



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

# PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

## **DEROGACIÓN ARTÍCULOS 4, 5 Y 6 EL DNU N° 457/2020**

Artículo 1°. - Derogase los artículos 4, 5 y 6 del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 457/2020.

Artículo 2°. - Será nula de nulidad absoluta toda disposición o acto que se dicte con fundamento en los citados artículos.

Artículo 3°. - Comuníquese al Poder Ejecutivo.



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

En virtud de los artículos 4, 5 y 6 del Decreto de Necesidad y Urgencia en consideración, el Sr. Jefe de Gabinete podría -y podrá de hecho hacerlo en tanto no se actúe conforme aquí lo postulo- disponer de todo el presupuesto, sin límites y disolviendo sin más una de las atribuciones que tiene este Honorable Congreso, consagrando una absurda subordinación de este al Poder Ejecutivo.

Ello así, en tanto lo que resulta del reprochable y reprobable acto del Poder Ejecutivo, más allá de los nobles objetivos esgrimidos, es la suspensión. O más bien, la derogación o abrogación temporal, de la potestad constitucional que al poder legislativo le asiste en orden a definir la reasignación de partidas y disponer acerca de los fondos reservados que refieran a los gastos de inteligencia. Lo cual es de suma gravedad institucional, más allá de señalarse la excepcionalidad y temporalidad de la medida.

En otras palabras, habilita al jefe de Gabinete, Santiago Cafiero a disponer, sin límites, del presupuesto para poder reasignar partidas sin necesidad de ley, habilitación ni permiso previos del Congreso.

Efectivamente, de ese modo opera el DNU 457/2020 al modificar el artículo 37 de la ley que regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional (Ley 24.156), por el cual se establece que sólo el Congreso puede hacer modificaciones sobre las partidas y, que en caso de que el Jefe de Gabinete quiera hacerlo, sus facultades están limitadas al 5% del presupuesto.

Lo hizo el Poder Ejecutivo pretextando la necesidad de incrementar los presupuestos que conforme al presupuesto del Ministerio de Desarrollo Productivo, de Salud, de Defensa, del Ministerio de Desarrollo Social, de la Anses e incluso de la Cancillería., asociado a la Emergencia Sanitaria por la Pandemia Covid-19.

En lo nuclear de sus considerandos, así es como lo expresa:

*“...Que en el artículo 37 de la Ley Nº 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, sustituido por el artículo 1º de la Ley Nº 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.*



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*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 N° 260/20, resulta necesario suspender la aplicación de los límites establecidos en el tercer párrafo del artículo 37 de la Ley N° 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 N° 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...”.*

El presupuesto 2020, como es sabido es una cuestionable extensión -por vía de la Decisión Administrativa N° 1 del 10 de enero de 2020- del presupuesto 2019 aprobado por la ley 27.467, debido a que el Congreso no aprobó en tiempo y forma la ley correspondiente al presupuesto del año en curso, por lo que se está usando una prórroga, una eventualidad que creíamos superada en estos tiempos.

Es más, de hecho se suma como anomalía ahora el hecho de que no existen en el mismo ministerios nuevos que se crearon durante la gestión del actual Gobierno, que entonces no tienen partida asignada.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

No puede perderse de vista que, sin perjuicio de sostenerse se trata de asignar una facultad extraordinaria, según reza el propio decreto, y en tal sentido expresar que lo será por lo que queda de este año, lo cierto es que se violentan en forma flagrante la Constitución y la ley, y que so pretexto de la emergencia se arroga ahora el Ejecutivo potestades propias, únicas y exclusivas y reservadas del Congreso de la Nación, que además tienen expresión infraconstitucional expresa en la Ley 24.156, y muy particularmente en el artículo 37 sobre el que se verifica indebidamente un cambio o modificación que solo podría hacerse o tener lugar por ley.

