

SESIONES ORDINARIAS
2018
ORDEN DEL DÍA N° 11

Impreso el día 15 de marzo de 2018

Término del artículo 113: 26 de marzo de 2018

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 1.013 de fecha 7 de diciembre de 2017, por el que se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2017 –ley 27.341–, a fin de cumplir con diversos requerimientos de carácter institucional y social. (623-D.-2018.)

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 y en la ley 26.122, ha considerado el expediente 447-P.E.-2017 referido al decreto de necesidad y urgencia 1.013 del Poder Ejecutivo nacional, del 7 de diciembre de 2017, mediante el cual se dispuso modificar el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2017 (ley 27.341) a fin de poder cumplir eficazmente con diversos requerimientos de carácter institucional y social, y se previó, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la ley 24.156, una autorización para la contratación de obras y adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros. Todo ello de acuerdo con el detalle obrante en la planilla anexa al decreto.

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 1.013, del 7 de diciembre de 2017.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional. De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen es remitido directamente al orden del día. Sala de la comisión, 6 de marzo de 2018.

Luis C. Petcoff Naidenoff. – Cristina Fiore Viñuales. – Néstor P. Braillard Pocard. – Ezequiel Fernández Langan. – Silvia del Rosario Giacoppo. – Martín O. Hernández. – Fernando A. Iglesias. – Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli.

INFORME

1. *Introducción*

Por medio del expediente 447-P.E.-2017, el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 1.013 del Poder Ejecutivo nacional del 7 de diciembre de 2017. Mediante el mencionado decreto se efectuaron diversas modificaciones y sustituciones al presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2017 (ley 27.341) y se previó expresamente una autorización, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la ley 24.156, para la contratación de obras y adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros. Todo ello, de acuerdo con el detalle obrante en la planilla anexa al decreto bajo análisis.

En términos generales la decisión adoptada mediante el decreto 1.013/2017 obedeció a la necesidad de readecuar el presupuesto vigente a los actuales gastos de la administración nacional. En concreto, se incrementó el presupuesto de gastos corrientes y de capital de la administración nacional en \$ 202.026 millones.

De manera particular, mediante el decreto 1.013/2017 se realizaron diversas modificaciones presupuestarias para atender: i) los gastos en personal de distintas

jurisdicciones con el propósito de atender los efectos de las paritarias celebradas durante este año, sobre el presupuesto vigente; *ii*) el pago de las prestaciones previsionales a fin de incorporar el impacto de la fórmula de movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241; *iii*) el pago de intereses de la deuda en moneda extranjera y moneda nacional a largo plazo; *iv*) los incrementos de los créditos para transferencias corrientes al sector privado, asignaciones para ayuda social, transferencias a empresas privadas con destino a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (Cammesa), y las transferencias a otras instituciones culturales y sociedades sin fines de lucro; *v*) la asistencia financiera a provincias y municipios; *vi*) las transferencias a universidades por parte del Ministerio de Educación.

En otro orden, también mediante el decreto 1.013/2017, se suspende para el ejercicio corriente lo dispuesto en el último párrafo del artículo 56 de la ley 24.156, en atención a la necesidad de financiar gastos corrientes mediante el uso del crédito.

Del mismo modo, el titular del Poder Ejecutivo consideró necesario autorizar, conforme a lo establecido en el artículo 15 de la ley 24.156 y modificatorias, la contratación de obras, servicios y adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros. Los mayores gastos están asociados a obras en infraestructura de transporte (construcción estación Central Obelisco y puesta en valor Ferrocarril San Martín) y a la adquisición de material rodante para la prestación de servicios ferroviarios.

Finalmente, se consideró necesario derogar el inciso *a*) del artículo 3° del decreto 1.334/2014, a fin de permitir a la Administración Nacional de Aviación Civil atender el incremento de los costos de los servicios que presta.

Todas estas modificaciones y adecuaciones del ejercicio presupuestario 2017 eran de urgente concreción, pues frente a la falta de una rápida respuesta a los requerimientos presupuestarios, algunas jurisdicciones y entidades podrían encontrarse perjudicadas debido a la falta de las pertinentes autorizaciones que se requieren para el normal desenvolvimiento de sus acciones, no pudiendo así atender los compromisos asumidos por las mismas, corriendo el riesgo de paralizar el habitual y correcto funcionamiento del Estado nacional.

Por lo tanto, se advierte que el decreto bajo examen vino a resolver aspectos del normal funcionamiento de la administración y a responder a diversas situaciones institucionales y sociales que merecían una pronta e inaplazable atención.

Por último, corresponde recordar que la ley de presupuesto es un instrumento de programación económica y social, de gobierno y de administración, cuya aprobación y ejecución están determinadas para un cierto período de tiempo, generalmente un año, según lo previsto en los artículos 10, 15 y 41 de la ley 24.156. Durante el transcurso de este plazo, el desenvolvimien-

to normal de la proyección económica puede recibir diversas variaciones debido a las nuevas exigencias de gobierno. La dinámica propia de la gestión ejecutiva en particular y de la economía en general puede llevar a que el presupuesto programado resulte insuficiente con las políticas institucionales y sociales perseguidas.

