministerios de la administración central. En ese sentido, cabe recordar que durante la actual gestión la cantidad de ministerios dentro de la estructura ejecutiva, fue modificada progresivamente a través de

diferentes decretos de necesidad y urgencia. Así, en un primer momento, se establecieron veinte (20) ministros (decreto 13/2015, 10/12/2015), que después pasaron a ser veintiún (21) (decreto 2/2017, 2/1/2017), luego diecinueve (19) (decreto 575/2018, 21/6/2018) y, ahora, por el decreto 801/2018, diez (10) ministerios.

Por tanto, el actual esquema está compuesto conforme la siguiente distribución ministerial:

1. Del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
2. De Relaciones Exteriores y Culto.
3. De Defensa.
4. De Hacienda.
5. De Producción y Trabajo.
6. De Transporte.
7. De Justicia y Derechos Humanos.
8. De Seguridad.
9. De Salud y Desarrollo Social.
10. De Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Por consecuencia lógica, se suprimieron los ministerios que a continuación se mencionan, para derivar sus competencias –en aperturas inferiores– dentro de las estructuras mencionadas anteriormente.

1. Ministerio de Agroindustria (actual Secretaría de Gobierno de Agroindustria, en funcionamiento dentro de la órbita del Ministerio de Producción y Trabajo).

2. Ministerio de Turismo (actual Secretaría de Gobierno de Turismo, en funcionamiento dentro de la órbita de la Presidencia de la Nación).

3. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (actuales Secretaría de Empleo, Secretaría de Seguridad Social y Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo, en funcionamiento dentro de la órbita del Ministerio de Producción y Trabajo. Aquí, cabe aclarar, que el actual Ministerio de Salud y Desarrollo Social es continuador a todos sus efectos del Ministerio de Salud y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en las competencias relativas a la seguridad social –artículo 16 del decreto 801/2018–).

4. Ministerio de Salud (actual Ministerio de Salud y Desarrollo Social, en el cual funciona la Secretaría de Gobierno de Salud).

5. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (actual Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, en el cual funciona el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología).

6. Ministerio de Cultura (actual Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, en el cual funciona la Secretaría de Gobierno de Cultura).

7. Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (actual Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en funcionamiento bajo la órbita de Presidencia de la Nación).

8. Ministerio de Modernización (actual Secretaría de Gobierno de Modernización, en funcionamiento dentro de la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministerios).

9. Ministerio de Energía y Minería (actual Secretaría de Política Minera, en funcionamiento dentro de la órbita del Ministerio de Producción y Trabajo; y actual Secretaría de Gobierno de Energía, bajo la órbita del Ministerio de Hacienda).

b) Atribuciones del jefe de Gabinete.

El decreto 801/2018 también modificó dos (2) de las competencias del jefe de Gabinete, a saber: dispuso que al mismo le corresponde *i)* “entender en la elaboración, registro, seguimiento, evaluación y planificación de los proyectos de inversión pública”, cuando antes el mismo inciso 30 preveía una excepción para los “proyectos ejecutados a través de contratos de participación público-privada en los términos de la ley 27.328”; y *ii)* “supervisar el diseño y ejecución de políticas relativas al empleo público, a la innovación de gestión, a la modernización de la administración pública nacional, al régimen de compras y contrataciones, a las tecnologías de la información, las telecomunicaciones, los servicios de comunicación audiovisual y los servicios postales”.

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 801/2018 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 18/2018.

Asimismo, está acreditado que el decreto 801/2018 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 19 de septiembre 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 “Risolfá 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 801/2018, 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 política de fortalecimiento de la gestión pública quedaría retrasada.

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, *contrario sensu*, un detrimento para la gestión pública al servicio del ciudadano.

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 801/2018, 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 ciudadanos, fuente y finalidad del desarrollo de la gestión pública.

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, la continuidad en el fortalecimiento de la gestión pública al servicio imperioso del particular representó 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, sujetos directos del servicio estatal a fortificar.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 801/2018 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa –de carácter urgente y excepcional– que busca garantizar la protección de las políticas de gobierno mencionadas.

6. *Práctica institucional*

En materia de decretos de necesidad y urgencia que responden a fines similares a los perseguidos con el decreto 801/2018, 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 el fortalecimiento de la gestión pública.

Por citar un ejemplo, cabe mencionar el reciente decreto 95/2018, cuyo objeto consistía en readecuar la estructura gubernamental en función de atender los objetivos prioritarios definidos para cada área de gestión, reorganizando funciones con el propósito de tornar más eficiente la gestión pública. Este decreto fue validado por esta comisión el 6 de febrero de 2018 (Orden del Día N° 1.059).

De la misma manera, hay varios antecedentes de decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional que tuvieron por objeto modificar la Ley de Ministerios.

Cabe recordar que de forma previa al dictado del presente decreto se emitieron otros tantos con el mismo carácter. Así entonces, se han emitido sucesivamente los decretos de necesidad y urgencia 185/2002, 355/2002, 473/2002, 1.210/2002, 37/2003, 1.283/2003, 141/2003, 684/2003, 923/2004, 1.066/2004, 267/2005, 828/2006, 1.472/2008, 2.025/2008, 1.365/2009, 1.458/2009, 919/2010, 1.993/2010, 192/2011, 2.082/2011, 874/2012, 636/2013, 441/2015, 815/2015, 13/2015, 223/2016 y 2/2017.

El dictamen favorable de esta comisión respecto de los últimos tres decretos de necesidad y urgencia que dispusieron modificaciones a la Ley de Ministerios puede verse en los órdenes del día números 1/2016 (decreto 13/2015), 5/2016 (decreto 223/2016) y 1.268/2016 (decreto 2/2017).

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 persiga la modificación de la Ley de Ministerios o fortalezca el sistema institucional del Estado al servicio del ciudadano. 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.

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” (véanse: órdenes del día números 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 801/2018, 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 801, del 5 de septiembre de 2018, del Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 801/2018

Luis Petcoff Naidenoff. – Pablo G. Tonelli.

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.-284/2018 referido al decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo 801, de fecha 5 de septiembre de 2018, mediante el cual se modifica la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92).

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 801 publicado en el boletín oficial con fecha 5 de septiembre de 2018.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 19 de diciembre 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

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 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 –complementado por la cláusula transitoria octava–; 80 y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional.

