

## SESIONES ORDINARIAS

2020

## ORDEN DEL DÍA N° 36

Impreso el día 22 de mayo de 2020

Término del artículo 113: 3 de junio de 2020

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE  
DE TRÁMITE LEGISLATIVO - LEY 26.122

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 457 de fecha 10 de mayo de 2020, por el cual se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2020. (46-J.G.M.-2020.)

*A. Lovera. – Guillermo E. M. Snopek. – Anabel Fernández Sagasti. – María T. M. González. – Mariano Recalde.*

## INFORME

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

## I

**Dictamen de mayoría***Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo - Ley 26.122, prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente 46-J.G.M.-2020, referido al decreto de necesidad y urgencia 457/20 del Poder Ejecutivo nacional, publicado en el Boletín Oficial el 11 de mayo del corriente, por el cual se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2020.

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

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

## RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 457/2020 del Poder Ejecutivo nacional, publicado en el Boletín Oficial el 11 de mayo de 2020.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 18 de mayo de 2020.

*Marcos Cleri. – Lucía B. Corpacci. – Pablo G. González. – Pablo R. Yedlin. – Daniel*

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.<sup>1</sup>

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

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.

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

“CAPÍTULO TERCERO

*”Atribuciones del Poder Ejecutivo*

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

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

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

“CAPÍTULO CUARTO

*”Atribuciones del Congreso*

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

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

“CAPÍTULO QUINTO

*”De la formación y sanción de las leyes*

”Artículo 80: Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán

ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.”

“CAPÍTULO CUARTO

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

”Artículo 100: [...]

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

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

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

Sin embargo, ella no ha previsto el trámite ni los alcances de la intervención del Congreso, sino que 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 5º, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

De Vega García afirma, con acierto, que la función del supuesto fáctico es doble; porque, por una parte, se constituye en la situación de hecho –la necesidad

urgente—habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.<sup>1</sup>

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

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

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

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

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

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

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

En este sentido, este es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución

Nacional Argentina, receptados en el artículo 99, inciso 3.

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso “Peralta”,<sup>4</sup> ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

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

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

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de políti-

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

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

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

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

ca económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (considerando 24).

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional<sup>1</sup> controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”,<sup>2</sup> la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del defen-

sor del Pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

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

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

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

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

En cambio, en el caso “Verrocchi”<sup>3</sup> cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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

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

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

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

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

En el considerando 11, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual confirma la sentencia del a quo que declaraba inconstitucional los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

En el caso “Risolia de Ocampo”,<sup>1</sup> se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”,<sup>2</sup> la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95, que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O'Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la

regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que —en uso de facultades privativas— compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...” (considerando 6°).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el Tribunal en la causa ‘Verrocchi’ (*Fallos*, 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (considerando 6°).

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

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

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

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

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

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

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

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden de 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 solo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

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

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

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

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

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

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

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

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

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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

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

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

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

normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”.<sup>1</sup>

## II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto de necesidad y urgencia 457/20 del Poder Ejecutivo nacional, publicado en el Boletín Oficial el 11 de mayo del corriente, por el cual se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2020.

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

## III. Análisis de los requisitos formales y sustanciales

### 1. Aspectos formales

La lectura del artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del señor jefe de Gabinete de Ministros y *b)* el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente.

En igual sentido, el artículo 99, inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos [...] Los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

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

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.<sup>2</sup>

1. 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.

2. 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 inter-

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 de necesidad y urgencia 457/20.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia —en los considerandos del decreto en cuestión— que el mismo se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de la ley 26.122.

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen, en el cual se señala que “existe una marcada diferencia entre el dictado, por parte del Poder Ejecutivo, de una disposición de carácter legislativo, cuando la misma ha sido dictada en virtud de la circunstancia excepcional que prevé el tercer párrafo del inciso 3 del artículo 99 y cuando la misma es el resultado del ejercicio de una delegación legislativa. En el primer caso no existe una actuación previa del Congreso, mientras que, en el segundo, este ya ha puesto de manifiesto su voluntad de transferir su potestad al Poder Ejecutivo, respecto a una materia determinada, con plazo para su ejercicio y de conformidad con ciertas bases. Esta circunstancia justifica que el control de la Comisión Bicameral Permanente sea mayor en el caso de los decretos de necesidad y urgencia (en los que el Poder Ejecutivo ha dictado la disposición *motu proprio*) que en el caso de la delegación legislativa (a través de la que el Poder Legislativo le ha encomendado al Poder Ejecutivo el dictado de una ley, estableciendo las “bases de la delegación”). En el primer caso el Congreso tiene una participación *ex post*, mientras que en el segundo tiene una participación *ex ante*”.

El presente decreto de necesidad y urgencia forma parte de un conjunto de decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo nacional en el contexto de la emergencia pública en materia sanitaria declarada por este Congreso a través de la sanción de la ley 27.451, de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública, y ampliada por el artículo 1° del decreto de necesidad y urgencia 260/20 luego de que la Organización Mundial de la Salud (OMS), el día 11 de marzo del corriente, hubiera declarado el brote del nuevo coronavirus COVID-19 como una pandemia, tras haberse verificado su propagación en la mayoría de los países de mundo, entre ellos la República Argentina.

