

SESIONES EXTRAORDINARIAS
2018
ORDEN DEL DÍA N° 989

Impreso el día 26 de diciembre de 2018

Término del artículo 113: 8 de enero de 2019

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 545 del 14 de junio de 2018, mediante el cual se modifica el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2018. (7.683-D.-2018.)

I. **Dictamen de mayoría.**

II. **Dictamen de minoría.**

Sala de la comisión, 19 de diciembre de 2018.

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

INFORME

1. *Introducción*

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 545 del Poder Ejecutivo nacional, del 14 de junio de 2018 (expediente 189-P.E.-2018). Mediante ese decreto se realizaron modificaciones al presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2018 (ley 27.431).

En términos generales, el decreto aumentó en \$ 82.050 millones los gastos del presupuesto de este año. De ese total, dentro de las categorías de gastos corrientes, \$ 22.050 millones fueron transferidos a las provincias y municipios para las respectivas asistencias financieras, y \$ 60.000 millones se destinaron al pago de prestaciones previsionales, es decir, al financiamiento de jubilaciones y pensiones a fin de incorporar el impacto de la fórmula de movilidad.

Por otra parte, el decreto aprobó los compromisos que surgen de los programas de participación público-privada y facultó al jefe de Gabinete, previa intervención de la secretaría de hacienda, a aprobar el flujo y uso de fondos para el presente ejercicio y la emisión y entrega de letras del Tesoro en garantía al Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER) por u\$s 500.576.500.

Todas estas modificaciones y adecuaciones del ejercicio presupuestario 2018 eran de urgente concreción

I

Dictamen de mayoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, y en la ley 26.122 ha considerado el expediente 189-P.E.-2018 referido al decreto de necesidad y urgencia 545 del Poder Ejecutivo nacional, del 14 de junio de 2018, mediante el cual se dispuso modificar el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2018 (ley 27.431).

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 545, del 14 de junio de 2018.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

pues frente a la falta de una rápida respuesta a los requerimientos presupuestarios, algunas jurisdicciones, entidades y programas 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 desenvolvimiento 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 545/18, que modifica y adecúa el presupuesto 2018, 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 545/2018

La decisión adoptada por el Poder Ejecutivo para readecuar y modificar el presupuesto 2018, puede resumirse en los siguientes puntos: (i) pago de prestaciones previsionales; (ii) consenso fiscal; (iii) avales adicionales y deuda pública; (iv) programas de participación público-privada; (v) Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables; (vi) actualización de planillas.

(i) Pago de prestaciones previsionales

Por medio de la ley 27.426, de reforma previsional, se introdujeron cambios en el régimen de movilidad de las prestaciones mencionadas en los incisos *a*), *b*), *c*), *d*), *e*) y *f*) del artículo 17 de la ley 24.241 y en el régimen de haberes mínimos. El artículo 17 establece que el régimen previsional público otorgará las siguientes prestaciones: prestación básica universal (inciso *a*), prestación compensatoria (inciso *b*), retiro por invalidez (inciso *c*), pensión por fallecimiento (inciso *d*) y prestación por edad avanzada (inciso *f*).

Por este motivo, el decreto 545/18 consideró necesario incrementar el presupuesto destinado al pago de prestaciones previsionales con el fin de incorporar el impacto de la nueva fórmula de movilidad. En particular, se incrementó el presupuesto vigente de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) en \$ 60.000 millones.

(ii) Consenso fiscal

El 16 de noviembre de 2017 se suscribió el consenso fiscal entre el Poder Ejecutivo y los representantes de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cual fue aprobado posteriormente por la ley 27.429. Según lo previsto en la cláusula II.c) del consenso fiscal, el Estado nacional asumió el compromiso de “emitir un bono para todas las provincias y la CABA, excluyendo a la provincia de Buenos Aires, a 11 años, que genere servicios por \$ 5.000.000.000 (cinco mil millones de pesos) en 2018, y \$ 12.000.000.000 (doce mil millones de pesos) por año a partir de 2019”.

En vistas a estos objetivos, el decreto bajo estudio se encargó de reflejar adecuadamente los créditos necesarios vinculados con la mencionada cláusula. Además, consideró necesario adecuar los créditos

presupuestarios incluidos en la jurisdicción 91 –obligaciones a cargo del Tesoro– con el objeto de fortalecer la gestión provincial y atender compromisos financieros contraídos por obras de infraestructura y desequilibrios fiscales, en el marco del referenciado consenso fiscal.

(iii) Aavales adicionales y deuda pública

El decreto 545/18 también sirvió para incorporar operaciones de crédito público y el otorgamiento de aavales adicionales a los previstos en las planillas anexas al artículo 32 y al artículo 39 de la ley de presupuesto.

En particular, se incorporaron al artículo 32 operaciones de crédito público por u\$s 431,9 millones y 340,0 millones de euros. Las mismas estarán destinadas al financiamiento de plantas de tratamiento y extensión de redes en el Área Metropolitana de Buenos Aires y tercer cordón, Programa de Fortalecimiento de la Gestión Provincial, renovación del ramal M Ferrocarril Belgrano Sur, adquisición de patrulleros oceánicos, recuperación de las capacidades de defensa antiaérea de las fuerzas armadas y AySA Río Subterráneo Sur Tramo II. Y con respecto al artículo 39, se prevé el otorgamiento de aavales adicionales a la provincia de Jujuy por u\$s 40 millones con destino a Jujuy Seguro e Interconectado.

(iv) Programas de participación público-privada

En los considerandos del decreto se expresa que al momento de la sanción de la ley de presupuesto 2018, no se encontraban constituidos los fideicomisos en el marco de los programas de participación público-privada previstos en la ley 27.328. Por ello, en la ley no se contempló la aprobación de flujos y usos de fondos específicos correspondientes a cada uno de esos fideicomisos, motivo por el cual resultó necesario facultar al jefe de Gabinete de Ministros, previa intervención de la Secretaría de Hacienda, a aprobar el flujo y uso de fondos para el presente ejercicio de aquellos fideicomisos constituidos y a constituirse en el marco de los programas de participación público-privada previstos en la ley 27.328 (contratos de participación público-privada).