Frente a tal circunstancia, el presidente de la Nación, como responsable político de la administración del país, debe atender de manera inmediata y urgente la cuestión y realizar las adecuaciones presupuestarias que considere pertinentes para evitar los respectivos detrimentos en la sociedad. La emisión del decreto 1.013/2017, que modifica y adecua el presupuesto 2017, se traduce en un instrumento idóneo para atender la situación planteada y evitar cualquier tipo de perjuicio que repercuta en los organismos de la administración y, por sobre todo, en la población.

2. Competencia de la comisión

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

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

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

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

3. Objeto del decreto 1.013/2017

La decisión adoptada por el Poder Ejecutivo para readecuar y modificar el presupuesto proyectado para el 2017 puede resumirse en los siguientes puntos: *i*) mejoras de las remuneraciones en diversos ministerios y organismos descentralizados de la administración pública nacional; *ii*) pago de las prestaciones previsionales a fin de incorporar

el impacto de la fórmula de movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241; *iii*) el pago de intereses de la deuda en moneda extranjera y moneda nacional a largo plazo; *iv*) los incrementos de los créditos para transferencias corrientes al sector privado y las universidades; *v*) la asistencia financiera a provincias y municipios; *vi*) derogación del inciso *a*) del artículo 3° del decreto 1.334/2014; y *vii*) autorización de la realización de operaciones de crédito público y contratación de obras y adquisición de servicios con incidencia en ejercicios futuros.

i) Mejoras de las remuneraciones en diversos ministerios y organismos descentralizados de la administración pública nacional

Se consideró necesario incrementar los créditos presupuestarios para incorporar parcialmente el impacto de las mejoras en las remuneraciones dispuestas por las normas legales durante el año en curso.

Las mejoras en la remuneración del personal de las distintas jurisdicciones se debieron básicamente a la atención de los acuerdos paritarios celebrados durante 2017. En ese sentido, se destacan los aumentos en los créditos en la ANSES (+2.700 millones); el Consejo de la Magistratura (+2.257 millones); las subjurisdicciones pertenecientes al Ministerio de Seguridad, como Gendarmería Nacional, Policía Federal Argentina y Prefectura Naval Argentina (+5.786,1 millones); el Ministerio de Agroindustria y sus organismos descentralizados, como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Instituto Nacional de Vitivinicultura y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (+921,4 millones).

ii) Pago de las prestaciones previsionales

Por medio de la resolución 176-E de la ANSES, del 4 de septiembre de 2017, se estableció, conforme surge de los considerandos del decreto 1.013/2017, el valor de la movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241 sustituido por el artículo 6° de la ley 26.417. El artículo 4° de esa resolución dispuso que el valor de la movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241 y sus modificatorias, correspondiente al mes de septiembre de 2017, fuera de 13,32 %.

Por tal motivo, el decreto 1.013/2017 consideró necesario incrementar el presupuesto destinado al pago de prestaciones previsionales a fin de incorporar el impacto de dicha fórmula de movilidad. Específicamente, se incrementaron las asignaciones presupuestarias para financiar prestaciones previsionales (+59.368,5 millones).

iii) Pago de intereses de la deuda en moneda extranjera y moneda nacional a largo plazo

En los considerandos del decreto 1.013/2017 se expresa la necesidad de modificar los créditos vigentes correspondientes al servicio de la deuda pública para posibilitar la atención de los servicios financieros de la deuda pública correspondientes a comisiones, intereses y amortizaciones del presente ejercicio.

Concretamente, se incrementa el presupuesto destinado a servicio de la deuda y disminución de otros pasivos por \$78.091,7 millones, destinados al pago de intereses de la deuda en moneda extranjera y moneda nacional a largo plazo.

iv) Incrementos de los créditos para transferencias corrientes al sector privado y las universidades

Se incrementan los créditos para transferencias corrientes al sector privado en \$21.331,6 millones. Se destacan las mayores asignaciones para ayuda social a personas por \$8.002,3 millones, correspondientes principalmente a ANSES, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Salud. También aumentan las transferencias a empresas privadas por \$10.000 millones, con destino a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (Cammesa), y las transferencias a otras instituciones culturales y sociedades sin fines de lucro por \$1.938,1 millones, principalmente con destino a la Superintendencia de Servicios de Salud.

Con respecto a las universidades, se incrementa el presupuesto para transferencias a universidades del Ministerio de Educación para financiar gastos corrientes por \$7.319,1. Estos mayores gastos están derivados de la aplicación de la política salarial en los sectores docentes y no docentes de las universidades nacionales.

v) Asistencia financiera a provincias y municipios

En este sentido, se incrementa el crédito destinado a transferencias a instituciones provinciales y municipales para financiar gastos corrientes de la jurisdicción Obligaciones a Cargo del Tesoro en \$ 40.000 millones, en concepto de asistencia financiera a provincias y municipios.

Ello así con el objeto de fortalecer la gestión provincial a fin de atender compromisos financieros contraídos para obras de infraestructura y desequilibrios fiscales.

vi) Derogación del inciso a) del artículo 3° del decreto 1.334/2014

El decreto 1.334, del 11 de agosto de 2014, dispuso en su artículo 3°, inciso *a*), que el patrimonio del Fondo de Infraestructura de Seguridad Aeroportuaria estará constituido por un porcentaje no menor al 50 % de lo recaudado mensualmente por la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Transporte, en concepto de tasa de seguridad, en el marco del contrato de concesión aprobado por el decreto 163 del 11 de febrero de 1998.