Respecto de los decretos de necesidad y urgencia, el artículo 99 en su parte pertinente establece:

“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 conside-

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

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

ración 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”.

Por su parte, en materia de delegación legislativa el artículo 76, complementado por la cláusula transitoria octava, dispone:

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.”

Cláusula transitoria octava. “La legislación delegada preexistente que no contenga plazo establecido para su ejercicio caducará a los cinco años de la vigencia de esta disposición excepto aquella que el Congreso de la Nación ratifique expresamente por una nueva ley”.

Finalmente, sobre la promulgación parcial de leyes, el artículo 80 establece:

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”.

Adicionalmente, respecto de los tres decretos mencionados, el artículo 100 prevé:

Capítulo cuarto. Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo. Artículo 100: “El jefe de Gabinete de Ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia”.

Al jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: [...]

”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”, “facultades delegadas” y el nuevo alcance de la promulgación parcial, en el nuevo texto constitucional de 1994, implican poner reglas a una situación de excepción y, por lo tanto, al estricto control que la Constitución Nacional le atribuye al Congreso Nacional.

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

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

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

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

A su vez, en el título III establece el alcance de la competencia de la Comisión Bicameral Permanente.

A tales efectos, en lo que aquí importa, para el control de los decretos de necesidad y urgencia prevé:

“Artículo 10: 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 expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado...”.

Paralelamente, respecto del control del ejercicio de facultades legislativas delegadas dispone:

“Artículo 13: 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 expresamente sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio...”.

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, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.

Los reglamentos ejecutivos o decretos reglamentarios 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, de manera no pacífica, 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 encuentran 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.

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

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

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

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. Objeto

La comisión bicameral permanente somete a su consideración el tratamiento del decreto de necesidad y urgencia 801/2018, mediante el cual se modifica la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92).

El mismo ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Ley Fundamental, corresponde a esta comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

III. Análisis de los requisitos formales y sustanciales

1. Aspectos formales

La ley 26.122, en el título III, capítulo I referido a los decretos de necesidad y urgencia, establece: “La comisión bicameral permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

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...”, luego agrega: “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.

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

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

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscrita en acuerdo general de ministros, conforme el artículo 99, inciso 3, párrafos 3° y 4° y artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del jefe de Gabinete de Ministros y remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2. Aspectos sustanciales

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 801/2018.

En el Boletín Oficial de fecha 5 de septiembre de 2018 se notifica el decreto de necesidad y urgencia (DNU) 801/2018, de fecha 5 de septiembre de 2018, por el cual el presidente de la Nación modifica la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) dejándose constancia que el mismo se dicta en uso de las atribuciones 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.

En relación a los aspectos sustanciales es menester señalar que de la letra del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional 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 Corte Suprema de Justicia de la Nación ha interpretado en los casos “Verrochi”, “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: *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

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.

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.

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que los textos constitucionales –en lo que interesa, los artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 13– no dejan dudas acerca de que la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace en condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de su práctica. Así, entendió que, para el ejercicio válido de dicha facultad se exige no sólo que aquél no regule sobre determinadas materias enumeradas expresamente en la letra de la ley fundamental sino también que exista un estado de necesidad y urgencia, situación unilateral del órgano ejecutivo cuya concurrencia corresponde al órgano judicial evaluar, máxime cuando se trata de la invocación para ejercer funciones legislativas que por regla constitucional no le pertenecen (conf. *Fallos*, 323:1934 y 333:633). Ello es de ese modo, porque –sostuvo– el texto de la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto; claro está, sin perjuicio de la intervención del Poder Legislativo que prevé tanto la Constitución como la ley 26.122 (del dictamen de la doctora Laura Monti ante la CSJN en “Asociación Argentina de Compañías de Seguros y otros c. Estado nacional - Poder Ejecutivo nacional s/ nulidad de acto administrativo”, del 27/10/2015).

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”.⁷

En un Congreso, con representación popular a través de los partidos políticos reconocidos constitucionalmente, todo el procedimiento parlamentario con sus controversias, debates 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 y acuerdos 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.

Es necesario reiterar que 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.

Según Gordillo, la Constitución 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.

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.⁸

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.⁹

Asimismo como ha señalado el eximio administrativo Carlos Balbín: El decreto de necesidad es el acto de alcance general con contenido y rango de ley dictado por el Poder Ejecutivo en ejercicio de un apoderamiento constitucional, sin habilitación previa. A su vez el decreto es de carácter extraordinario y provisorio ya que, por un lado sólo procede cuando están presentes los supuestos de hecho tasados en el texto constitucional y por el otro, el decreto debe ser aprobado posteriormente y de modo inmediato por el Congreso.¹⁰

La Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció dos supuestos –ya mencionados en los párrafos precedentes– que en principio son los únicos que configuran los casos de excepción que impiden, en términos constitucionales, seguir el trámite parlamentario ordinario y, por lo tanto, constituyen el presupuesto necesario para que el Ejecutivo pueda dictar actos materialmente legislativos.

⁸ Convención Nacional Constituyente, Ministerio de Justicia de la Nación, p. 2729.

⁹ Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, *La Ley*, 27/2/01

¹⁰ Balbín, Carlos, *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, *La Ley*, 2015, tomo I. Pág. 699.

⁷ Comadira, Julio R.: “Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional”, *La Ley*, 1995-B, 825.

Siguiendo la postura del doctor Balbín: “Así por un lado, la imposibilidad material de reunir el Congreso para sesionar, y por el otro, la necesidad de que la medida legislativa tenga carácter rápido y expedito para que resulte eficaz. En efecto, y volviendo a la precedente ‘Verocchi’, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que el presupuesto para el dictado del DNU es que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse materialmente por razones de fuerza mayor (por caso, acciones bélicas o desastres naturales), y cuando ‘la situación que requiera 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’.”¹¹

Volviendo al análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan “circunstancias excepcionales” que “hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”.¹²

El decreto en análisis modifica la Ley de Ministerios. Particularmente establece un reordenamiento estructural, que permite concretar las metas políticas diagramadas en materia de reducción presupuestaria. En ese sentido anuncia que deviene menester efectuar la fusión de ministerios a fin de centralizar las actuales competencias en un número menor de jurisdicciones.