En tal sentido, se sustituyeron las planillas anexas al artículo 59 de la ley 27.431 correspondiente a la contratación de obras o adquisición de bienes y servicios cuyo plazo de ejecución exceda el ejercicio en el marco de los contratos de participación público-privada, lo que implica un gasto de \$ 3069,9 millones con destino a las siguientes jurisdicciones: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Transporte, Ministerio de Energía y Minería y Ministerio de Salud.

(v) Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables

Por otro lado, mediante el decreto 545/2018 se estimó necesario ampliar el importe previsto en el artículo 42 de la ley 27.431 (presupuesto 2018) por el cual se faculta al Ministerio de Finanzas a la emisión y entrega de letras del Tesoro en garantía al Fondo para

el Desarrollo de Energías Renovables (FODER), por cuenta y orden del Ministerio de Energía y Minería.

Sobre tal aspecto, resulta preciso señalar que en el artículo 15 de la ley 24.156, se prevé que cuando en los presupuestos de las jurisdicciones y entidades públicas se incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero, se deberá incluir en los mismos información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física. La aprobación de los presupuestos que contengan esta información, por parte de la autoridad competente, implicará la autorización expresa para contratar las obras o adquirir los bienes y servicios hasta por su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigentes.

En esa línea, fue menester, mediante el decreto 545/2018, autorizar ciertas obras de infraestructura hídrica y de saneamiento con impacto plurianual cuya realización es de imperiosa urgencia, modificando la planilla A anexa al artículo 11 de la ley 27.431.

(vi) Actualización de planillas

Por último, en los considerandos del decreto se enuncia que en la ley 27.328 de contratos de participación público-privada se contempla una herramienta adecuada de financiamiento para la inversión pública. En el artículo 16 de esa ley se establece que para los contratos que comprometan recursos del presupuesto público, previo a la convocatoria a concurso o licitación, deberá contarse con la autorización para comprometer ejercicios futuros previstos en el artículo 15 de la ley 24.156.

En ese marco, mediante las planillas A y B anexas al artículo 59 de la ley 27.431, se autorizó la contratación de obras y adquisición de bienes y servicios, cuyos plazos de ejecución exceden ese ejercicio, bajo el régimen contractual de participación público-privada. Estas autorizaciones contempladas en las mencionadas planillas están expresadas en pesos de cada año y comprenden el período 2020-2034, y no comprometen pagos para los ejercicios 2018 y 2019. Es que al confeccionarse las planillas A y B se utilizó una previsión de tipo de cambio que hoy ha quedado desactualizada.

Por este motivo, mediante el decreto 545/2018 se consideró oportuno modificar los montos de autorizaciones plurianuales para un conjunto de obras específicas de alto impacto social y económico contempladas en aquellas planillas, utilizando una mejor estimación sobre la evolución futura de los precios y del tipo de cambio para el período abarcado.

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 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 545/2018 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del expediente 189/18.

Asimismo, está acreditado que el decreto 545/2018 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 29 de junio de 2018. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

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

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

Vale recordar, que en el célebre caso “Verrocchi” la Corte Suprema de Justicia sostuvo que “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite

ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (*Fallos*, 322:1.726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa “Risolia de Ocampo” la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el ‘sublite’ es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos” (*Fallos*, 323:1.934, 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 545/2018, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, la sociedad en su conjunto y los sectores más vulnerables que componen la misma habrían quedado desprotegidas. Y, a su vez, respecto de las jurisdicciones, entidades y programas, podrían verse perjudicadas debido a la falta de las pertinentes autorizaciones que se requieren para el normal desenvolvimiento de sus acciones.

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 545/2018, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para los derechos y garantías de los beneficiarios o destinatarios directos de 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 adoptara 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 545/2018 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa –de carácter urgente y excepcional– que busca garantizar la protección de los derechos e intereses de los sectores sociales y económicos más altamente comprometidos.

6. Práctica institucional

En materia de decretos de necesidad y urgencia que respondan a fines similares a los perseguidos con el decreto 545/2018, no podemos dejar de señalar otro aspecto de relevancia que hace también a la ponderación de los méritos que hemos considerado para consagrar, en esta comisión, su validación.

Nos referimos de ese modo a la práctica legislativa –de carácter constante– de controlar en el Congreso Nacional continuamente –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 las 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, 250/2016, y 1.013/2017.

De manera tal que es posible afirmar que existe una doctrina, elaborada y consagrada por el Congreso Nacional a lo largo de los últimos años, de acuerdo con la cual es válido que el Poder Ejecutivo nacional 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 en las circunstancias esgrimidas que motivaron al decreto en cuestión.

Este criterio amplio de interpretación fue afianzado por la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo durante doce años de actuación ininterrumpida. Naturalmente, la ponderación y actuación flexible que esta comisión mantuvo a lo largo de todo este tiempo al examinar y dictaminar sobre los decretos de necesidad y urgencia reviste entidad suficiente para que sea considerada como una práctica tradicional que condiciona, salvo casos razonablemente excepcionales, una misma respuesta hermenéutica por parte de la comisión frente a 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 de 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 545/2018, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 545, del 14 de junio de 2018, del Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 545/2018

Pablo G. Tonelli. – Luis Petcoff Naidenoff.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución

Nacional ha considerado el expediente 189-2018 referido al decreto del Poder Ejecutivo 545 de fecha 14 de junio de 2018 y publicado en el Boletín Oficial el día 15 de junio de 2018 mediante el cual se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2018.

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 545 de fecha 14 de junio de 2018 y publicado el día 15 de junio de 2018.

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

Sala de la comisión, 19 de diciembre de 2018.

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

INFORME

I. Antecedentes

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

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

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

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.

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

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

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

“Atribuciones del Poder Ejecutivo. Artículo 99.– “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

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

”El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a 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, dispone:

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

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

“Cláusula transitoria octava.– La legislación delegada preexistente que no contenga plazo establecido para

su ejercicio caducará a los cinco años de la vigencia de esta disposición excepto aquella que el Congreso de la Nación ratifique expresamente por una nueva ley.”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y

recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.⁴

Entre los antecedentes en derecho comparado más antiguos, se detecta la presencia de estos instrumentos en la Carta de Restauración francesa y en la Ley Fundamental de Prusia de 1850.