Sin embargo, en consideración al incremento de los costos de los servicios que presta la ANAC, el decreto ha considerado necesario derogar la norma mencionada a fin de otorgarle a aquélla una mayor capacidad de actuación.

vii) *Autorización para la realización de operaciones de crédito público y contratación de obras y adquisición de servicios con incidencia en ejercicios futuros*

Se autoriza, conforme a lo establecido en el artículo 15 de la ley 24.156 y modificatorias, la contratación de obras, servicios y adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros por un monto total de \$ 119.692,4 millones (\$ 215,5 millones en 2017; \$ 3.814,7 millones en 2018; \$ 15.004,7 millones en 2019 y \$ 100.656,3 millones el resto de los años).

Los mayores gastos están asociados a obras en infraestructura de transporte (construcción estación Central Obelisco y puesta en valor Ferrocarril San Martín) y a la adquisición de material rodante para la prestación de servicios ferroviarios.

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

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

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

a) *Requisitos formales*

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

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

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

En el caso particular, se verifica que el decreto de necesidad y urgencia 1.013/2017 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 31/2017.

Asimismo, está acreditado que el decreto 1.013/2017 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 22 de diciembre de 2017. Tratándose

de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

b) *Requisitos sustanciales*

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

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

Vale recordar que en el célebre caso “Verrocchi”, la Corte Suprema de Justicia sostuvo que “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (*Fallos*, 322:1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa “Risolfá de Ocampo”, la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el ‘sub lite’ es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos” (*Fallos*, 323:1934, 2/8/2000).

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

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

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 1.013/2017,

resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, la sociedad en su conjunto y los sectores más vulnerables que componen la misma habrían quedado desprotegidos. Y respecto de las jurisdicciones y entidades, podrían verse perjudicadas debido a la falta de las pertinentes autorizaciones que se requieren para el normal desenvolvimiento de sus acciones.

Sumadas a estas circunstancias que requerían una inmediata y urgente solución, hay que añadir las expresadas en los considerandos del decreto. Se expresa allí, por ejemplo, que en el artículo 37 de la ley 24.156, 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 este motivo y con el fin de evitar las demoras propias de los trámites parlamentarios, resultó imperante la emisión de un decreto de necesidad y urgencia para disponer las respectivas adecuaciones presupuestarias.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sustentaron la emisión del decreto estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimiento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada como de las normas en juego que reglamentan su procedencia. La medida ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a *contrario sensu*, un detrimento para los beneficiarios o destinatarios de los proyectos, para la estructura del Estado y, en definitiva, para todos los sectores económicos y sociales beneficiados por las asignaciones presupuestarias.

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

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del decreto 1.013/2017, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para los derechos y garantías de los beneficiarios o destinatarios directos de las previsiones presupuestarias modificadas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso “Verrocchi”, la procedencia y admisibilidad –en términos constitucionales– de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a “que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (*Fallos*, 322:1726, considerando 9°).

Ahora bien, sabido es que el “trámite normal de las leyes” cuenta con plazos que son muchas veces

incompatibles con la urgencia que amerita la solución de una determinada situación.

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

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

En resumidas cuentas, la falta de previsión presupuestaria de los proyectos mencionados, los gastos corrientes de la administración nacional y la atención urgente de la materia previsional, entre las demás cuestiones que se mencionan en la motivación del decreto, representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane –dentro de los márgenes constitucionales– el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores sociales y económicos damnificados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 1.013/2017 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa –de carácter urgente y excepcional– que busca garantizar la protección de los derechos e intereses de los sectores sociales y económicos más altamente comprometidos.

6. *Práctica institucional*

En materia de decretos de necesidad y urgencia que responden a fines similares a los perseguidos con el decreto 1.013/2017, no podemos dejar de señalar otro aspecto de relevancia que hace también a la ponderación de los méritos que hemos considerado para consagrar, en esta comisión, su validación.

Nos referimos de ese modo a la práctica legislativa –de carácter constante– de controlar en el Congreso

Nacional continuamente –y desde hace más de trece años– los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional que tuvieron por objeto la modificación de las leyes de presupuesto.

Cabe recordar que de forma previa al dictado del presente decreto se emitieron otros tantos con el mismo carácter.

Así entonces, se han emitido sucesivamente los decretos de necesidad y urgencia 869/2002, 435/2003, 917/2004, 1.332/2004, 1.687/2004, 1.108/2007, 1.856/2007, 1.472/2008, 1.801/2009, 1.798/2010, 2.052/2010, 1.764/2011, 324/2011, 2.436/2012, 2.609/2012, 1.170/2013, 1.757/2013, 2.287/2013, 2.516/2014, 1.246/2014, 2.129/2014, 1.775/2015, 2.585/2015, 737/2016, 797/2016, 975/2016, 1.244/2016 y 595/2017.

El dictamen favorable de esta comisión respecto de los decretos de necesidad y urgencia que dispusieron modificaciones presupuestarias puede leerse, entre otras, en los órdenes del día 3.219/2007, 48/2007, 1.003/2008, 881/2012, 880/2012, 929/2012, 178/2011, 1.813/2012, 1.492/2013, 2.480/2013, 3.007/2013, 11/2014, 1.768/2014, 329/2014, 1.627/2014, 2.681/2015, 2.847/2015 y 250/2016.

De manera tal que es posible afirmar que existe una doctrina, elaborada y consagrada por el Congreso Nacional a lo largo de los últimos años, de acuerdo con la cual es válido que el Poder Ejecutivo nacional modifique la ley de presupuesto mediante decretos de necesidad y urgencia. Y que la evaluación de las circunstancias de hecho determinantes de la necesidad y urgencia es privativa de ese poder y, salvo casos excepcionales, corresponde que el Congreso acepte el resultado de esa ponderación realizada por el presidente de la Nación.