El artículo 1° sustituye el artículo 1° de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias, por el siguiente:

“Artículo 1°: El jefe de Gabinete de Ministros y diez (10) ministros secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación. Los ministerios serán los siguientes:

- Del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- De Relaciones Exteriores y Culto.
- De Defensa.
- De Hacienda.
- De Producción y Trabajo.
- De Transporte.
- De Justicia y Derechos Humanos.
- De Seguridad.
- De Salud y Desarrollo Social.
- De Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología”.

En los argumentos previos a la norma dispositiva, se puede observar el nulo fundamento de la necesidad

de reducir determinadas carteras ministeriales de relevancia, como resultan ser el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud. Sin dejar en claro cuáles son los programas que seguirán vigentes o qué pasará con las direcciones determinadas encargadas de llevar adelante programas, por ejemplo, en materia de salubridad.

Asimismo, estos hechos no sólo significan los cierres de áreas de la administración central, sino también una disminución sustancial de la obra pública, transferencia de gastos a las provincias y política de déficit cero para el año 2019.

En materia educativa, se desconoce cómo van a implementar los programas especiales, consecuentemente se suma el riesgo de que trabajadores pierdan sus puestos ya que dependen de los ministerios fusionados.

La degradación del Ministerio de Salud, sumado a los recortes presupuestarios, va a profundizar no sólo el desmantelamiento de programas sino reducción de personal, consecuencia también de la fusión de áreas contables, administrativas y de recursos humanos. Además, pone en riesgo la producción de medicamentos a cargo de los 17 laboratorios nacionales, provinciales, municipales y de las fuerzas armadas existentes e implica un desguace para el hospital público y gratuito, que no sólo es modelo en Latinoamérica y en el mundo, sino que protege la frontera sanitaria nacional al cubrir la asistencia para ciudadanos de países limítrofes. Todo esto, sumado a la recesión económica, los aumentos de niveles de pobreza, exclusión y desempleo, significan poner en riesgo a la soberanía sanitaria.

Al respecto creemos importante citar a Stuckler y Basu, en su libro *Por qué la austeridad mata. El coste humano de las políticas de recorte*, quienes a través de investigaciones realizadas a partir de datos económicos y epidemiológicos, demuestran el costo humano de las políticas de austeridad. Estos autores indican que los recortes adoptados por algunos gobiernos frente a las crisis económicas, se producen frecuentemente en las políticas de salud y protección social, lo que termina repercutiendo de manera negativa en la salud de la población, principalmente de los sectores más vulnerables, dejando secuelas traumáticas que van desde el empeoramiento de la calidad de vida hasta la muerte”.

En el mismo sentido, respecto de la cartera laboral que pasará a estar fusionada con el Ministerio de Producción.

El Ministerio de Trabajo, que contaba hasta ahora con mayor continuidad desde su creación con ese rango en 1948, se trata de las carteras ministeriales con mayor volumen y presencia territorial en todo el país a través de agencias de empleo y trabajo.

En ese entendimiento, consideramos que, independientemente de que el Poder Ejecutivo nacional pueda reorganizar su estructura, dada la trascendencia de las carteras ministeriales como Trabajo y Salud, el mismo debería haberse propiciado en un proyecto de ley, a los

¹¹ *Op. cit.*, pág. 706.

¹² Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executive orders*, las cuales son órdenes ejecutivas, una facultad propia por la ley segunda fundamental de la Constitución de los Estados Unidos que establece la capacidad del presidente para legislar sobre facultades e instituciones e incluso sobre la propia Constitución.

efectos de que el Congreso de la Nación lo debata en sus respectivas Cámaras.

En virtud de lo expuesto, no existiendo en el contenido del decreto 801/2018 explicación alguna del estado de necesidad y urgencia que motiva su dictado, esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo no distingue motivos por los cuales las materias incluidas en el decreto no puedan seguir el trámite ordinario para la sanción de las leyes.

IV. 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 801/2018, la Comisión de Trámite Legislativo resuelve declarar expresamente su invalidez.

Decreto 801/2018

Marcos Cleri.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 19 de septiembre 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 801 del 5 de septiembre de 2018, que se acompaña.

MARCOS PEÑA.

Rogelio Frigerio.

Buenos Aires, 5 de septiembre de 2018.

VISTO el expediente EX-2018-43451499-APN-DNDO#JGM, la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438 del 12 de marzo de 1992), y sus modificatorias, y

CONSIDERANDO:

Que por la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92), y sus modificatorias, se prevén, entre otros aspectos, los ministerios que integran el Poder Ejecutivo nacional.

Que en esta instancia resulta pertinente efectuar un reordenamiento estratégico que permita concretar las metas políticas diagramadas en materia de reducción presupuestaria.

Que para ello deviene menester efectuar la fusión de ministerios a fin de centralizar las actuales competencias en un número menor de jurisdicciones.

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 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° – Sustitúyese el artículo 1° de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 1°: El jefe de Gabinete de Ministros y diez (10) ministros secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación. Los ministerios serán los siguientes:

- Del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- De Relaciones Exteriores y Culto.
- De Defensa.
- De Hacienda.
- De Producción y Trabajo.
- De Transporte.
- De Justicia y Derechos Humanos.
- De Seguridad.
- De Salud y Desarrollo Social.
- De Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 8° del título II de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 8°: Cada ministerio podrá proponer al Poder Ejecutivo nacional la creación de las secretarías de gobierno, secretarías o subsecretarías que estime necesario de conformidad con las exigencias de sus respectivas áreas de competencia. Las funciones de dichas secretarías de gobierno, secretarías o subsecretarías serán determinadas por decreto.

Art. 3° – Sustitúyese el artículo 9° del título III de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 9°: Las tareas necesarias para posibilitar la actividad del presidente de la Nación serán atendidas en forma directa por las siguientes secretarías presidenciales:

1. General.
2. Legal y técnica.

La Secretaría enunciada a continuación asistirá al Poder Ejecutivo nacional en el ámbito de su respectiva competencia:

3. Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina.

Análoga asistencia prestarán las demás secretarías y organismos que el presidente de la Nación cree al efecto, sin perjuicio de sus facultades de modificación, transferencia o supresión de dichas secretarías y organismos.

Art. 4° – Sustitúyese el artículo 10 del título III de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 10: El presidente de la Nación determinará las funciones específicas de cada secretaría de gobierno, secretaría y organismo presidencial.