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

En particular, por medio del decreto de necesidad y urgencia que nos ocupa se disponen, en primer término, modificaciones a la ley 27.467, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019, vigente durante el ejercicio 2020 en los términos del decreto 4/20, con el objeto de contar con recursos que permitan contrarrestar el impacto que la pandemia del coronavirus COVID-19 y las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio han tenido en el normal funcionamiento de la economía y la sociedad.

En relación a esto, es preciso destacar que desde el comienzo de la pandemia, el Poder Ejecutivo nacional, además de la adopción de medidas de protección sanitaria, ha desplegado distintos instrumentos para proteger el ingreso familiar y la viabilidad de las empresas entre los que se incluyen el ingreso familiar de emergencia (IFE), los créditos a tasa cero para trabajadoras y trabajadores independientes registrados y la postergación de los aportes patronales, así como un salario complementario en el marco de los distintos beneficios previstos en el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), a lo que se sumó el pago de bonos especiales para los sectores más vulnerables y a los sectores que trabajan cotidianamente en el sistema de salud, así como también al personal de las fuerzas de seguridad y de las fuerzas armadas, por citar algunos ejemplos.

De este modo, con el objeto de atender las necesidades originadas por la emergencia sanitaria, se realizan diferentes incrementos en el presupuesto vigente para el ejercicio 2020 entre los que se destacan la ampliación de créditos de la Administración Nacional de la Seguridad Social en \$ 267.162.857.740 para atender el subsidio extraordinario de \$ 3.000 por única vez abonado en el mes de marzo a beneficiarios del SIPA, de la pensión universal para el adulto mayor, de las pensiones no contributivas (inferiores a \$ 18.891), beneficiarios/as de la AUH y por embarazo para protección social, el ingreso familiar de emergencia (IFE) y los distintos beneficios del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción.

También se amplían en \$ 37.000.000.000 los créditos del Ministerio de Desarrollo Productivo, que serán destinados a incorporar los aportes directos a favor del Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP) y el Fondo Nacional de Garantías Argentino (FOGAR), de conformidad con lo dispuesto por los decretos 326/20, 332/20 y 376/20; y en \$ 19.250.854.072 los créditos del Ministerio de Salud para atender los recursos que demande la asignación estímulo a la efectiva prestación de servicios a trabajadores y trabajadoras relacionados con la salud prevista en el decreto 315/20, así como también a incrementar las asignaciones corrientes de capital destinadas a la atención de las acciones realizadas en virtud de la emergencia sanitaria.

Por su parte, se amplían los créditos del Ministerio de Desarrollo Social en \$ 3.077.291.695 a los efectos de sostener las acciones derivadas del proyecto para la protección de niños y niñas y del Programa de Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia; así como también los créditos de Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en \$ 200.000.000, que tendrán la finalidad de asistir a argentinos y argentinas residentes en el país que se encuentren fuera del territorio nacional en el marco de la pandemia.

Los créditos de los ministerios de Defensa y de Seguridad también serán incrementados en \$ 757.000.000 y \$ 393.000.000, respectivamente. Además, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social verá incrementados sus recursos en \$ 450.000.000 para atender distintas erogaciones propias del organismo y otorgar apoyo financiero y préstamos a entidades mutuales y cooperativas.

Asimismo, de conformidad con las previsiones del artículo 15 de la ley 24.156 se autorizan obras de agua potable y saneamiento para el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), obras de infraestructura vial para la Dirección Nacional de Vialidad y obras de inversión ferroviaria para el Ministerio de Transporte, todas ellas con impactos plurianuales.

De manera complementaria a las modificaciones presupuestarias anteriormente reseñadas y entendiendo que el presupuesto debe ser un instrumento eficaz para la administración que se adapte a los cambios extraordinarios de coyuntura como el actual, se dispone la suspensión de los límites a la facultad del jefe de Gabinete de Ministros para realizar reestructuraciones presupuestarias previstas en el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, siempre que las medidas fueran adoptadas en el marco de las disposiciones del decreto 260/20.

Así, debe destacarse que la excepción prevista tiene, por un lado, un límite temporal, siendo que tendrá vigencia únicamente mientras dure la ejecución del presupuesto del ejercicio 2020, y por el otro, un límite material, en tanto queda restringida a las modificaciones dispuestas en el marco de la emergencia pública en materia sanitaria que fuera oportunamente ampliada en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19. Por consiguiente, toda modificación presupuestaria realizada por el jefe de Gabinete de Ministros que no tuviera por objeto atender las demandas originadas con motivo de la emergencia sanitaria, o que sea dispuesta en los ejercicios financieros futuros, quedarán sujeta a las previsiones y limitaciones del artículo 37 vigente, que fuera reformado mediante la sanción de la ley 27.342.

Asimismo, mediante el decreto bajo análisis se modifica el decreto 52/19 por el que oportunamente se dispusiera la intervención de la Agencia Federal de Inteligencia y se facultara a la interventora a transferir



a la Jefatura de Gabinete los fondos reservados que excedan los necesarios para el normal funcionamiento del organismo con la finalidad de que estos fueran reasignados a políticas nutricionales y educativas, incorporándose en esta ocasión entre esas finalidades los gastos necesarios para atender las políticas públicas sanitarias en el marco de la emergencia sanitaria. En estos casos también regirá la excepción al artículo 37 con idénticos alcances a los anteriormente señalados.