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

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

Ese temperamento ha significado que la comisión interviniente tuviera una postura amplia y flexible para analizar y dictaminar los decretos traídos a su consideración, desde su puesta en funcionamiento en 2006 hasta la actualidad. Esta pauta interpretativa amplia, consolidada por esta comisión durante el transcurso de los años, posibilitó, por ejemplo, que la comisión

dictaminara a favor de la validez de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo aun cuando el Congreso Nacional se encontrara en período de sesiones ordinarias. Del mismo modo, permitió que la comisión haya adoptado una interpretación válida sobre lo que es entendido como de “necesidad y urgencia” en el razonamiento de que tales requisitos son autosuficientes si se verifican las circunstancias esgrimidas que motivaron al decreto en cuestión.

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

Es pertinente señalar también que varios dictámenes de la comisión afirman la postura según la cual el criterio para receptar y analizar los decretos de necesidad y urgencia debe ser el amplio. En efecto, se ha expresado como fórmula genérica y reiterativa que “es criterio de esta comisión plantear un criterio amplio al analizar las circunstancias de carácter excepcional que operan como supuesto fáctico-jurídico político que autoriza el empleo del instituto del decreto de necesidad y urgencia” (véanse: órdenes del día 8/2007, 2.409/2007, 1.438/2007, 1.452/2009, entre otras).

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

En definitiva, desde hace ya largo tiempo se mantienen y fortalecen las mismas prácticas legislativas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional que permiten al primero modificar el presupuesto general de la Nación mediante decretos de necesidad y urgencia, tal como ha sucedido en el caso bajo análisis.

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

7. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 1.013/2017, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 1.013, del 7 de diciembre de 2017, del Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 1.013/17

Luis C. Petcoff Naidenoff. – Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente 447-P.E-2017 referido al decreto del Poder Ejecutivo 1.013 de fecha 7 de diciembre de 2017, mediante el cual se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2017.

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la invalidez del decreto 1.013 de fecha 7 de diciembre de 2017, publicado en el Boletín Oficial el 12 de diciembre de 2017.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 6 de marzo de 2018.

Marcos Cleri. – Ezequiel Fernández Langan. – Anabel Fernández Sagasti. – María T. M. González. – Máximo C. Kirchner. – Daniel A. Lovera. – Guillermo Snopek.

INFORME

I. Antecedentes

La Constitución Nacional, antes de la reforma en 1994, establecía en forma clara y terminante la doctrina de la separación de las funciones del gobierno, precisando uno de los contenidos básicos asignados a la forma republicana prevista en su artículo 1°.

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder, y que fue complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.¹

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

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

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

Atribuciones del Poder Ejecutivo

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

”[...]”

”3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter le-

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.

gislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

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

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

CAPÍTULO CUARTO

Atribuciones del Congreso

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

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

Cláusula transitoria octava

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

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

CAPÍTULO QUINTO

De la formación y sanción de las leyes

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

cación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.”

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

CAPÍTULO CUARTO

Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo

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

Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:

”[...]”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Artículo 10: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

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

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

“Artículo 13: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

“El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio...”

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

Conforme a 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 a 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 cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,² al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, seguidamente se la admite respecto de dos materias determinadas: a) de administración y b) de emergencia pública.

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la reforma constitucional de 1994, también se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.³

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial, aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.⁴

Entre los antecedentes en derecho comparado más antiguos, se detecta la presencia de estos instrumentos

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

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

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

en la Carta de Restauración Francesa y en la Ley Fundamental de Prusia de 1850.

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

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

En este sentido, éste es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional argentina, receptados en el artículo 99, inciso 3.

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.⁵

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

II. Objeto

La Comisión Bicameral Permanente somete a su consideración el tratamiento del decreto 1.013/2017, mediante el cual se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2017.

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

III. Análisis de los requisitos formales y sustanciales

1. Aspectos formales

La ley 26.122, en el título III, capítulo I referido a los decretos de necesidad y urgencia, establece 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

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

y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

La lectura del artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del señor jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99, inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos [...]; los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

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

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”; y en el principio de seguridad jurídica, que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto éstos sean derogados formalmente por el Congreso.⁶

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscrita en acuerdo general de ministros, conforme al artículo 99, inciso 3, párrafos 3º y 4º, y artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional, toda vez que 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

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

Conforme a la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia; en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar. “Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circuns-

⁶ Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde, entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

tancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.

En tal sentido, el decreto en análisis, luego de aludir a las razones referidas más arriba, señala: “Que la urgencia en la adopción de la presente medida hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes”.

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

Es menester señalar que de la letra del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, transcrito recientemente, surge que el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes y no se tratara de las materias excluidas, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia.

La CSJN ha interpretado en los casos “Verrochi”, “Cooperativa del Trabajo Fast Limitada” y, más recientemente, en “Consumidores Argentinos”, que, para que el presidente pueda ejercer legítimamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: a) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución Nacional, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ser acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen la reunión o traslado de los legisladores; b) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser inmediata, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

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

Por caso, Comadira ha señalado que: “la sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno, de quórum o mayorías propias para imponer sus criterios, no puede, por eso, ser, por sí sola, razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente, la situación planteada”.