Los secretarios general y legal y técnico, dependientes de la Presidencia de la Nación, tendrán rango y jerarquía de ministro.

Art. 5° – Sustitúyese el artículo 16 del título V de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias, correspondiente a la Jefatura de Gabinete de Ministros, por el siguiente:

“Artículo 16: Son atribuciones del jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, las establecidas en la Constitución Nacional. En consecuencia le corresponde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Nacional y la legislación vigente.
2. Ejercer la administración general del país y asistir al presidente de la Nación en la conducción política de dicha administración.
3. Ejercer las atribuciones de administración que le delegue el presidente de la Nación, respecto de los poderes propios de éste.
4. Entender en la organización y convocatoria de las reuniones y acuerdos de gabinete, coordinando los asuntos a tratar.
5. Coordinar y controlar las actividades de los ministerios y, de las distintas áreas a su cargo realizando su programación y control estratégico, a fin de obtener coherencia en el accionar de la administración e incrementar su eficacia.
6. Coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo nacional con ambas Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, sus comisiones e integrantes, en cumplimiento de las atribuciones que le asigna la Constitución Nacional procurando la mayor fluidez en dichas relaciones y el más pronto trámite de los mensajes del presidente de la Nación que promuevan la iniciativa legislativa.
7. Producir los informes mensuales que establece el artículo 101 de la Constitución Nacional, relativos a la marcha del gobier-

no, y los demás que le fueren requeridos por las Cámaras del Congreso.

8. Dictar decisiones administrativas, referidas a los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye la Constitución Nacional y aquellas que le delegue el presidente de la Nación, con el refrendo del ministro secretario que corresponda en razón de la materia.
9. Presentar al Honorable Congreso de la Nación, junto con los ministros secretarios, la memoria anual detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los ministerios.
10. Hacer recaudar las rentas de la Nación.
11. Intervenir en la elaboración y control de ejecución de la ley de presupuesto, como así también en los niveles del gasto y de los ingresos públicos, sin perjuicio de la responsabilidad primaria del ministro secretario del área y de la supervisión que al presidente de la Nación compete en la materia.
12. Requerir de los ministros secretarios, secretarios y demás funcionarios de la administración pública nacional la información necesaria para el cumplimiento de su función específica y de las responsabilidades emergentes de los artículos 100, incisos 10 y 11, y 101 de la Constitución Nacional, la que deberá producirse dentro del plazo que a tal efecto establezca.
13. Asistir al presidente de la Nación en el análisis de los mensajes que promueven la iniciativa legislativa, en particular los proyectos de Ley de Ministerios y de presupuesto que deberán ser tratados en acuerdo de gabinete, y de los proyectos de ley sancionados por el Congreso Nacional.
14. Asistir al presidente de la Nación en el dictado de instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación y de los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias o la convocatoria a extraordinarias del Congreso de la Nación.
15. Coordinar y controlar la ejecución de las delegaciones autorizadas a los ministros secretarios.
16. Velar por el cumplimiento de las decisiones que emanen del Poder Judicial en uso de sus atribuciones.
17. Coordinar y controlar las prioridades y relaciones interjurisdiccionales vinculadas con la gestión y ejecución del financia-

- miento proveniente de organismos internacionales de crédito.
18. Coordinar el seguimiento de la relación fiscal entre la Nación y las provincias.
 19. Entender en la evaluación y priorización del gasto, efectuando el diagnóstico y seguimiento permanente de sus efectos sobre las condiciones de vida de la población.
 20. Entender en la distribución de las rentas nacionales, según la asignación de presupuesto aprobada por el Congreso, y en su ejecución.
 21. Intervenir en los planes de acción y los presupuestos de las sociedades del Estado, entidades autárquicas, organismos descentralizados o desconcentrados y cuentas y fondos especiales, cualquiera sea su denominación o naturaleza jurídica en su área; así como en su intervención, liquidación, cierre, privatización, fusión, disolución o centralización.
 22. Entender en la formulación, ejecución y control de las políticas de comunicación social y de medios de comunicación social, en particular a la difusión de opciones educativas.
 23. Entender en la difusión de la actividad del Poder Ejecutivo nacional, como así también la difusión de los actos del Estado nacional a fin de proyectar la imagen del país en el ámbito interno y externo.
 24. Administrar y controlar los medios de difusión que se encuentran bajo la responsabilidad del Poder Ejecutivo nacional y aquellas empresas del sector en las que la jurisdicción sea accionista.
 25. Entender en la conducción de la gestión y obtención de cooperación técnica y financiera internacional que otros países u organismos internacionales ofrezcan, para el cumplimiento de los objetivos y políticas de su competencia, en coordinación con los demás organismos del Estado, para su implementación.
 26. Entender en la aplicación de los tratados internacionales relacionados con los temas de su competencia, e intervenir en la formulación de convenios internacionales en los asuntos propios de su área.
 27. Entender en el lineamiento de las políticas referentes a medios públicos nacionales y su instrumentación.
 28. Entender en el lineamiento de las políticas referentes a la implementación de la Unidad Plan Belgrano.
 29. Participar en la aplicación de la política salarial del sector público, con participación de los ministerios y organismos que correspondan.
 30. Entender en la elaboración, registro, seguimiento, evaluación y planificación de los proyectos de inversión pública, a excepción de los proyectos ejecutados a través de contratos de participación público-privada en los términos de la ley 27.328.
 31. Entender en el análisis y propuesta del diseño de la estructura de la administración nacional centralizada y descentralizada y aprobar las modificaciones propuestas.
 32. Garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y controlar la aplicación de la ley 25.326, de protección de los datos personales.
 33. Supervisar el diseño y ejecución de políticas relativas al empleo público, a la innovación de gestión, a la modernización de la administración pública nacional, al régimen de compras y contrataciones, a las tecnologías de la información, las telecomunicaciones, los servicios de comunicación audiovisual y los servicios postales”.
- Art. 6° – Sustitúyese el artículo 20 del título V de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias por el siguiente:
- “Artículo 20: Compete al Ministerio de Hacienda asistir al presidente de la Nación y al jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la política económica, presupuestaria e impositiva, a la administración de las finanzas públicas, a las relaciones económicas, financieras y fiscales con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en materia de energía, y en particular:
1. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo nacional.
 2. Entender en la elaboración y control de ejecución del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional, así como también en los niveles del gasto y de los ingresos públicos.
 3. Entender en la recaudación y distribución de las rentas nacionales, según la asignación de presupuesto aprobado por el Honorable Congreso de la Nación y en su ejecución conforme a las pautas que decida el jefe de Gabinete de Ministros