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

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

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 545/2018, mediante el cual se modifica el presupuesto general de la administración nacional para ejercicio 2018.

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

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

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

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

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

esta comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

III. Análisis de los requisitos formales y sustanciales

1. Aspectos formales

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

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

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

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 suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el artículo 99, inciso 3, párrafos 3° y 4°, y artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del jefe de Gabinete de Ministros y remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

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.

2. Aspectos sustanciales

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 545/2018.

En el Boletín Oficial de fecha 15 de junio de 2018 se notifica el decreto de necesidad y urgencia (DNU) número 545/2018, de fecha 14 de junio de 2018, por el cual el presidente de la Nación modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2018. El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia de que el mismo se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional.

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

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha interpretado en los casos “Verrocchi”, “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”.⁷

En un Congreso con representación por medio de los partidos políticos, todo el procedimiento parlamentario con sus controversias, debates y réplicas se vuelve fundamental para la democracia, pues tiende a

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

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

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.

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

Es menester señalar que el convencional Raúl Alfonsín ha señalado que las circunstancias excepcionales suponen la existencia de una emergencia significativa y necesidad súbita que imposibilite que los cometidos estatales se cumplan por los medios ordinarios del procedimiento legislativo.⁸

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar. “Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.⁹

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

La Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció dos supuestos que en principio, son los únicos que configuran los casos de excepción que impiden, en términos constitucionales, seguir el trámite parlamentario ordinario y, por lo tanto, constituyen el presupuesto

necesario para que el Ejecutivo pueda dictar actos materialmente legislativos.

Siguiendo la postura del doctor Balbín: “Así por un lado, la imposibilidad material de reunir el Congreso para sesionar, y por el otro, la necesidad de que la medida legislativa tenga carácter rápido y expedito para que resulte eficaz. En efecto, y volviendo a la precedente ‘Verrocchi’, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que el presupuesto para el dictado del DNU es que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse materialmente por razones de fuerza mayor (por caso, acciones bélicas o desastres naturales), y cuando ‘la situación que requiera solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes’”.¹¹

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

A la luz de la doctrina citada, resulta evidente que el decreto en análisis ostenta un vicio manifiesto, ya que no logra abatir la mentada presunción de inconstitucionalidad de la que gozan las disposiciones de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo, al no existir circunstancias excepcionales que justifiquen su dictado.

Sin embargo para confirmar que el decreto 545/18 no cumple con los requisitos sustanciales exigidos por la Constitución Nacional, es menester hacer una serie de consideraciones que clarifiquen la aproximación a su contenido.

La naturaleza excesivamente abarcativa de un decreto de necesidad y urgencia atenta contra la legítima expectativa ciudadana de un adecuado control parlamentario de la actividad legislativa que en este caso ejerce el Poder Ejecutivo, la cual de acuerdo a los principios republicanos de la división de poderes, es de carácter estrictamente excepcional.

Esta dificultad en el análisis y contralor se torna manifiesta y se agrava cuando el contenido incluido en un mismo instrumento jurídico resulta ser de materias tan disímiles.

Teniendo en cuenta los plazos que establecen la Constitución y la ley 26.122 que regula la intervención del Congreso en el trámite de los decretos de necesidad y urgencia, surge al entendimiento de manera incontestable

11 *Op. cit.*, p.706

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

8 Convención Nacional Constituyente, Ministerio de Justicia de la Nación, p. 2.729.

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

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

que el constituyente, a la hora de establecer en los artículos 99, inciso 3, y concordantes los criterios de excepcionalidad que son atributo de los decretos de necesidad y urgencia, no tuvo en mira que por esta vía institucional se manifiesten verdaderos programas integrales de gobierno. Solo el caso de un acontecimiento a gran escala que sacuda la vida normal de la Nación podría ser considerado causa eficiente para admitir un estado de necesidad y urgencia de carácter generalizado.

Asumiendo que el Poder Ejecutivo, con el dictado de estos decretos, materializa una posibilidad que la Constitución Nacional le otorga solo por la vía de la excepción, para ser utilizado solo cuando por circunstancias extraordinarias no pueda acudir a los cauces normales que ella establece para la formación de las leyes, es difícil interpretar que decretos como el que nos ocupa, modificatorios del presupuesto, con impacto en un amplio abanico de las carteras de la Administración, sean aquella clase de hipótesis que el constituyente hizo previsión al establecer esta singular vía.

La Constitución Nacional es clara en su cometido en relación a la distinción funcional de los poderes del Estado, y en sus artículos 76 y 99 incisos 1, 2 y 3 incluye un dispositivo de delimitación que no debe perderse de vista en ningún momento a la hora de valorar la validez de estos decretos, estableciendo de manera inequívoca que el Poder Ejecutivo es en principio un actor extraño en la actividad consistente en sancionar leyes. Resulta particularmente llamativo que dentro del artículo 99, que enuncia las atribuciones del presidente de la Nación, o sea, lo que sí puede hacer –y esta literalidad es determinante–, en su inciso 3, el constituyente le haya comunicado también de manera categórica aquello que no puede realizar: “... 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...”. Este límite, al ser incluido expresamente dentro del espacio de las facultades presidenciales, indica con claridad la prioridad del constituyente en que esta cuestión central que hace a la esencia de la República, no ofrezca lugar a dudas.

Teniendo presente este razonamiento necesariamente restrictivo, la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo –como órgano de la Constitución– debe avocarse al pronunciamiento de validez o invalidez de los decretos, valorando la existencia o inexistencia real de la necesidad y urgencia alegada por el Poder Ejecutivo como causa eficiente de su decisión de acudir al dictado de un decreto en lugar de impulsar los mecanismos ordinarios para la formación de las leyes.

Resulta más claro entonces por qué aquellos decretos que se refieren a múltiples materias y abarcan novedades en una amplia gama de las funciones de la administración resultan más susceptibles de ser declarados inválidos: es porque, si bien el instrumento jurídico que contiene las disposiciones de carácter legislativo es uno solo, la necesidad y urgencia que debe valorar esta Comisión Bicameral

es un aspecto material que será distinto en cada uno de los casos incluidos en el decreto. Por lo tanto, sólo podría declararse su validez en tanto se verifique la concurrencia de la necesidad y urgencia en la totalidad de las materias propuestas como novedad legislativa, expectativa que se vuelve de más difícil cumplimiento a medida que aumentan los rubros abarcados.