En un parlamento con representación por medio de los partidos políticos, todo el procedimiento parlamentario con sus controversias, discursos y réplicas se vuelve fundamental para la democracia, pues tiende a la consecución de acuerdos, conduce a que nos acer-

quemos a una idea más pluralista respecto a la voluntad popular. Al quedar agrupados en sectores la totalidad de los ciudadanos, brota la posibilidad de deliberación, negociación y acuerdo para la formación de la voluntad colectiva por medio de la conformación de las mayorías, en la deliberación entre mayorías y minorías, y en la posibilidad del surgimiento de posibles alianzas.

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

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

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

Prosiguiendo el autor destaca que: “La Constitución de 1994 mantiene, como regla, la prohibición de que el Poder Ejecutivo emita disposiciones de carácter legislativo. Ello ha motivado que –como lo ha sostenido en un interesante voto la jueza Argibay–, los reglamentos de necesidad y urgencia padezcan de presunción de inconstitucionalidad, presunción que sólo puede ser abatida por quien demuestre que al momento de su dictado estaban reunidas las condiciones constitucionalmente exigidas al efecto”.

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

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

A través del decreto en estudio se tomaron diversas medidas de suma importancia económica y de desarrollo para el país. En este orden de ideas, en el decreto 1.013/17, se modifica el presupuesto para la administra-

ción nacional para el ejercicio 2017 manifestando un incremento en el presupuesto de gastos corrientes y de capital en 202.026 millones.

El total de recursos se incrementa en \$66.775,1 millones, de los cuales \$42.125,6 millones corresponden a mayores recursos tributarios y \$18.790,5 millones a aportes y contribuciones a la seguridad social.

Los recursos tributarios adicionales provienen principalmente del régimen de sinceramiento fiscal, ley 27.260 (\$ 43.740,6 millones), de la mayor recaudación del impuesto a los combustibles líquidos (\$4.324,9 millones) y del impuesto al valor agregado (\$1.932,4 millones).

Se incrementan las fuentes financieras en \$359.507 millones, destacándose el incremento del endeudamiento público mediante la colocación de títulos públicos de largo plazo en moneda nacional por \$245.023,6 millones y la colocación de títulos públicos de largo plazo en moneda extranjera por \$114.483,6 millones.

En cuanto al incremento de los gastos, como sostiene la dirección de análisis fiscal de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, resume que los gastos corrientes se incrementan en \$230.650 millones. Se amplían las partidas para atender gastos en personal de distintas jurisdicciones en \$9.860,3 millones.

Se destacan los aumentos en los créditos en la ANSES (+2.700 millones); el Consejo de la Magistratura, actuante en el ámbito del Poder Judicial de la Nación (+ \$2.257 millones); las subjurisdicciones pertenecientes al Ministerio de Seguridad, como Gendarmería Nacional, Policía Federal Argentina y Prefectura Naval Argentina (+\$5.786,1 millones); el Ministerio de Agroindustria y sus organismos descentralizados, como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Instituto Nacional de Vitivinicultura y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (+ \$921,4 millones). Por otra parte, disminuyen los créditos de obligaciones a cargo del Tesoro (- \$5.543,1 millones).

Se incrementa el presupuesto destinado a servicio de la deuda y disminución de otros pasivos por \$78.091,7 millones, destinados al pago de intereses de la deuda en moneda extranjera y moneda nacional a largo plazo.

También se observa, de acuerdo a lo expresado en el artículo 3° del decreto y su planilla anexa, una autorización a la administración central para la toma de crédito público por la cuantiosa suma de \$1.270.000.000.000 (un billón doscientos setenta mil millones de pesos), para la gestión de servicios de la deuda y gastos no operativos.

Ante esta importante erogación del Estado, las motivaciones de necesidad y urgencia alegadas por el Poder Ejecutivo manifiestas en los considerandos del decreto sólo establecen la necesidad de incrementar, reforzar, adecuar los créditos presupuestarios con el fin de evitar demoras en las acciones mencionadas en dicho decreto, y que resulta necesario disponer con urgencia las adecuaciones descriptas correspondientes al ejercicio presupuestario 2017.

Esto último sin realizar las alegaciones pertinentes que fundamenten la procedencia de la vía excepcional que el uso de un decreto de necesidad y urgencia amerita. No se encuentra descripción ni cuadro de situación básico que permita a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo tomar conocimiento de necesidad y urgencia alguna para avocarse al estudio de la cuestión con la seriedad que un gasto de tanta magnitud exige, disposición a la que se encuentran obligados todos los legisladores para cumplir adecuadamente con la alta responsabilidad que ejercen. En particular, sobre la autorización para la toma de crédito público del artículo 3°, por el equivalente a unos 60.000 millones de dólares, no existe un solo párrafo en los considerandos que se explaye sobre el particular, brindando la más mínima información.

Es posible que estas omisiones inexcusables sean una clara manifestación de lo inconducente de los decretos que abarcan una multiplicidad de materias, ya que sería razonable pensar que si –en un acto de mayor sentido común y más cercano al espíritu de la Constitución– se recurriese a un solo decreto para cada una de estas importantes cuestiones, la información sería más precisa y su trámite tendría mayor fluidez institucional.