Como ha quedado evidenciado, la situación epidemiológica ha demandado la adopción de respuestas integrales que permitieran atender las necesidades de los argentinos y argentinas en su conjunto, tanto en materia sanitaria a través de medidas de protección de la salud individual y colectiva, así como también en materia económica y social con la finalidad de contrarrestar el inevitable impacto negativo que la pandemia del coronavirus COVID-19 ha tenido en los diferentes ámbitos.

Así, es preciso señalar que el riesgo epidemiológico y la velocidad de propagación que caracterizan al coronavirus COVID-19 han exigido por parte del gobierno nacional la mayor celeridad en la toma de decisiones. En ese sentido, cualquier dilación podría haber tenido su correlato inmediato en un agravamiento de las condiciones sanitarias y un colapso de los servicios de salud, situación que no solo agravaría las condiciones de salud de gran parte de la población, sino que también tendría una importante afectación de la actividad económica y social.

Consecuentemente, en este caso se advierte que en la situación de emergencia provocada por la pandemia del coronavirus COVID-19 ha resultado imposible adoptar a través de los trámites parlamentarios ordinarios decisiones oportunas que signifiquen verdaderas herramientas para combatir la crisis, resultando válido el ejercicio excepcional de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo, toda vez que se ha verificado la existencia del supuesto fáctico habilitante para el dictado de decretos de necesidad y urgencia, de conformidad con los lineamientos establecidos por el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional y con las interpretaciones realizadas por el máximo tribunal anteriormente reseñadas.

Por lo tanto, la imperiosa necesidad de contar con herramientas y recursos para mitigar los impactos sanitarios y económicos negativos en el marco de la emergencia pública constituye circunstancias excepcionales que evidencian la necesidad de otorgar una solución normativa inmediata y urgente ante la imposibilidad de obtener una solución oportuna mediante el cumplimiento a los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de la leyes.

#### IV. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales estableci-

dos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 457/20, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 457 publicado el 11 de mayo de 2020.

Decreto 457/20

*Marcos Cleri.*

## 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 46-J.G.M.-2020, referido al decreto de necesidad y urgencia 457 del Poder Ejecutivo nacional, del 10 de mayo de 2020, mediante el cual se modificó el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2020 y se suspendió durante el ejercicio 2020, para aquellas modificaciones presupuestarias necesarias en virtud de medidas dictadas en el marco de las disposiciones del decreto de necesidad y urgencia 260/20, la aplicación de los límites a las reestructuraciones presupuestarias que puede disponer el jefe de Gabinete de Ministros establecidos en el tercer párrafo del artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional (texto según ley 27.342).

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 invalidez del decreto de necesidad y urgencia 457, del 10 de mayo de 2020.

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, 18 de mayo de 2020.

*Omar B. De Marchi. – Gustavo Menna.  
– Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli. –  
Luis P. Naidenoff. – Silvia del Rosario  
Giacoppo. – Néstor P. Braillard Pocard.*

## INFORME

1. *Introducción*

Por medio del expediente 46-J.G.M.-2020, 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 457 del Poder Ejecutivo nacional, del 10 de mayo de 2020, mediante el cual se modificó el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2020 y se suspendió durante el mismo ejercicio 2020, para aquellas modificaciones presupuestarias necesarias en virtud de medidas dictadas en el marco de las disposiciones del decreto de necesidad y urgencia 260/20, la aplicación de los límites a las reestructuraciones presupuestarias que puede disponer el jefe de Gabinete de Ministros establecidos en el tercer párrafo del artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional (texto según ley 27.342).

En los considerandos de la medida se afirma que mediante la decisión administrativa 1, del 10 de enero de 2020, se determinaron los recursos y créditos presupuestarios correspondientes a la prórroga de la ley 27.467, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019, con las adecuaciones institucionales del Poder Ejecutivo establecidas por los decretos 7/19 y 50/19.

En tal sentido, la prórroga del presupuesto general de la administración nacional del ejercicio 2019 implica, según se expresa, recursos y créditos afectados por el nivel de inflación registrado durante aquel año que ascendió a 53,8 %.

Ante este escenario, se destaca en los fundamentos del decreto bajo análisis que las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio han tenido un impacto considerable en el normal funcionamiento de la economía y la sociedad.

En este entendimiento, el Poder Ejecutivo desplegó medidas de protección económica y social con el objetivo de morigerar la caída en el nivel de actividad económica, proteger la viabilidad de las empresas y el empleo y, por lo tanto, el ingreso de las familias. Esas medidas requirieron, como se explica en los fundamentos del decreto, el consiguiente incremento presupuestario, que de acuerdo con esta medida alcanzó a algo más de 575 mil millones de pesos.

En otro orden de cosas, se expresa en los mismos fundamentos del decreto 457/20 que en el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, sustituido por el artículo 1° de la ley 27.342, se dispone que quedan reservadas al Congreso de la Nación las decisiones que afecten, entre otros, el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto.

Por los motivos expuestos y con el fin de evitar demoras en las acciones precedentemente referidas, resultó necesario –para el presidente de la Nación– dis-

poner con urgencia las adecuaciones antes descriptas correspondientes al ejercicio presupuestario 2020.