En caso de adoptarse un criterio más laxo, declarando válidos aquellos decretos que sólo parcialmente justifican la necesidad y urgencia alegada, la Comisión Bicameral se apartaría de velar como garante del mandato constitucional que determina la excepcionalidad del uso de esta vía, provocando además dos efectos institucionales disvaliosos: por un lado, alentar la práctica del Poder Ejecutivo de acudir de manera ordinaria a esta herramienta constitucional, naturalizando su intervención en la actividad legislativa, y por otra parte, dificultar en extremo la tarea de la Comisión Bicameral y de las Cámaras del Congreso, que deben discernir y valorar la necesidad y urgencia de múltiples casos contenidos en un solo instrumento.

En este orden de ideas, en el decreto 545/18, cuyo análisis nos ocupa, se autoriza un incremento de gastos por \$ 82.050 millones, lo que determina una desmejora en el resultado financiero de la Administración Pública Nacional de igual cuantía. Se incorpora la colocación de bonos y títulos de deuda de Bonar 2024 y Bonar 2025, por más de \$ 223.200 millones y destina \$ 51.000 millones para la recompra de títulos públicos. Además se habilita a “emitir un bono para todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, excluyendo a la provincia de Buenos Aires, a 11 años, que genere servicios por \$ 5.000 millones en 2018, y \$ 12.000 millones por año a partir de 2019”. Esto en el marco de Consenso Fiscal del gobierno con las provincias.

Ante esta importante modificación presupuestaria, las motivaciones de necesidad y urgencia alegadas por el Poder Ejecutivo en los considerandos del decreto 545/18 son las siguientes: “Que la naturaleza excepcional de las situaciones planteadas hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes”.

Es en este párrafo de los considerandos donde deberían buscarse las alegaciones que fundamenten la procedencia de la vía excepcional que el uso de un decreto de necesidad y urgencia amerita. Sin embargo, no se encuentra descrito, ni siquiera esbozado, un 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.

Si bien la ausencia total de una expresión de causas y razones que configuran la necesidad y urgencia de esta medida adoptada es razón suficiente para declarar la invalidez del decreto, también es oportuno señalar que la falta de información ofrecida en el contenido es llamativa.

En virtud de lo expuesto, no existiendo en el contenido del decreto 545/2018 explicación alguna del estado de necesidad y urgencia que motiva su dictado, esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo no distingue motivos por los cuales las materias incluidas en el decreto no puedan seguir el trámite ordinario para la sanción de las leyes.

IV. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales, pero no cumpliendo los requisitos sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 545/2018, la Comisión de Trámite Legislativo resuelve declarar expresamente su invalidez.

Decreto 545/2018

Marcos Cleri.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 29 de junio de 2018.

A la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a esa comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 13 de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 545 del 14 de junio de 2018, que se acompaña.

MARCOS PEÑA.

Nicolás Dujovne.

Buenos Aires, 14 de junio de 2018.

VISTO el expediente EX-2018-28201831-APN-DGD#MHA, las leyes 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y sus modificatorias, 24.241, 27.328, 27.426, 27.429 y 27.431, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2018, y

CONSIDERANDO:

Que en la ley 27.426 se introdujeron cambios en el régimen de movilidad de las prestaciones mencionadas en los incisos *a), b), c), d), e) y f)* del artículo 17 de la ley 24.241 y sus modificaciones, y en el régimen de haberes mínimos garantizados, entre otros.

Que, en tal sentido, resulta necesario incrementar el presupuesto destinado al pago de prestaciones previsionales a fin de incorporar el impacto de la nueva fórmula de movilidad.

Que el 16 de noviembre de 2017 se suscribió el Consenso Fiscal entre el Poder Ejecutivo nacional y representantes de las provincias y de la Ciudad Autó-

noma de Buenos Aires, el cual fue aprobado mediante la ley 27.429.

Que según lo previsto en la cláusula II.c) del Consenso Fiscal, el Estado nacional asumió el compromiso de “emitir un bono para todas las provincias y la CABA, excluyendo a la provincia de Buenos Aires, a 11 años, que genere servicios por \$ 5.000.000.000 (cinco mil millones de pesos) en 2018, y \$ 12.000.000.000 (doce mil millones de pesos) por año a partir de 2019”.

Que es preciso que el presupuesto nacional refleje adecuadamente los créditos necesarios vinculados con esa cláusula II.c) del mencionado consenso fiscal.

Que es necesario además adecuar los créditos presupuestarios incluidos en la Jurisdicción 91-Obligaciones a Cargo del Tesoro con el objeto de fortalecer la gestión provincial y atender compromisos financieros contraídos para obras de infraestructura y desequilibrios fiscales, en el marco del citado consenso fiscal.

Que es preciso incorporar operaciones de crédito público y el otorgamiento de avales adicionales a los previstos en las planillas anexas al artículo 32 y al artículo 39 de la ley 27.431 de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2018, respectivamente.

Que es menester modificar los créditos vigentes correspondientes al servicio de la deuda pública a fin de registrar presupuestariamente las operaciones de recompra de Títulos Públicos.

Que al momento de la sanción de la ley 27.431 de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2018 no se encontraban constituidos fideicomisos en el marco de los Programas de Participación Público-Privada previstos en la ley 27.328.

Que por ello, en esa norma no se contempló la aprobación de flujos y usos de fondos específicos correspondientes a cada uno de esos fideicomisos, resultando necesario en esta instancia facultar al jefe de Gabinete de Ministros, previa intervención de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda, a aprobar el flujo y uso de fondos para el presente ejercicio de aquellos fideicomisos constituidos y a constituirse en el marco de los Programas de Participación Público-Privada previstos en la ley 27.328.

Que asimismo resulta necesario ampliar el importe previsto en el artículo 42 de la ley 27.431 de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2018 por el cual se faculta al Ministerio de Finanzas a la emisión y entrega de letras del Tesoro en garantía al Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER), por cuenta y orden del Ministerio de Energía y Minería.