También resulta procedente mencionar que se manifiesta en este caso, una vez más, la conveniencia de que las leyes sigan su proceso ordinario de formación y sanción, ya que la riqueza que ofrece el debate en las comisiones de las Cámaras, con las amplias posibilidades que ofrece para todas las representaciones parlamentarias, incluso para la modificación de los contenidos de los proyectos, es la que viene a efectivizar la expectativa social de máxima transparencia y razonabilidad en la determinación de los gastos del Estado, en particular cuando éstos alcanzan cifras tan importantes. Esto no hace más que confirmar la sabiduría del constituyente al establecer de manera tan expresa la excepcionalidad del decreto de necesidad y urgencia como instrumento normativo, carácter que debe ser valorado con criterio y responsabilidad por esta Comisión Bicameral.

En virtud de lo expuesto, no existiendo en el contenido del decreto 1.013/17 explicación alguna del estado de necesidad y urgencia que motiva su dictado, esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo no distingue motivos por los cuales las materias incluidas en el decreto no puedan seguir el trámite ordinario para la sanción de las leyes.

IV. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales, pero no cumpliendo los requisitos sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 1.013/2017, la Comisión de Trámite Legislativo propone que se resuelva declarar expresamente su invalidez. Decreto 1.013/2017

Marcos Cleri.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 7 de diciembre de 2017.

VISTO el expediente EX-2017-30187973-APN-DMEYN#MHA, la ley 27.341, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2017, el decreto 595 del 31 de julio de 2017 y la decisión administrativa 12 del 11 de enero de 2017, y

CONSIDERANDO:

Que resulta necesario incrementar los créditos presupuestarios para incorporar el impacto de las mejoras en las remuneraciones dispuestas por normas legales durante el presente año.

Que el Ministerio de Modernización propone la sustitución de la fuente de financiamiento 11 –Tesoro nacional por la fuente de financiamiento 22– crédito externo, a los fines de cooperar en la realización del proyecto de modernización e innovación de los servicios públicos en la Argentina, con el objeto de promover la innovación y modernización en los procesos de gobierno y la mejora de los servicios prestados a los ciudadanos.

Que resulta necesario reforzar los créditos vigentes del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, con la finalidad de afrontar el pago de servicios de la deuda.

Que, asimismo, resulta necesario reforzar el presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para atender los costos vinculados con las actividades desarrolladas en el marco de la candidatura de la República Argentina en el Bureau Internacional Des Expositions (BIE), como sede de la Expo Mundial 2023.

Que es menester adecuar el presupuesto vigente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con el objeto de atender la cancelación de la deuda acumulada correspondiente al Contrato de Construcción, Fideicomiso y Leasing del complejo Penitenciario I - Ezeiza, la erogación a favor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, correspondiente al presente ejercicio, en cumplimiento de lo establecido en el Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aprobado por la ley 26.357; y el financiamiento de la Red Federal de Patrocinio Jurídico Gratuito y el Proyecto PNUD ARG 16/022 “Programa promoviendo los objetivos del desarrollo sostenible a través del acceso a la Justicia de personas en situación de vulnerabilidad”.

Que con el objeto de atender el pago del servicio de policía adicional que presta la Policía Federal Argentina, actuante en el ámbito del Ministerio de Seguridad, resulta necesario incrementar los créditos vigentes de la citada fuerza de seguridad, los que se compensan con la reducción del presupuesto del Ministerio de Transporte y de la Administración Nacional de la Seguridad So-

cial, organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Que deben adecuarse el cálculo de recursos y el crédito de las dependencias del Ministerio de Defensa con el objeto de atender gastos operativos y de funcionamiento así como también los inherentes a la Campaña Antártica de Verano 2017-2018, la cumbre del G20 planificada para el ejercicio 2018 y el pago de la cuota por la adquisición de las aeronaves Texan y los helicópteros Bell 212.

Que en el Ministerio de Producción resulta necesario incorporar los créditos por saldos remanentes de la donación Proyecto de Reducción de Hidroclorofluorocarbonos (HCFC) bajo el Protocolo de Montreal (donación BIRF TFO 14.897).

Que resulta necesario modificar el presupuesto vigente del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Agroindustria, con el fin de atender la construcción y equipamiento del laboratorio vegetal y atender el pago de servicios de la deuda pública.

Que resulta imperante incrementar el presupuesto vigente del Ministerio de Transporte para atender mayores costos relacionados con los subsidios al transporte automotor de pasajeros.

Que es menester incrementar el presupuesto vigente del Ministerio de Transporte, con el fin de hacer frente a gastos relacionados con obras de transporte ferroviario.

Que, por otro lado, se incrementan los créditos destinados a atender el pago de intereses y amortizaciones de la Dirección Nacional de Vialidad, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Transporte.

Que, a su vez, resulta necesario incrementar los créditos asignados a atender las transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A., relacionadas con subsidios energéticos.

Que, asimismo, es necesario reforzar los créditos presupuestarios correspondientes al Ente Nacional de Comunicaciones, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Modernización, a fin de asignar fondos al Instituto Superior de Enseñanza Radiofónica (ISER) para financiar el pago del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID).

Que resulta oportuno incrementar los créditos del presupuesto vigente del Ministerio de Educación a fin de atender gastos derivados de la aplicación de la política salarial en los sectores docentes y no docentes de las universidades nacionales, la atención del pago del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y gastos del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios.

Que es menester incrementar los créditos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), organismo descentralizado actuante en la ór-

bita del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a fin de atender becas de investigación, correspondientes al pago de estipendios.