- con la supervisión del Poder Ejecutivo nacional.
4. Entender en lo referente a la contabilidad pública y en la fiscalización de todo gasto e inversión que se ordene sobre el Tesoro de la Nación.
 5. Entender en la elaboración, aplicación y fiscalización del régimen impositivo y aduanero.
 6. Entender en lo relativo a los programas vinculados a la administración y liquidación de los bienes, derechos y obligaciones remanentes de las empresas o entidades que hayan sido privatizadas, disueltas o que dejen de operar por cualquier causa.
 7. Entender en los aspectos atinentes a la normalización patrimonial del sector público nacional.
 8. Entender en la acuñación de monedas e impresión de billetes, timbres, sellos, papeles fiscales, otros valores y otros impresos oficiales de similares características.
 9. Entender en la legislación de saldos de deudas a cargo de la administración nacional.
 10. Entender en la programación macroeconómica a corto, mediano y largo plazo y en la orientación de los recursos acorde con la política nacional en materia regional.
 11. Participar en las negociaciones y modificaciones de los contratos de obras y servicios públicos, en el ámbito de su competencia.
 12. Evaluar los resultados de la política económica nacional y la evolución económica del país.
 13. Participar en la política laboral y tributaria vinculada a las unidades de producción, en el ámbito de su competencia.
 14. Participar en la conformación y administración de los regímenes de precios índices, en el ámbito de su competencia.
 15. Entender en la política monetaria y cambiaria con arreglo a las atribuciones que le competen al Banco Central de la República Argentina.
 16. Entender en la elaboración y seguimiento de las necesidades de financiamiento del Tesoro Nacional.
 17. Entender en lo referido al crédito y a la deuda pública.
 18. Supervisar y coordinar las acciones de las entidades financieras oficiales nacionales.
 19. Entender en la administración de las participaciones mayoritarias o minoritarias que el Estado posea en sociedades o empresas correspondientes a su órbita.
 20. Entender en el desenvolvimiento de las empresas y sociedades del Estado, entidades autárquicas, organismos descentralizados o desconcentrados y cuentas y fondos especiales, cualquiera sea su denominación o naturaleza jurídica, correspondientes a su órbita, tanto en lo referido a los planes de acción y presupuesto como en cuanto a su intervención, cierre, liquidación, privatización, fusión, disolución o centralización, e intervenir en aquellas que no pertenezcan a su jurisdicción, conforme las pautas que decida el jefe de Gabinete de Ministros con la supervisión del Poder Ejecutivo nacional.
 21. Participar, en coordinación con las áreas competentes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en la elaboración del plan de inversión pública y en el análisis de la estructuración financiera en el ámbito de su competencia.
 22. Entender en el control de la formulación, en el registro, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión pública ejecutados a través de contratos de participación público-privada en los términos de la ley 27.328.
 23. Entender en el régimen de mercados de capitales.
 24. Entender en todo lo relacionado con el régimen de seguros y reaseguros.
 25. Entender en la autorización de operaciones de crédito interno y externo del sector público nacional, incluyendo los organismos descentralizados y empresas del sector público, de los empréstitos públicos por cuenta del gobierno de la Nación y de otras obligaciones con garantías especiales, o sin ellas, así como entender en las operaciones financieras del mismo tipo que se realicen para necesidades del sector público provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuando se trate de preservar el crédito público de la Nación.
 26. Entender en las negociaciones internacionales de naturaleza económica, monetaria y financiera, y en el requerimiento de financiamiento y demás relaciones con los organismos monetarios y financieros internacionales.
 27. Intervenir en las relaciones con los organismos económicos internacionales.
 28. Supervisar la elaboración y ejecución de la política energética nacional, régimen

de combustibles, estructuras arancelarias e investigación y desarrollo tecnológico en la materia”.

Art. 7° – Sustitúyese el artículo 20 bis del título V de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias, por el siguiente:

“Artículo 20 bis: Compete al Ministerio de Producción y Trabajo asistir al presidente de la Nación y al jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente al desarrollo productivo, a la industria y el comercio, a la agricultura, la ganadería y la pesca; en la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en materia de minería, a las relaciones y condiciones individuales y colectivas de trabajo, al régimen legal de las negociaciones colectivas y de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores, al empleo y la capacitación laboral, y en particular:

1. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo nacional.
2. Intervenir en la elaboración de las estructuras arancelarias con la intervención de las áreas que correspondan, en el ámbito de su competencia.
3. Intervenir en la elaboración y ejecución de la política de reembolsos y reintegros a la exportación y aranceles, en el ámbito de su competencia.
4. Intervenir en la elaboración de los regímenes de promoción y protección de actividades económicas y de los instrumentos que los concreten, así como en la elaboración, ejecución y fiscalización de los mismos en su área.
5. Entender en la elaboración del régimen de promoción de actividades industriales, en el ámbito de su competencia.
6. Entender en la elaboración, ejecución y fiscalización del régimen de localización, regionalización y radicación de establecimientos industriales acorde con la política nacional de ordenamiento territorial.
7. Entender en la normalización y control de calidad de la producción industrial.
8. Entender en la elaboración, ejecución y fiscalización del régimen de patentes y marcas y en la legislación concordante.
9. Entender en la definición de la política de fomento de la producción industrial, incluyendo todas las acciones que se efectúen en el país para el fomento, la promoción y organización de muestras, ferias, cursos y misiones que estén destinadas a estimular el intercambio con el exterior.
10. Entender en la formulación de políticas y desarrollos de programas destinados a la promoción y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas en el ámbito de su competencia.
11. Intervenir en el otorgamiento de los certificados de origen y calidad de los productos destinados a la exportación vinculados con su competencia.
12. Participar en la administración de las participaciones del Estado en instituciones bancarias, fundaciones y empresas de carácter productivo en el ámbito de su competencia.
13. Participar en la elaboración de políticas, objetivos y acciones atinentes al desarrollo y consolidación de las cooperativas y mutuales, así como también la actualización de la legislación aplicable con la participación de los sectores involucrados en el ámbito de su competencia.
14. Coordinar y generar propuestas sobre el desarrollo de mecanismos y sistemas, para la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, en materia de su competencia.
15. Efectuar la propuesta, ejecución y control de la política comercial interna en todo lo relacionado con la defensa del consumidor y la defensa de la competencia.
16. Entender en la implementación de políticas y en los marcos normativos necesarios para garantizar los derechos del consumidor y el aumento en la oferta de bienes y servicios.
17. Entender en las controversias suscitadas entre consumidores o usuarios y proveedores o prestadores a través de la Auditoría en las Relaciones de Consumo.
18. Supervisar el accionar de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, hasta tanto se constituya la Autoridad Nacional de la Competencia, creada por el artículo 18 de la ley 27.442, en los términos del artículo 4° del decreto 480/18.
19. Supervisar el accionar de los Tribunales Arbitrales de Defensa del Consumidor.
20. Entender en la normalización, tipificación e identificación de mercaderías y en el régimen de pesas y medidas.
21. Entender en la supervisión de los mercados de la producción de su área, interviniendo en los mismos en los casos en que su funcionamiento perjudique la lealtad comercial, el bienestar de los usuarios