Y con el fin de dotar de flexibilidad al presupuesto de la administración nacional para la atención de los gastos que se erogan en virtud de medidas dictadas en el marco de la emergencia sanitaria ampliada por el artículo 1° del decreto de necesidad y urgencia 260/20, resultó necesario –para el Poder Ejecutivo– suspender la aplicación de los límites establecidos en el tercer párrafo del artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional referidos a las reestructuraciones presupuestarias que puede disponer el jefe de Gabinete de Ministros; exceptuar al mencionado funcionario de lo establecido en el primer párrafo del citado artículo, en lo que respecta a la disminución de los gastos reservados y de inteligencia en el marco del artículo 8° del decreto 52/19; y sustituir el inciso c) del artículo citado en último término para ampliar a la finalidad salud el destino de dichos fondos.

Es decir que, en definitiva, de acuerdo con la modificación dispuesta por el artículo 4° del decreto 457/20, el jefe de Gabinete de Ministros ha quedado autorizado a reformular íntegramente el presupuesto de la administración pública nacional y a reemplazarlo por otro distinto aprobado por él mismo, sin control alguno del Congreso de la Nación.

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 que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para 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. 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 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. Solo 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 357/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 40/20.

Asimismo, está acreditado que el decreto de necesidad y urgencia 457/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 15 de mayo de 2020. 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: [...] 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 [...] 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°; doctrina confirmada por CSJ, “Asociación Argentina de Compañías de Seguros y otros c/ Estado nacional - Poder Ejecutivo nacional s/ nulidad de acto administrativo”, *Fallos*, 338:1048, 2015).

Asimismo, en “Cooperativa de Trabajo Fast Limitada”, la Corte requirió expresamente, para justificar la imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes, “que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan” (1°/11/2003, *Fallos*, 326:3180).

De esta forma 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.

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.

#### 4. Análisis del decreto 357/20

El artículo 4° del decreto, como quedó dicho más arriba, suspendió durante el ejercicio 2020 “la aplicación de los límites a las reestructuraciones presupuestarias que puede disponer el jefe de Gabinete de Ministros establecidos en el tercer párrafo del artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional.

El límite de las reestructuraciones presupuestarias, de acuerdo con el tercer párrafo del artículo 37 de la ley 24.156, era hasta ahora “del cinco por ciento (5 %) del monto total aprobado por cada ley de presupuesto” y del “quince por ciento (15 %) del presupuesto aprobado por finalidad”.

Como se aprecia, esta suspensión elimina por completo la modificación dispuesta por la ley 27.342, que

había tenido el objetivo de limitar la actuación discrecional del jefe de Gabinete en las modificaciones presupuestarias. En otros términos, sin estos límites, el jefe de Gabinete puede modificar completamente el presupuesto de la Nación o reemplazar el presupuesto aprobado por el Congreso por otro totalmente distinto y diferente aprobado solo por él mismo.

De manera que el decreto 457/20 resulta inconstitucional por no cumplir los requisitos sustanciales previstos en la Constitución Nacional para que el presidente dicte disposiciones de carácter legislativo.

En particular, el dictado de un decreto de necesidad y urgencia en materia presupuestaria viola de forma palmaria el principio de división o separación de los poderes, el principio de reserva legal del Congreso de la Nación y las normas de procedimiento que expresamente prevé la Constitución Nacional para la materia presupuestaria.

Así pues, se observa de modo preliminar que el presidente tiene expresamente prohibido dictar disposiciones legislativas en las materias expresamente prohibidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Pero además, por razones obvias, también tiene prohibido dictar disposiciones legislativas en todos los casos en los que la Constitución Nacional asigna al Congreso la potestad de llevar a cabo actos de naturaleza político-institucional, establece mayorías especiales o fija una Cámara de origen o un trámite parlamentario específico y obligatorio.

En efecto, a pesar de que ello no se encuentra expresamente prohibido por el artículo 99, inciso 3, no es posible admitir que el presidente pueda dictar decretos de necesidad y urgencia a fin de declarar la necesidad de la reforma constitucional, declarar el Estado de sitio, aprobar tratados o darles jerarquía constitucional, autorizar la declaración de guerra o dictar una ley convenio en materia de coparticipación federal.

Afirmar lo contrario implicaría no solo interpretar la Constitución en violación a su letra expresa sino, además, con prescindencia absoluta del sistema armónico y coherente de división de poderes que el constituyente ha establecido como salvaguarda fundamental para la libertad.

La sanción de la ley de presupuesto, entonces, se inscribe claramente dentro de la categoría de materias que el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional no enumera expresamente por resultar prohibidas por otras cláusulas de la misma Constitución, esto es, por tratarse de un acto político institucional central para la división de poderes y por tener asignado un trámite específico que no puede ser subvertido.

En efecto, en primer lugar, debe señalarse que la sanción de la ley de presupuesto, expresamente encomendada al Congreso en el artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional, ha sido considerada tradicionalmente como una “acción legislativa normal y primordial” y un “acto de gran trascendencia política” (CSJ, *Fallos*, 325:2394, con especial cita de Juan A.

González Calderón, “Derecho constitucional argentino”, t. III, 1923, p. 105).

No es admisible concebir a la ley de presupuesto –bautizada con justicia “ley de leyes”– como un instrumento meramente contable, que expresa las cifras que habrán de percibirse y gastarse, y que puede modificarse caprichosamente. Todo lo contrario. Es un instrumento que está en la base del sistema democrático y republicano de gobierno, mediante la cual se procura que el Poder Ejecutivo siga políticas debidamente planificadas y consensuadas y, a la vez, que la ciudadanía pueda ejercer un control sobre la administración de los recursos públicos.