Que resulta necesario efectuar una compensación de créditos en el Ministerio de Cultura, a los efectos de atender gastos que hacen a la normal operatoria de la citada cartera.

Que es menester incrementar los créditos del presupuesto vigente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a fin de atender las mayores necesidades de los programas nacionales de empleo y efectuar compensaciones crediticias para la normal operatoria de esa cartera.

Que mediante la resolución 176-E del 4 de septiembre de 2017 de la Administración Nacional de Seguridad Social se establece el valor de la movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241 sustituido por el artículo 6º de la ley 26.417.

Que, en tal sentido, resulta necesario incrementar el presupuesto destinado al pago de prestaciones previsionales y de las asignaciones familiares, a fin de incorporar el impacto que surge de la aplicación de esa fórmula de movilidad.

Que es necesario ampliar el crédito del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar) creado por el decreto 84 del 23 de enero de 2014, el cual tiene por objeto generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes para que finalicen la escolaridad obligatoria, inicien o se les facilite la continuidad de la educación superior y realicen experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo.

Que en la órbita de la Administración Nacional de la Seguridad Social corresponde reforzar el crédito asignado para dar cobertura al registro y pago de los honorarios que hayan surgido por la celebración de acuerdos transaccionales como su correspondiente homologación en el marco del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, todo ello de acuerdo a lo normado en la ley 27.260.

Que, asimismo, corresponde adecuar el presupuesto vigente de la Administración Nacional de la Seguridad Social a fin de reflejar las operaciones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado, por el decreto 897 del 12 de julio de 2007.

Que las mencionadas erogaciones de la Administración Nacional de la Seguridad Social se financian con ingresos por aportes y contribuciones, recursos tributarios y aportes del Tesoro nacional.

Que, mediante los decretos 380 del 30 de mayo de 2017 y 463 del 29 de junio de 2017, se incrementó el haber mensual del personal de la Policía Federal Argentina.

Que, a través del decreto 463/17, también se incrementó el haber mensual del personal de la Gendarmería Nacional.

Que, mediante la resolución 586-E del 31 de julio de 2017 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se incrementó el haber mensual del personal del Servicio Penitenciario Federal.

Que, por efecto de las citadas medidas, se recomponen en forma directa los haberes de los jubilados, retirados y pensionados de las citadas fuerzas de seguridad.

Que, como consecuencia, resulta necesario reforzar el presupuesto destinado a la atención de las jubilaciones, retiros y pensiones de la caja de retiros, jubilaciones y pensiones de la Policía Federal Argentina y de la Gendarmería Nacional, organismos actuantes en el ámbito del Ministerio de Seguridad y el presupuesto destinado a la atención de las jubilaciones, retiros y pensiones del Servicio Penitenciario Federal.

Que, los haberes de los pensionados no contributivos se encuentran atados a la prestación mínima del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Que, en consecuencia, resulta necesario incrementar los créditos del Programa 23 - Pensiones No Contributivas del Ministerio de Desarrollo Social.

Que, asimismo, corresponde reforzar los créditos del Ministerio de Salud destinados a la atención médica de los pensionados no contributivos.

Que, en la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud "Doctor Carlos G. Malbrán", organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio de Salud, es menester incorporar saldos remanentes de donaciones.

Que, por otra parte, se incrementan los créditos y recursos propios de la Superintendencia de Servicios de Salud, organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Salud, a fin de atender obligaciones emergentes de las solicitudes de reintegros gestionadas por los agentes del seguro de salud en razón de la cobertura vigente para el Sistema Único de Reintegros (SUR).

Que es necesario reforzar el presupuesto vigente del Ministerio de Desarrollo Social, a fin de afrontar erogaciones provenientes de distintos programas sociales a su cargo.

Que, conforme la sentencia recaída en los autos "Antonini Wilson, Guido Alejandro s/ infracción ley 22.415", se decomisaron a favor del Estado nacional dólares estadounidenses que serán destinados a la construcción de espacios de primera infancia, para lo cual se refuerzan los créditos vigentes del Ministerio de Desarrollo Social.

Que corresponde prever los créditos necesarios para atender diferencias de cambio de jurisdicciones y entidades de la administración nacional para regularizar imputaciones pendientes en la Tesorería General de la Nación, dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda.

Que es menester modificar los créditos vigentes correspondientes al servicio de la deuda pública para posibilitar la atención de los servicios financieros de la

deuda pública correspondientes a comisiones, intereses y amortizaciones del presente ejercicio.

Que resulta oportuno adecuar los créditos presupuestarios incluidos en la órbita de la Jurisdicción 91 - Obligaciones a Cargo del Tesoro Destinados a la Empresa Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria.

Que, asimismo, en la jurisdicción mencionada en el considerando presente resulta pertinente reforzar los créditos para la atención de los regímenes de compensaciones denominados Petróleo Plus y Refinación Plus creados por el decreto 2.014, del 25 de noviembre de 2008.

Que es necesario modificar los créditos vigentes de la mencionada Jurisdicción 91 con el objeto de fortalecer la gestión provincial a fin de atender compromisos financieros contraídos para obras de infraestructura y desequilibrios fiscales.

Que corresponde asegurar los beneficios otorgados por el Tesoro nacional a las jurisdicciones provinciales por el Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas, a través del pertinente instrumento de deuda.

Que se propician disminuciones de crédito presupuestario en jurisdicciones y entidades de la administración nacional que no serán utilizados durante el corriente ejercicio.