No solamente con la pretendida suspensión del artículo 37 se pone un límite temporal al control del Congreso, sino que implícitamente con tamaña afrenta se ha consolidado una modificación a todo el sistema de administración financiera, ello por tanto la mentada ley según el artículo 2 al definirla la señala como " el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos (...)".

Esos sistemas que integran la ley son dos, uno de gestión y otro de control interno y externo. Específicamente el control externo, con la modificación incorporada, viene a alterar sin más una de las funciones esenciales del Congreso y la propia división de poderes conforme está instituida desde la propia Constitución.

Los fines pretextados no justifican el temperamento adoptado; o, dicho sin eufemismos: la pandemia no puede justificarlo todo.

Porque en este caso hay una valla infranqueable que lo impide, una que no puede ni debe atravesar un DNU bajo ningún argumento, por plausible que pareciere. Porque existen razones de un orden superior de legalidad y legitimidad que deben sí o sí observarse y prevalecer en términos estrictos.

De ahí que no deba esperarse la intervención de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo, ni la ulterior de cada Cámara, para convalidar o rechazarlo.

El atropello a la Constitución, a sus instituciones y a las leyes no se puede ni debe dejar pasar en la ocasión.

Y la impostura del caso se hace más evidente aún cuando se advierte que, en otro fragmento del DNU, se modifica también la facultad del Jefe de Gabinete de Ministros para disponer de fondos de la Agencia Federal de Inteligencia. Ya se había dispuesto anteriormente que éste podía utilizar fondos de la Casa de los espías para finalidades nutricionales y educativas, pensándose en la emergencia económica y social; ahora, con el Coronavirus a la vista, se sumó el argumento de la Salud para hacerlo.



## H. Cámara de Diputados de la Nación

Es dable advertir que en el caso argentino, como en casi todas las constituciones del mundo, la confección de presupuesto está a cargo del Poder Ejecutivo, pero su aprobación o rechazo, y en definitiva la competencia de “fijar” el mismo, corresponde al Poder Legislativo.

Esto último ha sido y es así, invariablemente, a lo ha sido así a lo largo del tiempo, y no por capricho, sino por la trascendencia que el Congreso en tanto órgano representativo por excelencia corresponde tenga en la materia. De ahí la misión constitucionalmente asignada al mismo en tal sentido.

El artículo 75 inc. 8 de la Constitución Nacional que establece como atribución del Honorable Congreso de la Nación la de *“Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración nacional...”*.

Se trata de una facultad esencial, que determina la política presupuestaria del Estado, pero que se desgrana a su vez en los incisos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 7º y 8º, para el despliegue de la financiera, monetaria y tributaria, sin perjuicio de extenderse a todas las demás, atadas por cierto a aquella primera.

En consecuencia, de esa fijación surge que tiene el Congreso la misión exclusiva de establecer el programa general de gobierno y el plan de inversiones públicos que, en otras palabras, prescribe en qué se van a gastar los dineros públicos provenientes de los impuestos.

En ese entendimiento, el presupuesto actúa como eje, como la garantía principal de someter a la decisión del pueblo la asignación de los recursos y el control por parte del mismo la gestión de la hacienda pública, a través de sus representantes legítimos.

Se trata no solo un mecanismo legal o formal, sino también uno material de legitimidad, y por su contenido se expresa en un producto que es una ley, pero a la vez mucho más que una ley, de ahí que se la repute “ley de leyes”. Ello así por cuanto el presupuesto es, como enseña el maestro Giuliani Fonrouge, nada más ni nada menos que el instrumento con el cual el Estado actúa sobre la economía, que hoy por hoy frente al avance de uno que pretende intervenir activamente en los distintos planos, equivale a señalarlo lisa y llanamente como un instrumento para el gobierno en todo sentido.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

El decreto ha sido dictado invocando el artículo 99 inciso 3º de la Constitución Nacional.

Y en tal sentido corresponde también advertir lo siguiente.

El artículo 99 de la Constitución Nacional expresa: *“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.”*.