Por mandato constitucional los representantes del pueblo están llamados a autorizar y controlar al Poder Ejecutivo en el gasto e inversión de la renta nacional. Tal proceso político-institucional, por definición indelegable, debe hacerse de manera transparente y por medio del debate público.

En segundo lugar, la posibilidad de que el presidente dicte decretos de necesidad y urgencia en materia presupuestaria está vedada porque la Constitución prevé un específico trámite legislativo al efecto. Así resulta del artículo 100, inciso 6, de la Constitución, que establece con toda claridad el procedimiento según el cual debe elaborarse y presentarse el proyecto de presupuesto nacional.

En este punto, la Constitución ha establecido, al igual que en otras cuestiones de relevancia superlativa, un tratamiento especial y diferenciado, lo cual denota que la intención del constituyente fue que el presupuesto sea discutido y aprobado de modo abierto, transparente, participativo, y con control social de la ciudadanía. El hecho de que el origen de este proyecto de ley esté fijado en la Constitución, que el procedimiento para su elaboración esté definido expresamente, demuestra que no se trata de un proyecto de ley equiparable al resto de la legislación.

Más aún, la propia Constitución Nacional establece en su artículo 75, inciso 8, que el presupuesto debe ser elaborado según las pautas específicas previstas en el inciso 2 de ese mismo artículo. Esto significa, como es de toda evidencia, que el presupuesto de gastos es la contracara inmediata de la recaudación impositiva y de la distribución federal de los ingresos. Y por ello, resultaría tan arbitrario que el Poder Ejecutivo fije el presupuesto por decreto, como si dispusiera unilateralmente la creación de contribuciones o modificara por decreto el sistema de coparticipación.

En este plano, resulta de plena aplicabilidad lo dispuesto por la Corte Suprema al resolver que “a la hora de examinar la validez constitucional de una detracción de recursos sobre la masa coparticipable mediante un decreto, así como los límites fijados al ejercicio de la potestad en virtud de la cual ese mecanismo fue dispuesto, se impone una interpretación restrictiva pues, en definitiva, lo que se encuentra en juego es una facultad con una trascendente incidencia sobre el

régimen de distribución de recursos y el sistema federal en su conjunto” (CSJ, *Fallos*, 338:1389).

En síntesis, pues, el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la administración ninguna de las atribuciones o poderes que le han sido expresa o implícitamente conferidos, pues ese es un principio uniformemente admitido como esencial para el mantenimiento e integridad del sistema de gobierno adoptado por la Constitución (conf. CSJ, *Fallos*, 338:1389). De otro modo, la vida y los bienes de los argentinos corren serio peligro. Así nos lo advierte Alberdi, en una frase de singular actualidad: “en la formación del Tesoro puede ser saqueado el país, desconocida la propiedad privada y hollada la seguridad personal; en la elección y cantidad de los gastos puede ser dilapidada la riqueza pública, embrutecido, oprimido, degradado el país” (Juan B. Alberdi, “Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853”, en *Obras escogidas*, t. IV, p. 124, ed. Luz del Día, 1954).

Por último, un párrafo aparte merece la delegación establecida en el artículo 4° del decreto 457 de 2020. Como es obvio, en aquellos casos en los que el Congreso ha establecido una delegación, con las bases previstas en el artículo 76 de la Constitución, resultaría inconstitucional que el presidente la modifique por medio de un decreto de necesidad y urgencia.

Ello, por cuanto la Corte Suprema ha explicado que “lo que la Constitución no tolera es que, frente a una delegación con las limitaciones que ha efectuado el Congreso mediante la ley de delegación, el Poder Ejecutivo ejerza facultades legislativas de naturaleza genuinamente excepcional que únicamente han sido reconocidas para ser desempeñadas en defecto de la actuación del Parlamento, pero no en forma concurrente con él y jamás al punto de sustituir o modificar el contenido de la declaración efectuada por el Congreso de la Nación” (CSJ, *Fallos*, 326:417).

Resulta forzoso concluir, entonces, que en este punto, la letra del texto constitucional (artículos 99, inciso 3, y 76) refleja sin ambigüedades la decisión que tomó la Convención Constituyente de 1994 de, por una parte, mantener el principio general “contrario al ejercicio de facultades legislativas por el presidente como una práctica normal y, por la otra, de introducir mayores precisiones sobre las condiciones excepcionales en que ello sí puede tener lugar, y la definición de la regla general y de los casos excepcionales en el mismo texto constitucional, así como el procedimiento que finalmente se adoptó para asegurar el adecuado funcionamiento de ambos, es el correlato de dos objetivos básicos que rigieron la deliberación constituyente: la atenuación del presidencialismo y la mayor eficacia en el funcionamiento del gobierno federal” (conf. CSJ, *Fallos*, 338:1389).

De lo contrario, tal como ocurre en general con la materia presupuestaria, la acción unilateral del presidente tornaría a la Constitución Nacional y a su ar-

tículo 76 en letra muerta, sin la menor vigencia en la realidad.

Por tanto, cualquier intento de alterar la ley de presupuesto nacional por fuera de los canales institucionales previstos por la Constitución o de modificarla unilateralmente es notoriamente inconstitucional.

Claramente, semejante facultad resultaría excesiva por cuanto es el Congreso de la Nación el órgano constitucionalmente habilitado para fijar anualmente el presupuesto de gastos y recursos, y no el Poder Ejecutivo y manos del jefe de Gabinete de Ministros. En efecto, el artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional establece expresamente que corresponde al Congreso “fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.