Que en el artículo 15 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y sus modificatorias, se prevé que cuando en los presupuestos de las jurisdicciones y entidades públicas se incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecu-

ción exceda al ejercicio financiero, se deberá incluir en los mismos información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física. La aprobación de los presupuestos que contengan esta información, por parte de la autoridad competente, implicará la autorización expresa para contratar las obras y/o adquirir los bienes y servicios hasta por su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigentes.

Que en ese marco, es menester autorizar ciertas obras de infraestructura hídrica y de saneamiento con impacto plurianual cuya realización es de imperiosa urgencia, modificando la planilla A anexa al artículo 11 de la ley 27.431, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2018.

Que en la ley 27.328, de contratos de participación público-privada se contempla una herramienta adecuada de financiamiento para la inversión pública.

Que en el artículo 16 de la ley citada precedentemente se establece que para los contratos que comprometan recursos del presupuesto público, previo a la convocatoria a concurso o licitación, deberá contarse con la autorización para comprometer ejercicios futuros prevista en el artículo 15 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y sus modificatorias.

Que mediante las planillas A y B anexas al artículo 59 de la ley 27.431 de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2018 se autorizó la contratación de obras y adquisición de bienes y servicios, cuyos plazos de ejecución exceden ese ejercicio, bajo el régimen contractual de Participación Público-Privada.

Que las autorizaciones contempladas en esas planillas están expresadas en pesos de cada año y comprenden el período 2020-2034, no comprometiendo pagos para los ejercicios 2018 y 2019.

Que al confeccionarse las planillas A y B mencionadas se utilizó una previsión de tipo de cambio que hoy ha quedado desactualizada.

Que resulta entonces necesario modificar los montos de autorizaciones plurianuales para un conjunto de obras específicas de alto impacto social y económico contempladas en aquellas planillas, utilizando una mejor estimación sobre la evolución futura de los precios y del tipo de cambio para el período abarcado.

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

Que ha tomado intervención el servicio jurídico competente del Ministerio de Hacienda.

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

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Modifícase el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2018, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas al presente artículo (IF-2018-28593679-APN-SECH# MHA).

Art. 2° – Incorpórase en la planilla anexa al artículo 32 de la ley 27.431, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2018, las autorizaciones detalladas en la planilla anexa al presente artículo (IF-2018-28593721-APN-SECH#MHA).

Art. 3° – Incorpórase en la planilla anexa al artículo 39 de la ley 27.431 de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2018, la autorización detallada en la planilla anexa al presente artículo (IF-2018-28593746-APN-SECH#MHA).

Art. 4° – Facúltase al jefe de Gabinete de Ministros, previa intervención de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda, a aprobar los flujos financieros y el uso de los fondos para el ejercicio 2018 de aquellos fideicomisos que se constituyan en el marco de Programas de Participación Público-Privada previstos en la ley 27.328.

Art. 5° – Amplíase el monto autorizado en el artículo 42 de la ley 27.431, destinado al Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER) en dólares estadounidenses quinientos millones quinientos setenta y seis mil quinientos (u\$s 500.576.500).

Art. 6° – Modifícase la planilla A anexa al artículo 11 de la ley 27.431, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2018, incorporándose el detalle obrante en la planilla anexa al presente artículo (IF-2018-28593776-APN-SECH#MHA).

Art. 7° – Sustitúyense las planillas A y B anexas al artículo 59 de la ley 27.431, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2018, conforme el detalle obrante en las planillas A y B anexas al presente artículo (IF-2018-28593814-APN-SECH#MHA e IF-2018-28593846-APN-SECH#MHA, respectivamente).

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 545

MAURICIO MACRI.

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

PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 1

PRESUPUESTO 2018

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS - CREDITOS (GASTOS FIGURATIVOS)

Administración Central

Jurisdicción : 75 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Sub-Jurisdicción : 0

FF	INC	PPAL	PAR	SUBP	DENOMINACIÓN	IMPORTE EN \$
15					Crédito Interno	60.000.000.000
	9				Gastos Figurativos	60.000.000.000
		1			Gastos Fig. de la Adm. Nac. p/Transacciones Corrientes	60.000.000.000
			3		Contribución a Instituciones de Seguridad Social	60.000.000.000
				850	Administracion Nacional de la Seguridad Social	60.000.000.000
TOTAL GASTOS FIGURATIVOS						60.000.000.000

PRESUPUESTO 2018

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS - CREDITOS (APLICACIONES FINANCIERAS)

Administración Central

Jurisdicción : 90 Servicio de la Deuda Pública
 Sub-Jurisdicción : 0

FF	INC	PPAL	PAR	SUBP	DENOMINACIÓN	IMPORTE EN \$
22					Crédito Externo	51.417.753.800
	6				Incremento de Activos Financieros	51.417.753.800
		6			Incremento de Cuentas a Cobrar	51.417.753.800
			7		Incremento de Otras Cuentas a Cobrar a Largo Plazo	51.417.753.800
				2646	Acuerdo Marco de Recompra de Títulos Públicos	51.417.753.800
TOTAL APLICACIONES FINANCIERAS						51.417.753.800

PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 1

PRESUPUESTO 2018

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS - CREDITOS (GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL)

Administración Central

Jurisdicción : 91 Obligaciones a Cargo del Tesoro
 Sub-Jurisdicción : 0
 Programa : 86 Acuerdo Nación-Provincias - Ley N° 27.260
 Sub-Programa : 0
 Proyecto : 0

FIN	FF	ECON	INC	PPAL	PAR	SUBP	DENOMINACIÓN	IMPORTE EN \$
1							ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	1.050.000.000
	15						Crédito Interno	1.050.000.000
		21					Gastos Corrientes	1.050.000.000
			5				Transferencias	1.050.000.000
				7			Transf. a Inst. Prov. y Mun. para Fin. Gastos Corrientes	1.050.000.000
					1		Transferencias a Gobiernos Provinciales	1.050.000.000
						3019	Acuerdo Nación Provincias Ley 27.260	1.050.000.000
TOTAL PROGRAMA								1.050.000.000