Que es menester autorizar, conforme lo establecido en el artículo 15 de la ley 24.156 y sus modificaciones, la contratación de obras, servicios y adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros.

Que, mediante el artículo 60 de la ley 24.156 y sus modificaciones, se dispone que las entidades de la administración pública nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica.

Que, en correspondencia con los objetivos y políticas sectoriales en materia de agua potable y saneamiento enmarcados en el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, ha sido priorizado el Programa de Desarrollo de los Servicios de Agua y Saneamiento - Plan Belgrano, previéndose para su ejecución un financiamiento complementario al gestionado por ante el Banco Interamericano de Desarrollo, a ser provisto por parte de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), encontrándose actualmente las negociaciones al efecto en un estado avanzado.

Que, asimismo, resulta necesario autorizar operaciones de crédito público para la recuperación de las capacidades de Defensa Antiaérea de las Fuerzas Armadas - Sistema de Lanzadores de Misiles Portátiles de muy baja y baja cobertura.

Que, por otro lado, es menester 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 34 de la ley 27.341, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2017, modificada por el decreto 595, del 31 de julio de 2017.

Que, en el inciso a) del artículo 3° del decreto 1.334 del 11 de agosto de 2014, se dispuso que el patrimonio del Fondo de Infraestructura de Seguridad Aeroportuaria estará constituido por un porcentaje no menor al cincuenta por ciento (50 %) de lo recaudado mensualmente por la Administración Nacional de Aviación Civil, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Transporte, en concepto de tasa de seguridad, en el marco del contrato de concesión aprobado por el decreto 163, del 11 de febrero de 1998.

Que resulta necesario derogar el inciso citado en el considerando precedente, a fin de permitir a la Administración Nacional de Aviación Civil atender el incremento de los costos de los servicios que presta.

Que resulta necesario establecer el alcance del Proyecto 2 - Mejora del Transporte en el Área Metropolitana del Programa 61 - Coordinación de Políticas de Transporte Vial, mencionado en el artículo 69 de la ley 27.341, especificando cuáles son las obras contempladas en el citado proyecto.

Que resulta necesario refinanciar deudas del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, y otorgar un nuevo préstamo reintegrable.

Que, en el artículo 37 de la ley 24.156, sustituido por el artículo 1° de la ley 26.124, 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 2017.

Que, asimismo, es dable destacar que 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, no pudiendo así atender los compromisos asumidos por las mismas, corriendo el riesgo de paralizar el habitual y correcto funcionamiento del Estado nacional.

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 en el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional.

Que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Hacienda ha tomado la intervención que le compete.

Que el presente decreto se dicta en virtud de las atribuciones contempladas en los incisos 1 y 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Modificase el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2017, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas (IF-2017-30336823-APN-SSP#MHA) que integran el presente artículo. Dicha modificación y las que se dispusieran con cargo a los créditos modificados por la presente medida quedan exceptuadas de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 56 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156 y sus modificaciones.

Art. 2° – Autorízase, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la ley 24.156 y sus modificaciones, la contratación de obras, servicios y adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas (IF-2017-30336942-APN-SSP#MHA) al presente artículo.

Art. 3° – Sustitúyese la planilla anexa al artículo 34 de la ley 27.341, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2017, por la planilla anexa (IF-2017-30336983-APN-SSP#MHA) al presente artículo.

Art. 4° – Derógase el inciso *a*) del artículo 3° del decreto 1.334, del 11 de agosto de 2014.

Art. 5° – Déjase establecido que el artículo 69 de la ley 27.341, en lo que respecta al alcance del Proyecto 2 - Mejora del Transporte en el Área Metropolitana, del Programa 61 - Coordinación de Políticas de Transporte

Vial, contempla las obras urbanas e interurbanas de mejora en el transporte público en el área metropolitana de todo el país, obras de mejora de la conectividad urbana e interurbana e intervenciones viales en tramos de conectividad urbana e interurbana. Esas obras e intervenciones podrán ser ejecutadas por el Ministerio de Transporte y/o los organismos actuantes en su órbita a través de sus estructuras programáticas vigentes.

Art. 6° – Autorízase al Ministerio de Hacienda a refinanciar los vencimientos impagos hasta el 31 de diciembre de 2017 del préstamo otorgado al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, mediante el decreto 975 del 1° de septiembre de 2016 y a otorgar un préstamo adicional con fondos del Tesoro nacional por un monto de pesos novecientos millones (\$ 900.000.000), con destino al pago de deudas preexistentes.

Art. 7° – El refuerzo de créditos dispuesto para el presente ejercicio para la Jurisdicción 01 - Poder Legislativo Nacional incluye los sobrantes presupuestarios verificados al 31 de diciembre de 2016.

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 1.013/2017

MAURICIO MACRI.

Marcos Peña. – Rogelio Frigerio. – Jorge M. Faurie. – Oscar R. Aguad. – Nicolás Dujovne. – Luis A. Caputo. – Francisco A. Cabrera. – Luis. M. Etchevehere. – Guillermo J. Dietrich. – German. C. Garavano. – Patricia Bullrich. – Alberto J. Triaca. – Carolina Stanley. – Alejandro O. Finocchiaro. – José L. S. Barañao. – Alejandro P. Avelluto. – Sergio A. Bergman. – Andrés H. Ibarra. – Juan J. Aranguren.

* PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 1°

* PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 2°

fe de erratas

* PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 3°

fe de erratas 2