El sentido del tercer párrafo del artículo 37 de la ley 24.156, reformado por la ley 27.342, es justamente limitar el accionar del poder administrador en materia presupuestaria dentro de ciertos parámetros legalmente establecidos. A partir de esta noción elemental, resulta sencillo deducir que cuando el Congreso Nacional aprueba el presupuesto y fija el monto de los gastos corrientes y de capital, está actuando como el órgano constitucionalmente autorizado para ello. Por ende, si el jefe de Gabinete —merced a la suspensión que cuestionamos— puede alterar íntegramente el presupuesto, la intervención del legislador se convertiría, pues, en un mero trámite o un simple formulismo, ya que permitiría a un funcionario administrativo modificar los fines y las necesidades consignadas originariamente por la ley formal.

Las atribuciones otorgadas por el constituyente a determinados órganos del Estado no pueden ser soslayadas a través de decretos de necesidad y urgencia, porque confrontarían directamente con el texto constitucional. Los enfoques políticos, basados en criterios de “flexibilidad”, no pueden ir en contra de las responsabilidades otorgadas constitucionalmente a los órganos del Estado, pues si esto ocurre estas competencias atribuidas por el constituyente al Congreso Nacional quedarían supeditadas por completo a la discrecionalidad y conveniencia del gobernante de turno, que es justamente lo que la Constitución no permite.

Por estos motivos propiciamos que se resuelva declarar expresamente la invalidez del decreto de necesidad y urgencia 457, del 10 de mayo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

## 5. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, y dado que se encuentran cumplidos los requisitos formales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 457/20, pero no así los requisitos sustanciales previstos en nuestra ley suprema, de con-

formidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la invalidez del decreto de necesidad y urgencia 457, del 10 de mayo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 457/20

*Gustavo Menna.*

#### ANTECEDENTE

##### **Mensaje del Poder Ejecutivo**

Buenos Aires, 14 de mayo de 2020.

*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 457 del 10 de mayo de 2020, que se acompaña.

Mensaje 40/2020

SANTIAGO A. CAFIERO.

Buenos Aires, 10 de mayo de 2020

VISTO el expediente EX-2020-29740675-APN-DGD#MEC, la ley 27.467, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019, vigente conforme el artículo 27 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y sus modificatorias, en los términos del decreto 4 del 2 de enero de 2020 y complementada por el decreto 193 del 27 de febrero de 2020, los decretos 7 del 10 de diciembre de 2019, 50 del 19 de diciembre de 2019 y sus modificatorios, y

#### CONSIDERANDO:

Que con fecha 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia.

Que por el decreto 260 del 12 de marzo de 2020 en la Argentina se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por ley 27.541, por el plazo de un (1) año en virtud de la pandemia declarada.

Que por el decreto 297 de 2020 y sus prórrogas nuestro país desplegó medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio con el objeto de controlar el impacto de la epidemia en todo el territorio nacional.

Que por la decisión administrativa 1 del 10 de enero de 2020 se determinaron los recursos y créditos presupuestarios correspondientes a la prórroga de la ley 27.467, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019, con las adecua-

ciones institucionales del Poder Ejecutivo nacional establecidas por los decretos 7/19 y 50/19.

Que la prórroga del presupuesto general de la administración nacional del ejercicio 2019 implica recursos y créditos afectados por el nivel de inflación registrado durante aquel año que ascendió a 53,8 %.

Que las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio han tenido un impacto considerable en el normal funcionamiento de la economía y la sociedad.

Que en este entendimiento, el Poder Ejecutivo nacional desplegó medidas de protección económica y social con el objetivo de morigerar la caída en el nivel de actividad económica, proteger la viabilidad de las empresas y el empleo y, por lo tanto, el ingreso de las familias.

Que mediante el decreto 309 del 23 de marzo de 2020 se otorgó un subsidio extraordinario por única vez, tanto para los beneficiarios y las beneficiarias del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), de la pensión universal para el adulto mayor y de las pensiones no contributivas que percibieran un haber de hasta pesos dieciocho mil ochocientos noventa y uno con cuarenta y nueve centavos (\$ 18.891,49), como para aquellos que perciben la asignación universal por hijo y por embarazo para protección social.

Que por el decreto 310 del 23 de marzo de 2020 se instituyó el ingreso familiar de emergencia (IFE) como una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional destinada a compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria declarada por el decreto 260/20.

Que a través del decreto 376 del 19 de abril de 2020 se modificó el decreto 332 del 1° de abril de 2020, que creó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) como una herramienta para morigerar el impacto de las medidas sanitarias actuales sobre los procesos productivos y el empleo.

Que el artículo 2° del decreto 332/20 establece que los beneficios de dicho programa son el salario complementario, la postergación o reducción del pago de contribuciones patronales, la modificación del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo y los créditos a tasa cero para personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y para trabajadoras y trabajadores autónomos.

Que mediante el artículo 8° del decreto citado en el considerando precedente se dispone que el salario complementario consistirá en una suma abonada por la Administración Nacional de la Seguridad Social, organismo actuante en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, para todos o parte de los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia cuyas empleadoras y empleadores cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3° y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4°, ambos del mismo decreto.