PRESUPUESTO 2018

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS - CREDITOS (GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL)

Administración Central

Jurisdicción : 91 Obligaciones a Cargo del Tesoro
 Sub-Jurisdicción : 0
 Programa : 98 Asistencia Financiera a Provincias y Municipios
 Sub-Programa : 1 Asistencia Financiera a Provincias
 Proyecto : 0

FIN	FF	ECON	INC	PPAL	PAR	SUBP	DENOMINACIÓN	IMPORTE EN \$
1							ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	21.000.000.000
	15						Crédito Interno	21.000.000.000
		21					Gastos Corrientes	21.000.000.000
			5				Transferencias	21.000.000.000
				7			Transf. a Inst. Prov. y Mun. para Fin. Gastos Corrientes	21.000.000.000
					1		Transferencias a Gobiernos Provinciales	21.000.000.000
						3001	Administración Central Provincial	21.000.000.000
TOTAL SUB-PROGRAMA								21.000.000.000
TOTAL PROGRAMA								21.000.000.000
TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL								22.050.000.000

PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 1

PRESUPUESTO 2018

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS - CREDITOS (APLICACIONES FINANCIERAS)

Administración Central

Jurisdicción : 91 Obligaciones a Cargo del Tesoro

Sub-Jurisdicción : 0

FF	INC	PPAL	PAR	SUBP	DENOMINACIÓN	IMPORTE EN \$
15					Crédito Interno	89.747.535.613
	6				Incremento de Activos Financieros	89.747.535.613
		6			Incremento de Cuentas a Cobrar	89.747.535.613
			7		Incremento de Otras Cuentas a Cobrar a Largo Plazo	89.747.535.613
				3118	Compensaciones a Provincias - Consenso Fiscal Ley N° 27.429	89.747.535.613
TOTAL APLICACIONES FINANCIERAS						89.747.535.613

PRESUPUESTO 2018

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS - CREDITOS (GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL)

Instituciones de Seguridad Social

Jurisdicción : 75 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
 Entidad : 850 Administración Nacional de la Seguridad Social
 Programa : 16 Prestaciones Previsionales
 Sub-Programa : 1 Prestaciones Previsionales del Régimen de Reparto
 Proyecto : 0

FIN	FF	ECON	INC	PPAL	PAR	SUBP	DENOMINACIÓN	IMPORTE EN \$
3							SERVICIOS SOCIALES	49.500.000.000
	15						Crédito Interno	49.500.000.000
		21					Gastos Corrientes	49.500.000.000
			5				Transferencias	49.500.000.000
				1			Transf. al Sector Privado para Financiar Gastos Corrientes	49.500.000.000
					1		Jubilaciones y/o retiros	24.500.000.000
					2		Pensiones	25.000.000.000
TOTAL SUB-PROGRAMA								49.500.000.000

PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 1

PRESUPUESTO 2018

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS - CREDITOS (GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL)

Instituciones de Seguridad Social

Jurisdicción : 75 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
 Entidad : 850 Administración Nacional de la Seguridad Social
 Programa : 16 Prestaciones Previsionales
 Sub-Programa : 3 Prestaciones Previsionales por Moratoria Previsional
 Proyecto : 0

FIN	FF	ECON	INC	PPAL	PAR	SUBP	DENOMINACIÓN	IMPORTE EN \$
3							SERVICIOS SOCIALES	10.500.000.000
	15						Crédito Interno	10.500.000.000
		21					Gastos Corrientes	10.500.000.000
			5				Transferencias	10.500.000.000
				1			Transf. al Sector Privado para Financiar Gastos Corrientes	10.500.000.000
					1		Jubilaciones y/o retiros	10.500.000.000
TOTAL SUB-PROGRAMA								10.500.000.000
TOTAL PROGRAMA								60.000.000.000
TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL								60.000.000.000
TOTAL ENTIDAD								60.000.000.000

PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 1

PRESUPUESTO 2018

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS - RECURSOS (FUENTES FINANCIERAS)

Administración Central

Jurisdicción : 90 Servicio de la Deuda Pública
 Sub-Jurisdicción : 0

TIPO	CLASE	CONCEPTO	SUBCONC	DENOMINACIÓN	IMPORTE EN \$
36				Colocación de Deuda	223.215.289.413
	1			Deuda en Moneda Nacional	171.797.535.613
			2	Colocación de Deuda en Moneda Nacional a Largo Plazo	171.797.535.613
			11	Títulos Públicos	82.050.000.000
			58	Bonos de la Nación Argentina para el Consenso Fiscal en	89.747.535.613
	2			Deuda en Moneda Extranjera	51.417.753.800
			2	Colocación de Deuda en Moneda Extranejera a Largo Plazo	51.417.753.800
			37	BONAR 2024	11.356.893.550
			58	BONAR 2025/U\$S/5,75%/18-04-2025	40.060.860.250
TOTAL FUENTES FINANCIERAS					223.215.289.413

PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 1

PRESUPUESTO 2018

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS - RECURSOS (CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS)

Instituciones de Seguridad Social

Jurisdicción : 75 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Entidad : 850 Administración Nacional de la Seguridad Social

TIPO	CLASE	CONCEPTO	SUBCONC	DENOMINACIÓN	IMPORTE EN \$
41				Contribuciones Figurativas	60.000.000.000
	1			Contribuciones para Financiar Gastos Corrientes	60.000.000.000
		1		Contrib. de la Adm. Central para Financiar Gastos Corrientes	60.000.000.000
			13	Ejercicio Vigente - Transferencias del Tesoro Nacional para	60.000.000.000
TOTAL CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS					60.000.000.000
TOTAL ENTIDAD					60.000.000.000