- y consumidores y el normal desenvolvimiento de la economía de acuerdo a los objetivos del desarrollo nacional.
22. Entender en la elaboración de los regímenes de promoción y protección de la inversión.
 23. Intervenir en la elaboración de las políticas para el desarrollo de las áreas y zonas de frontera y entender en su ejecución en coordinación con las áreas competentes.
 24. Intervenir, en el ámbito de sus competencias, en la definición de la política comercial en el exterior y en la promoción de la política comercial en el exterior, incluyendo las negociaciones internacionales que correspondan.
 25. Entender en la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones de carácter económico, oficiales y privadas, en el exterior, en el marco de la política económica global y sectorial que se defina.
 26. Entender en los regímenes de precios índices y mecanismos antidumping y otros instrumentos de regulación del comercio exterior.
 27. Entender en la elaboración de los regímenes de promoción y protección de actividades económicas y de los instrumentos que los concreten, así como en la elaboración, ejecución y fiscalización de los mismos en su área.
 28. Entender en la elaboración y ejecución de la política de inversiones extranjeras.
 29. Entender en la formulación de políticas y desarrollos de programas destinados a la creación de condiciones para mejorar la productividad y competitividad, a través de innovaciones y desarrollo de talento emprendedor.
 30. Promover una planificación estratégica para el desarrollo y la transformación productiva, diseñando sistemas de información y análisis para el diseño y gestión de las políticas de desarrollo productivo.
 31. Entender en la ejecución y seguimiento del impacto de las políticas productivas para el desarrollo de sectores, ramas o cadenas de valor de actividades económicas.
 32. Coordinar y generar propuestas para el desarrollo y promoción de empresas de servicios de alto valor agregado.
 33. Promover relaciones de cooperación e integración con provincias y municipios, con el fin de promover el desarrollo productivo de las distintas regiones del país.
 34. Fortalecer la infraestructura institucional productiva, conformada por organizaciones intermedias y entidades representativas de los sectores productivos.
 35. Entender en todo lo referido a la administración de la participación estatal en el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE).
 36. Entender en la elaboración, ejecución y control de las políticas mineras de la Nación, tendiendo al aprovechamiento, uso racional y desarrollo de los recursos geológicos mineros.
 37. Entender en la elaboración, ejecución y fiscalización relativas a la explotación y catastro minero.
 38. Entender en la normalización y control de calidad de la producción minera.
 39. Ejercer, en el ámbito de su competencia, facultades de contralor respecto de aquellos entes u organismos de control de las áreas privatizadas o dadas en concesión relacionadas con la producción minera, así como también hacer cumplir los marcos regulatorios correspondientes, y entender en los regímenes de tarifas, cánones, aranceles y tasas de las mismas.
 40. Entender en el relevamiento, conservación, recuperación, defensa y desarrollo de los recursos naturales en el área de su competencia.
 41. Supervisar el diseño y ejecución de políticas relativas a las relaciones y condiciones individuales y colectivas de trabajo, al régimen legal de las negociaciones colectivas y de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores, al empleo y la capacitación laboral, higiene, salud y seguridad en el trabajo.
 42. Supervisar el diseño y ejecución de políticas relativas a la agricultura, la ganadería y la pesca; producción, comercialización, tecnología y calidad en materia de alimentos y bebidas; al fortalecimiento de las economías regionales en la materia y en la defensa fito y zoonosanitaria”.

Art. 8° – Sustitúyese el artículo 23 bis del título V de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias, por el siguiente:

“Artículo 23 bis: Compete al Ministerio de Salud y Desarrollo Social asistir al presidente de la Nación y al jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo que hace al desarrollo social de las personas, las familias y las comunidades del país en un marco de derechos y equidad territorial, articulando intersectorialmente y con otras jurisdicciones provinciales y el gobier-

no de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las acciones ante situaciones de riesgo y vulnerabilidad social; en lo relativo al acceso a la vivienda digna, al cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con los tratados internacionales y los convenios multinacionales en materia de su competencia, a la seguridad social y a la salud de la población y a la promoción de conductas saludables de la comunidad, y en particular:

1. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo nacional.
2. Entender en la coordinación de toda la política social del Estado nacional y sus respectivos planes de desarrollo en los ámbitos nacional, provincial y municipal, diseñando, promoviendo y ejecutando las actividades tendientes a mejorar la estructura institucional de las políticas y programas sociales públicos.
3. Entender en los casos de emergencias sociales que requieran el auxilio del Estado.
4. Entender en las medidas y acciones tendientes a obtener financiamiento para planes de desarrollo social, controlando –en el ámbito de su competencia– el cumplimiento por los organismos ejecutores –nacionales, provinciales o municipales– de los compromisos adquiridos.
5. Intervenir en las actividades de carácter internacional relacionadas con el desarrollo social de nuestro país, como así también ejercer la representación de la República Argentina en las reuniones, foros y ámbitos internacionales vinculados con el desarrollo y la promoción social.
6. Entender en la reglamentación, control y auditoría de los programas sociales descentralizados a las provincias, municipios y organizaciones no gubernamentales, por transferencia.
7. Intervenir en la definición de los criterios de asignación de recursos financieros del Estado nacional destinados a la población.
8. Entender en la organización y operación de un sistema de información social, con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales como insumo de las políticas y programas sociales nacionales, como así también en su identificación.
9. Entender en la formulación, normatización, coordinación, monitoreo y evaluación de las políticas alimentarias implementadas en el ámbito nacional, provincial y municipal, como así en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de todos los programas alimentarios implementados en el ámbito nacional.
10. Entender en la ejecución de acciones que ameriten intervención directa y ayuda urgente a personas en situación de riesgo y vulnerabilidad social, tanto en el país como fuera de él, participando en acciones en cumplimiento de compromisos o planes de ayuda internacionales.
11. Entender en la formulación de las políticas destinadas a niños, niñas y adolescentes y familias, y en el diseño, ejecución, coordinación, monitoreo y evaluación de programas de promoción, protección, integración social y defensa de sus derechos, siguiendo los lineamientos de la Constitución Nacional y las convenciones internacionales en la materia.
12. Entender en la formulación de las políticas de promoción social destinadas a la juventud y al género.
13. Intervenir en las acciones destinadas a promover la formación y capacitación de los recursos destinados al área social.
14. Entender en la aplicación de las normas de derecho internacional público y privado y en los aspectos de los procesos de integración y coordinar las acciones en materia de seguridad social, con los organismos internacionales.
15. Intervenir en la definición de contenidos y el diseño de los censos y encuestas que realizan los organismos oficiales, en lo referente a la seguridad social.
16. Entender en la elaboración de estadísticas, estudios y encuestas que proporcionen un mejor conocimiento de la problemática de la seguridad social.
17. Elaborar planes y programas de capacitación vinculados con la política social en estricta relación con la economía social y oficios y saberes populares.
18. Entender en la formulación de las políticas destinadas a la tercera edad y en la coordinación de programas de promoción e integración social de las personas mayores.
19. Intervenir en la elaboración de normas de acreditación que regulen el funcionamiento, control y evaluación de las instituciones y organizaciones sociales.
20. Entender en la formulación de políticas tendientes al fortalecimiento de la economía social y en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas de microcréditos.

21. Entender en las acciones que promuevan el desarrollo humano mediante la promoción de actividades productivas y de comercialización en zonas rurales y urbanas.
22. Intervenir en la elaboración, ejecución y fiscalización de programas integrados de seguridad social en lo atinente a los aspectos del ámbito de su competencia.
23. Entender en la elaboración, aplicación, ejecución, superintendencia, control y fiscalización de los regímenes de mutualidades y de las entidades cooperativas.
24. Entender en la asignación y distribución de subsidios y ayudas urgentes que se otorguen a personas, entidades públicas y privadas, cooperativas y organizaciones sociales, inclusive a través de equipamiento, insumos, materiales, infraestructura social, elementos para talleres familiares, emprendimientos sociales y comunitarios, de carácter productivo, recreativo o de servicios, que apunten al mejoramiento de la calidad de vida, en el marco del cumplimiento de las políticas sociales.
25. Participar en la elaboración de programas de vivienda e infraestructura social, en coordinación con las áreas competentes.
26. Entender en la promoción, cooperación y asistencia técnica de las instituciones de bien público destinadas a la asistencia de la población, como así en el registro y fiscalización de aquéllas y de los organismos no gubernamentales, organizaciones comunitarias y de base, y en la coordinación de las acciones que permitan su adecuada y sistemática integración en las políticas y programas sociales.
27. Entender en la aplicación de los tratados internacionales relacionados con los temas de su competencia, e intervenir en la formulación de convenios internacionales en los asuntos propios de su área.
28. Entender en la elaboración y ejecución de programas que contemplen los Centros de Desarrollo Infantil, tanto en el ámbito nacional como interregional, tendientes al desarrollo de la población en sus primeros años.
29. Intervenir desde el punto de vista de su competencia en el desarrollo de investigaciones propias para la elaboración, desarrollo y consolidación de las políticas sociales.
30. Entender en el desarrollo de sistemas de comunicación social comunitarios para trabajar en la evolución, promoción y articulación de las políticas sociales.
31. Entender en la formulación, normatización, articulación de las políticas atinentes a los Centros de Integración Comunitaria como un espacio central de ejecución de políticas sociales en el territorio, en coordinación con las autoridades de las jurisdicciones provinciales y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el fin de consolidar la Red Federal de Políticas Sociales.
32. Administrar el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social en el ámbito de su competencia.
33. Entender en el mejoramiento del acceso al hábitat mediante la promoción, el diseño y la implementación de políticas de ordenamiento y desarrollo territorial e integración sociourbana.
34. Entender en la elaboración de los planes de integración sociourbana destinados a adecuar la vivienda, la infraestructura de servicios y el equipamiento social tanto rural como urbano, a los principios de higiene y salubridad indispensables para el desarrollo integral del individuo y su entorno familiar.
35. Entender en la determinación de los objetivos y políticas de la seguridad social y en la elaboración, ejecución y fiscalización de programas y regímenes integrados de seguridad social en materia de riesgos del trabajo, maternidad, vejez, invalidez, muerte, cargas de familia, desempleo y otras contingencias de carácter social.
36. Entender en la armonización y coordinación del sistema previsional con los regímenes provinciales, municipales, de profesionales y de Estados extranjeros, así como en la administración y supervisión de los sistemas de complementación previsional cualquiera fuera la normativa de creación.
37. Supervisar el diseño y ejecución de políticas relativas a la salud de la población y a la promoción de conductas saludables de la comunidad; dirigir la organización y fiscalización de los establecimientos sanitarios públicos nacionales, así como el poder de policía sanitario en lo referente a productos, tecnologías, equipos, instrumental y procedimientos vinculados con la salud”.