Que mediante el artículo 10 de la citada medida se incrementan las prestaciones mínima y máxima del seguro por desempleo a pesos seis mil (\$ 6.000) y a pesos diez mil (\$ 10.000), respectivamente.

Que por las medidas mencionadas anteriormente y para continuar asistiendo a las personas y a las empresas en el contexto de las medidas de aislamiento y distanciamiento es necesario ampliar el crédito de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Que resulta necesario incrementar el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Productivo para incorporar los aportes directos en favor del Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP) y del Fondo de Garantías Argentino (FOGAR), dispuestos por los artículos 9° bis y 9° ter del decreto 332/20 y sus modificatorios, respectivamente, con el objeto de bonificar el cien por ciento (100 %) de la tasa de interés y del costo financiero total que devenguen los créditos a tasa cero que se otorguen a personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y trabajadoras o trabajadores autónomos, como así también avalar un porcentaje de los créditos que se otorguen a empresas.

Que el decreto 315 del 26 de marzo de 2020 estableció el otorgamiento a los trabajadores y a las trabajadoras profesionales, técnicos y técnicas, auxiliares y ayudantes en relación de dependencia que presten servicios en forma presencial y efectiva, relacionados con la salud, en instituciones asistenciales del sistema público, privado y de la seguridad social, abocados y abocadas al manejo de casos relacionados con la pandemia de COVID-19, del pago de una asignación estímulo a la efectiva prestación de servicios, de carácter no remunerativo.

Que resulta necesario modificar el presupuesto vigente del Ministerio de Salud incrementando las asignaciones corrientes y de capital destinadas a la atención de las acciones realizadas en virtud de la emergencia sanitaria por la pandemia COVID-19, incluyendo la asignación mencionada en el considerando precedente.

Que corresponde reforzar el presupuesto vigente del Ministerio de Desarrollo Social con el fin de sostener las acciones derivadas del Proyecto para la Protección de Niños y Niñas y del Programa de Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia.

Que resulta necesario modificar el presupuesto vigente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a los fines de facilitar asistencia, a través de las representaciones argentinas en el exterior, a las y los argentinos y a los residentes en el país que se encuentren fuera del territorio nacional en el marco de la pandemia del COVID -19.

Que corresponde asignar un refuerzo de créditos al Ministerio de Defensa para atender las necesidades vinculadas a la pandemia global por COVID-19, relacionadas con las contrataciones de insumos y materiales para la emergencia sanitaria.

Que, asimismo, resulta necesario efectuar una compensación de partidas presupuestarias en el Ministerio de Defensa, la cual implica un cambio en la finalidad y función del gasto de Inteligencia.

Que en atención a lo dispuesto por el decreto 318 del 28 de marzo de 2020, resulta necesario incrementar los créditos presupuestarios de las fuerzas armadas y de seguridad, incluyendo la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal del Ministerio de Seguridad.

Que se refuerza el presupuesto del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Productivo, con el fin de atender distintas erogaciones, como así también el otorgamiento de apoyo financiero y préstamos a entidades mutuales y cooperativas.

Que el incremento mencionado se financia con la incorporación de recursos propios remanentes de ejercicios anteriores.

Que es menester adecuar el presupuesto vigente del Ministerio de Obras Públicas, con el objeto de afrontar la realización de obras de infraestructura sanitaria, de vivienda, de agua y saneamiento, y de pavimentación, en el marco del Plan Argentina Hace.

Que de acuerdo con lo establecido en el inciso b) del artículo 8° del decreto 52 del 20 de diciembre de 2019, se compensan los créditos de la Agencia Federal de Inteligencia, organismo descentralizado en el ámbito de la Presidencia de la Nación, reduciendo las partidas confidenciales al mínimo indispensable para su funcionamiento.

Que, asimismo, se incorporan al presupuesto de la citada Agencia recursos provenientes de la venta de inmuebles para financiar gastos de capital.

Que es menester modificar el presupuesto vigente de la Jurisdicción 90 - Servicio de la Deuda Pública para posibilitar la atención de los servicios financieros de la deuda pública correspondientes a amortizaciones del presente ejercicio.

Que resulta oportuno adecuar los créditos presupuestarios incluidos en la órbita de la Jurisdicción 91 - Obligaciones a Cargo del Tesoro con el objeto de atender compromisos contraídos por el Estado nacional.

Que es necesario modificar los créditos vigentes de la mencionada Jurisdicción 91 destinados a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AySA).

Que en el artículo 15 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, se prevé que "cuando en los presupuestos de las jurisdicciones y entidades públicas se incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero, se deberá incluir en los mismos información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos crono-

gramas de ejecución física. La aprobación de los presupuestos que contengan esta información, por parte de la autoridad competente, implicará la autorización expresa para contratar las obras y/o adquirir los bienes y servicios hasta por su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigentes”.

Que en ese marco, es menester autorizar ciertas obras de agua potable y saneamiento para el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENO-HSA), organismo descentralizado en el ámbito de la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica del Ministerio de Obras Públicas, como así también, de infraestructura vial para la Dirección Nacional de Vialidad, organismo descentralizado en el ámbito del mencionado Ministerio, e inversión ferroviaria del Ministerio de Transporte, con impactos plurianuales cuya realización es de imperiosa urgencia, modificando las planillas anexas al artículo 11 de la ley 27.467, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019.

Que es necesario modificar los montos autorizados con destino al financiamiento del servicio de la deuda y gastos no operativos.