Planilla Anexa al Artículo 2º

OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO

JURISDICCION ENTIDAD	TIPO DE DEUDA	MONTO AUTORIZADO	PLAZO MINIMO DE AMORTIZACION	DESTINO DEL FINANCIAMIENTO
Administración Central	Préstamo	U\$S 80.000.000	3 años	Ampliación, Rehabilitación y Optimización de Plantas de Tratamiento, y Extensión de Redes en el Área Metropolitana de Buenos Aires y Tercer Cordón.
"	"	U\$S 50.000.000	3 años	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Provincial - Etapa II
"	"	U\$S 75.000.000	3 años	Proyecto de Renovación del Ramal M "Tramo Tapiales a Marinos del Crucero General Belgrano" Ferrocarril Belgrano Sur
"	"	EUR 340.000.000	3 años	Adquisición de Patrulleros Oceánicos OPV
"	"	U\$S 71.900.000	3 años	Recuperación de las Capacidades de Defensa Antiaérea de las Fuerzas Armadas - Sistemas de Lanzadores de misiles portátiles de muy baja y baja cobertura
"	"	U\$S 155.000.000	3 años	AYSA - Río Subterráneo Sur - Tramo II

Planilla Anexa al Artículo 3º**OTORGAMIENTO DE AVALES**

ENTE AVALADO	TIPO DE DEUDA	MONTO MAXIMO AUTORIZADO	PLAZO MINIMO DE AMORTIZACIÓN	DESTINO DEL FINANCIAMIENTO
Provincia de Jujuy	Préstamo	U\$S 40.000.000	3 años	Jujuy Seguro e Interconectado

Planilla Anexa A al Artículo N° 6

		CONTRATACIÓN DE OBRAS O ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS CON INCIDENCIA EN EJERCICIOS FUTUROS													
JURISDICCION	SERVICIO	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	OBRA DE INVERSION	IMPORTE A DEVENGAR (en pesos)				AVANCE FISICO (en porcentajes)						
					2018	2019	2020	RESTO	TOTAL	2018	2019	2020	RESTO	TOTAL	
30	613	20	2	Terminación y Puesta en Marcha Plante de Ósmosis Inversa Caleta Olivia - Provincia de Santa Cruz	17.593.200	67.988.998	0	0	85.582.198	21%	79%			100%	
30	613	20	5	Ampliación de Red Colectora Barrio Villa El Libertador, Córdoba - Provincia de Córdoba	16.377.666	70.790.112	141.806.214	103.769.820	332.746.812	5%	40%	40%	15%	100%	
Total					33.970.866	138.779.110	141.806.214	103.769.820	418.329.010						