Art. 9° – Sustitúyese el artículo 23 quáter del título V de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorias, por el siguiente:

“Artículo 23 quáter: Compete al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología asistir al presidente de la Nación y al jefe de Gabinete

de Ministros en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la educación, a la ciencia, a la tecnología e innovación productiva y a la cultura, y en particular:

1. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo nacional.
2. Entender en la definición de políticas y estrategias educativas, considerando los procedimientos de participación y consulta establecidos en la Ley de Educación Nacional.
3. Entender en el cumplimiento de los principios, fines, objetivos y previsiones establecidos en la normativa vigente para el Sistema Educativo Nacional a través de la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos.
4. Entender en el fortalecimiento de las capacidades, planificación y gestión educativa de los gobiernos provinciales para el cumplimiento de las funciones propias y aquéllas emanadas de la Ley de Educación Nacional.
5. Entender en el desarrollo de programas de investigación, formación de formadores e innovación educativa, por iniciativa propia o en cooperación con las instituciones de educación superior y otros centros académicos.
6. Entender en el funcionamiento del sistema educativo, contribuyendo con asistencia técnica y financiera a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
7. Entender en los casos de emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquellas jurisdicciones en las que se encuentre en riesgo el derecho a la educación.
8. Entender en la elaboración de normas generales sobre equivalencias de planes de estudios y diseños curriculares de las jurisdicciones y otorgar validez nacional a los títulos y certificaciones de estudios.
9. Elaborar normas generales sobre revalidación, equivalencia y reconocimiento de títulos expedidos y de estudios realizados en el extranjero.
10. Coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional en el ámbito de su competencia y promover la integración en materia educativa.
11. Entender en la formulación de políticas generales en materia universitaria, respetan-

do el principio de autonomía consagrado para las instituciones universitarias.

12. Entender en las acciones inherentes a la formulación de un sistema de evaluación y acreditación para la educación superior, universitaria y no universitaria.
13. Intervenir en la formulación, gestación y negociación de tratados y convenios internacionales relativos a la educación, y entender en la aplicación de los tratados y convenios internacionales, leyes y reglamentos generales relativos a la materia.
14. Entender en la promoción y desarrollo en el país de la actividad física con carácter educativo.
15. Entender como autoridad de aplicación en el establecimiento de las políticas, planes, programas, infraestructura y seguridad vinculados al fomento y al desarrollo integral de la actividad física y del deporte en los distintos niveles educativos, en todo el país, fijando sus etapas y niveles de competencia y de recreación en coordinación con los organismos nacionales, provinciales, municipales e instituciones privadas.
16. Administrar la oferta de becas con carácter educativo para el acompañamiento a la terminalidad de la educación obligatoria y el fomento de la educación superior en el territorio de la República.
17. Supervisar el diseño y ejecución de políticas relativas a la cultura, a la conservación, resguardo y acrecentamiento del patrimonio cultural de la Nación y al incentivo y desarrollo cultural y creativo nacional.
18. Supervisar el diseño y ejecución de las políticas relativas al desarrollo científico tecnológico como instrumento para dar respuesta a problemas sectoriales y sociales prioritarios y contribuir a incrementar la competitividad del sector productivo, sobre la base de bienes y servicios con mayor densidad tecnológica, coordinar los organismos del sistema científico tecnológico, y promover e impulsar la investigación, financiamiento y transferencia de los conocimientos científicos tecnológicos...".

Art. 10. – Suprímense los artículos 20 ter, 20 quáter, 23, 23 ter, 23 quinquies, 23 sexies, 23 septies, 23 octies y 23 nonies del título V de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438 del 12 de marzo de 1992), y sus modificatorias.

Art. 11. – La Jefatura de Gabinete de Ministros es continuadora a todos sus efectos del Ministerio de Modernización, debiendo considerarse modificada por

tal denominación cada vez que se hace referencia a la cartera ministerial citada en segundo término.

Art. 12. – El Ministerio de Hacienda es continuador a todos sus efectos del Ministerio de Energía, debiendo considerarse modificada por tal denominación cada vez que se hace referencia a la cartera ministerial citada en segundo término.

Art. 13. – Sustitúyese la denominación del Ministerio de Producción por la de Ministerio de Producción y Trabajo, debiendo considerarse modificada por tal denominación cada vez que se hace referencia a la cartera ministerial citada en primer término.

Art. 14. – El Ministerio de Producción y Trabajo es continuador a todos sus efectos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con excepción de las competencias relativas a la seguridad social, y del Ministerio de Agroindustria, debiendo considerarse modificada por tal denominación cada vez que se hace referencia a las carteras ministeriales citadas en segundo y tercer término.

Art. 15. – Sustitúyese la denominación del Ministerio de Desarrollo Social por la de Ministerio de Salud y Desarrollo Social, debiendo considerarse modificada por tal denominación cada vez que se hace referencia a la cartera ministerial citada en primer término.

Art. 16. – El Ministerio de Salud y Desarrollo Social es continuador a todos sus efectos del Ministerio de Salud y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en las competencias relativas a la seguridad social, debiendo considerarse modificada por tal denominación cada vez que se hace referencia a las carteras ministeriales citadas en segundo término.

Art. 17. – Sustitúyese la denominación del Ministerio de Educación por la de Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, debiendo considerarse modificada por tal denominación cada vez que se hace

referencia a la cartera ministerial citada en primer término.

Art. 18. – El Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología es continuador a todos sus efectos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y del Ministerio de Cultura, debiendo considerarse modificada por tal denominación cada vez que se hace referencia a las carteras ministeriales citadas en segundo y tercer término.

Art. 19. – El jefe de Gabinete de Ministros efectuará las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias para la implementación de lo establecido en el presente decreto. Hasta tanto se efectúen las adecuaciones presupuestarias correspondientes, la atención de las erogaciones de las áreas afectadas por la presente medida serán atendidas con cargo a los créditos presupuestarios de origen de las mismas.

Art. 20. – El presente decreto entrará en vigencia a partir del día siguiente al de su publicación.

Art. 21. – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 22. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 801

MAURICIO MACRI.

Marcos Peña. – José G. Santos. – Germán C. Garavano. – Patricia Bullrich. – Alberto J. Triaca. – Carolina Stanley. – José L. Baraño. – Alejandro P. Avelluto. – Rogelio Frigerio. – Dante E. Sica. – Luis M. Etchevehere. – Guillermo J. Dietrich. – Sergio A. Bergman. – Andrés H. Ibarra. – Javier A. Iguacel. – Oscar R. Aguad. – Adolfo L. Rubinstein. – Nicolás Dujovne. – Jorge M. Faurie. – Alejandro O. Finocchiaro.