Que, en consecuencia, corresponde sustituir la planilla anexa al artículo 40 de la ley 27.467, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019, modificada por los decretos 668 del 27 de septiembre de 2019, 740 del 28 de octubre de 2019 y por la resolución del entonces Ministerio de Hacienda 766 del 17 de octubre de 2019 y prorrogada por el decreto 4 del 2 de enero de 2020.

Que en el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, sustituido por el artículo 1° de la ley 27.342, se dispone que quedan reservadas al Honorable Congreso de la Nación las decisiones que afecten, entre otros, el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto.

Que por los motivos expuestos y con el fin de evitar demoras en las acciones precedentemente referidas, resulta necesario disponer con urgencia las adecuaciones antes descriptas correspondientes al ejercicio presupuestario 2020.

Que con el fin de dotar de flexibilidad al presupuesto de la administración nacional para la atención de los gastos que se erogan en virtud de medidas dictadas en el marco de la emergencia sanitaria ampliada por el artículo 1° del decreto 260/20, resulta necesario suspender la aplicación de los límites establecidos en el tercer párrafo del artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional referidos a las reestructuraciones presupuestarias que puede disponer el jefe de Gabinete de Ministros; exceptuar al mencionado funcionario de lo establecido en el primer párrafo del citado artículo, en lo que respecta a la disminución de los gastos reservados y de inteligencia en el marco del artículo 8° del decreto 52/19; y sustituir el inciso c) del artículo citado

en último término para ampliar a la finalidad salud el destino de dichos fondos.

Que, asimismo, ante la falta de una rápida respuesta a los requerimientos presupuestarios, algunas jurisdicciones y entidades podrían verse perjudicadas debido a la falta de las pertinentes autorizaciones que se requieren para el normal desenvolvimiento de sus acciones, en particular de aquellas vinculadas con la atención de la emergencia sanitaria, económica y social, no pudiendo así atender los compromisos asumidos por ellas, corriendo el riesgo de paralizar el habitual y correcto funcionamiento del Estado nacional.

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

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

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

Que el artículo 22 de la ley 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme con lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Que el servicio jurídico permanente del Ministerio de Economía ha tomado la intervención que le compete.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Modifícase el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2020, conforme con el detalle obrante en las planillas anexas\* (IF-2020-30084952-APN-SSP#MEC) al presente artículo.

Art. 2° – Incorpórase en las planillas anexas al artículo 11 de la ley 27.467, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019, vigente conforme el artículo 27 de la ley 24.156, de adminis-

\* Consultar las planillas anexas correspondientes al DNU 457/20 (expediente 46-J.G.M.-2020), en la página web de la Honorable Cámara, en el [Trámite Parlamentario N° 45](#).



tración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, en los términos del decreto 4/20, la contratación de las obras con incidencia en ejercicios futuros, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas\* (IF-2020-30085017-APN-SSP#MEC) al presente artículo que integran este decreto.

Art. 3° – Sustitúyese la planilla anexa al artículo 40 de la ley 27.467, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019, vigente conforme el artículo 27 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, en los términos del decreto 4/20, por la planilla anexa\* (IF-2020-30085112-APN-SSP#MEC) al presente artículo.

Art. 4° – Suspéndese durante el ejercicio 2020, para aquellas modificaciones presupuestarias necesarias en virtud de medidas dictadas en el marco de las disposiciones del decreto 260/20, la aplicación de los límites a las reestructuraciones presupuestarias que puede disponer el jefe de Gabinete de Ministros establecidos en el tercer párrafo del artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional.

Art. 5° – Sustitúyese el inciso c) del artículo 8° del decreto 52 del 20 de diciembre de 2019 por el siguiente:

- c) Transferir a la jefatura de Gabinete de Ministros los fondos reservados que excedan a los necesarios para el normal funcionamiento del organismo, para su posterior reasignación a las políticas públicas nutricionales, educativas y de sa-

lud que resultan estratégicas para abordar la emergencia social y sanitaria.

Art. 6° – Facúltase al señor jefe de Gabinete de Ministros a realizar las reasignaciones presupuestarias que impliquen una reducción de los gastos reservados y de inteligencia en función de lo dispuesto en el artículo 8° del decreto 52/19, exceptuándolo en esa materia y para el presente ejercicio de lo establecido en el primer párrafo del artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional.

Art. 7° – La presente medida entrará en vigencia en el día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 8° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 9° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 457/20

ALBERTO Á. FERNÁNDEZ.

*Santiago A. Cafiero – Eduardo E. de Pedro.  
– Felipe C. Solá. – Agustín O. Rossi. –  
Martín M. Guzmán. – Matías S. Kulfas.  
– Luis E. Basterra. – Mario A. Meoni.  
– Marcela M. Losardo. – Sabina A.  
Frederic. – Ginés M. González García.  
– Daniel F. Arroyo. – Elizabeth Gómez  
Alcorta. – Tristán Bauer. – Claudio O.  
Moroni. – Juan Cabandié. – Matías  
Lammens. – María E. Bielsa. – Nicolás  
A. Trotta. – Gabriel N. Katopodis. –  
Roberto C. Salvarezza.*

\* Consultar las planillas anexas correspondientes al DNU 457/20 (expediente 46-J.G.M.-2020), en la página web de la Honorable Cámara, en el [Trámite Parlamentario N° 45](#).