La regla general entonces con relación a la potestad legislativa del Poder Ejecutivo es la total prohibición, ello bajo pena de nulidad absoluta e insanable.

Sólo en casos excepcionales podrá el Poder Ejecutivo emitir disposiciones legales.

Conforme lo ha venido resolviendo la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Video Club Dreams” (06.06.95, La Ley 1995-D). “Della Blanca Luis E. y otro c. Industria Metalúrgica Pescarmona SA (La Ley 1999-B. 415)”, y “Verrocchi” y “Consumidores Argentinos” se ha venido estableciendo que la facultad prevista en el art. 99 inc. 3 de la C.N solo podía ser ejercida de “modo excepcional, para conjurar situaciones límites o peligros de efectos catastróficos” y que “la única necesidad que justifica el ejercicio de tales poderes excepcionales es la de preservar la vida misma de la Nación y el Estado.”.

En cuanto al principio general que impone la interdicción a la actividad legislativa en el ejecutivo la Corte Suprema de Justicia en el caso “Verrocchi” ha dicho 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



## H. Cámara de Diputados de la Nación

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.”.

El mismo Tribunal en el fallo “Consumidores Argentinos” fortalece lo ya establecido en el precedente Verrocchi, al decir “...*cabe descartar de plano, como inequívoca premisa, los criterios de mera conveniencia del Poder Ejecutivo que, por ser siempre ajenos a circunstancias extremas de necesidad, no justifican nunca la decisión de su titular de imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son. El texto de la Constitución Nacional 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...*”.

La Corte además ha dicho que: “...el texto constitucional no habilita a concluir en que la necesidad y urgencia a la que hace referencia el inciso 3 del art. 99 sea la necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo en imponer su agenda, habitualmente de origen político circunstancial, sustituyendo al Congreso de la Nación en el ejercicio de la actividad legislativa que le es propia”.

También en “Zofracor” declaró insanablemente nulo un decreto de necesidad y urgencia y sostuvo que: “*la reforma constitucional de 1994 fue fruto de una voluntad tendiente a lograr, entre otros objetivos, la atenuación del sistema presidencialista y el fortalecimiento del rol general que expresa el principio en términos categóricos: “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún momento bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”.*

El tratamiento legislativo y la decisión del Congreso se imponen en este punto.

Y nada por cierto le impide ni impediría ahora hacerlo, ante la evidencia de que funciona, sesiona y de hecho sesionará ya mismo, en estos próximos días, en lo inmediato.

Y ambas Cámaras lo harán, aún cuando se valgan de métodos distintos al físico o presencial.

De modo que nada justificaba el dictado de semejante Decreto cuando el Poder Ejecutivo sabía que disponía de las herramientas legales y la posibilidad cierta de poder recurrir eficazmente a las mismas.



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

Pero sin embargo no lo hizo, y buscó el amparo de la pandemia para soslayar la imperiosa necesidad de la intervención legislativa. No solo pretendería hacer lo que no debe con el dinero del Estado, sino que actuó indebidamente en lo que al respeto republicano de la división de poderes respecta.

Los artículos 4, 5 y 6 del Decreto claramente importan un avasallamiento de las facultades del Congreso de la Nación. No cumple en absoluto con los estándares constitucionales que refieren a los requisitos sustanciales que debe respetar para su dictado.

Así las cosas, el Poder Ejecutivo Nacional ha dictado un decreto de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes, cuando el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento excepcional alguno para justificar la adopción de esta medida. Y lo hizo con el pretexto de ignorarlas, lo que hace aún más grave su actitud.

Por ello, que en definitiva lo vuelve ilegal y manifiestamente nulo en los artículos específicamente cuestionados, además de no respetar principios elementales, postulados básicos y normas claras que están consagrados en la Constitución Nacional, se debe proceder a su derogación de los mismos sin más atenuantes. Propicio actuar en consecuencia.

Por lo expuesto, solicito de mis pares me acompañen con el siguiente proyecto de Ley.