Planilla A Anexo al Artículo N° 7

ORDENACION	SERVICIO	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	CONCEPTO	FONDOS PUBLICOS (en pesos)				AVANCE EFECTIVO (en porcentajes)					
					2018	2019	2020	RESTO	TOTAL	2018	2019	2020	RESTO	TOTAL
301	325	73	0	Programa de Desarrollo de Vivienda	-	-	-	148.162.326.440	148.162.326.440	25,00	33,33	33,33	6,33	100,00
301	325	73	0	Asociación del asentamiento barrial - Formosa	-	-	-	126.376.349.878	126.376.349.878	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Asociación Rio Coronda - Santa Fe	-	-	-	123.179.098.829	123.179.098.829	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Asociación Rio Coronda - Santa Fe	-	-	-	21.226.136.101	21.226.136.101	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Asociación Rio Coronda - Santa Fe	-	-	-	547.250.000	547.250.000	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Construcción Asentamiento Rio Suberchicaco Norte - Provincia de Buenos Aires	-	-	-	105.467.1526.980	105.467.1526.980	0,00	20,00	20,00	60,00	100,00
301	325	73	0	Construcción Asentamiento Rio Suberchicaco Norte - Provincia de Buenos Aires	-	-	-	8.436.824.537	8.436.824.537	0,00	50,00	20,00	20,00	100,00
301	325	73	0	Construcción Planta Depuradora Escobar - Provincia de Buenos Aires	-	-	-	36.911.1544.898	36.911.1544.898	0,00	37,14	31,43	31,43	100,00
301	325	73	0	Construcción Planta Depuradora Lallén y Reder Asociadas - Provincia de Buenos Aires	-	-	-	47.457.700.632	47.457.700.632	0,00	33,33	33,33	33,33	100,00
301	325	73	0	Construcción Planta Depuradora Santa María - Provincia de Buenos Aires	-	-	-	21.092.311.392	21.092.311.392	0,00	50,00	20,00	20,00	100,00
301	325	73	0	Construcción Planta Depuradora Santa María - Provincia de Buenos Aires	-	-	-	5.273.077.848	5.273.077.848	0,00	50,00	50,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Construcción Sistema de Rego Meseta Intermedia - Provincia de Chubut	-	-	-	30.478.389.981	30.478.389.981	33,33	33,33	33,33	0,00	100,00
301	325	73	0	Desagües cloacales para Froy M. Esquivel y Valle Viejo - Etap II - Catamarca	-	-	-	3.163.846.709	3.163.846.709	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Desarrollo del Plan Micro y Macrozonación de Aguas de Formosa - Formosa	-	-	-	843.692.456	843.692.456	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Desarrollo del Plan Micro y Macrozonación de Aguas de Norte	-	-	-	948.154.013	948.154.013	16,67	33,33	33,33	16,67	100,00
301	325	73	0	Desagües de la laguna La Piedad - Santa Fe	-	-	-	26.259.927.683	26.259.927.683	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Ejecución de la red de saneamiento de agua de la ciudad de Corzuela - Graf. Pinedo - Provincia del Chaco	-	-	-	611.677.030	611.677.030	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Expansión Servicios de Agua y Cloaca del Polígono de Gam Mendoza - Mendoza	-	-	-	6.760.086.801	6.760.086.801	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Generación de energía en Planta de tratamiento de aguas residuales (Salle)	-	-	-	474.577.036	474.577.036	16,67	33,33	33,33	16,67	100,00
301	325	73	0	Infraestructura de Agua y Cloaca. Nueva urbanización 60 ha (PV) - Nueva Cacería 2.000 M3	-	-	-	426.250.000	426.250.000	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Mejora del sistema de producción, transporte y distribución de Agua Potable de la Ciudad de Gualeguaychú - Entre Ríos	-	-	-	4.007.539.164	4.007.539.164	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Optimización y ampliación Planta depuradora Gualeguaychú - Entre Ríos	-	-	-	948.154.013	948.154.013	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Planta depuradora Gran Rosario, Provincia de Santa Fe	-	-	-	3.838.806.673	3.838.806.673	16,67	33,33	33,33	16,67	100,00
301	325	73	0	Planta depuradora Santa Fe - Santa Fe	-	-	-	6.697.414.602	6.697.414.602	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Planta depuradora Santa Fe - Santa Fe	-	-	-	5.880.789.524	5.880.789.524	16,67	33,33	33,33	16,67	100,00
301	325	73	0	Planta depuradora Santa Fe - Santa Fe	-	-	-	7.013.193.538	7.013.193.538	16,67	33,33	33,33	16,67	100,00
301	325	73	0	Planta depuradora Santa Fe - Santa Fe	-	-	-	1.033.522.258	1.033.522.258	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Provección de Agua Potable a la localidad de Cozuela - Chaco	-	-	-	6.327.693.418	6.327.693.418	16,67	33,33	33,33	16,67	100,00
301	325	73	0	Reducción del consumo de agua potable en la localidad de Cozuela - Chaco	-	-	-	12.966.498.428	12.966.498.428	16,67	33,33	33,33	16,67	100,00
301	325	73	0	Reconstrucción integral de sistema cloacal de la Ciudad de Concepción del Uruguay - Entre Ríos	-	-	-	2.636.538.924	2.636.538.924	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Renovación de tramos de redes cloacales obsoletas - Tucumán	-	-	-	19.794.588.086	19.794.588.086	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Renovación de tramos de redes cloacales obsoletas en Tucumán - Tucumán	-	-	-	12.539.379.123	12.539.379.123	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Sistema cloacal de la Ciudad de Barrancas - Chaco	-	-	-	2.109.231.139	2.109.231.139	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Sistema cloacal de la Ciudad de Concepción - Entre Ríos	-	-	-	2.636.538.924	2.636.538.924	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Sistema cloacal de la Ciudad de San Martín - Chaco	-	-	-	3.269.308.266	3.269.308.266	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Sistema cloacal de las localidades de Adolfo Beltrán, Barrio del Río y San Andrés - Tucumán	-	-	-	6.433.154.975	6.433.154.975	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Sistema cloacal Villa Ángela - Chaco	-	-	-	2.689.269.702	2.689.269.702	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Sistema cloacal Villa Ángela - Chaco	-	-	-	4.216.462.278	4.216.462.278	16,67	33,33	33,33	16,67	100,00
301	325	73	0	Sistema de Agua Negro - Provincia de Neuquén	-	-	-	10.968.001.604	10.968.001.604	33,33	33,33	33,33	0,00	100,00
301	325	73	0	Sistema de Agua Negro - Provincia de Rio Negro	-	-	-	33.328.651.909	33.328.651.909	33,33	33,33	33,33	0,00	100,00
301	325	73	0	Sistema de Agua Negro - Provincia de Rio Negro	-	-	-	7.266.489.254	7.266.489.254	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Sistema de Agua Negro - Provincia de Rio Negro	-	-	-	146.910.250.657	146.910.250.657	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Proyecto de saneamiento de las localidades de Bariloche y El Bolsón - Provincia de Rio Negro	-	-	-	69.769.935.136	69.769.935.136	33,00	33,00	34,00	0,00	100,00
301	325	73	0	Construcción del Centro Penitenciario Federal VI - Entre Ríos - Provincia de Buenos Aires	-	-	-	46.889.208.224	46.889.208.224	25,00	33,33	33,33	9,33	100,00
301	325	73	0	Construcción del Centro Penitenciario Federal de Junín - Junín - Provincia de Buenos Aires	-	-	-	66.124.396.274	66.124.396.274	16,67	33,33	33,33	16,67	100,00
301	325	73	0	Construcción del Complejo Penitenciario Federal de Agüero - Misiones - Provincia de Buenos Aires - Etapa II	-	-	-	7.514.135.933	7.514.135.933	33,33	33,33	33,33	0,00	100,00
301	325	73	0	Construcción de Viales de Acceso a Areas Metropolitanas	-	-	-	48.952.077.487	48.952.077.487	4,61	25,13	39,98	30,39	100,00
301	325	73	0	Renovación y Mejoramiento de Vías Bariloche - Misiones (Proyecto Vías Muebles) - Provincia de Buenos Aires, Rio Negro y Neuquén	-	-	-	34.484.500.314	34.484.500.314	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
301	325	73	0	REER - Estación Relato Submarina de las Inhas Mary Starmiento - Distribuidor Relato - Tucumán	-	-	-	64.011.356.816	64.011.356.816	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00

REPÚBLICA ARGENTINA

Planilla A Anexa al Artículo N° 7

PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA (PPP)															
CONTRATACIÓN DE OBRAS CON INCIDENCIA EN EJERCICIOS FUTUROS															
JURISDICCION	SERVICIO	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	CONCEPTO	FONDOS PÚBLICOS (en pesos)				AVANCE FÍSICO (en porcentaje)						
					2018	2019	2020	RESTO	TOTAL	2018	2019	2020	RESTO	TOTAL	
861	310	99	0	Construcción del Hospital Interzonal de Aguadas Vicinas Lopez y Piarres - General Rodriguez, Provincia de Buenos Aires	-	-	-	8.226.001.443	8.226.001.443	16,67	33,33	33,33	16,67	100,00	
861	310	99	0	Construcción del Hospital Interzonal Neuropsiquiatrico Especial de Aguado y Cónico Dr. Melchor Romero, Provincia de Buenos Aires	-	-	-	8.226.001.443	8.226.001.443	16,67	33,33	33,33	16,67	100,00	
861	310	99	0	Construcción del Nuevo Hospital Zonal de Aguado Dr. Lúcio Meléndez - Almirante Brown, Provincia de Buenos Aires	-	-	-	8.226.001.443	8.226.001.443	25,00	33,33	33,33	8,33	100,00	
861	310	99	0	Hospital Interzonal General de Aguado Dr. Oscar E. Alandis - Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires	-	-	-	11.917.155.936	11.917.155.936	33,33	33,33	33,33	33,33	100,00	
861	310	99	0	Hospital Zonal General de Aguado Dr. Isidoro Iñares, Quilmes - Provincia de Buenos Aires	-	-	-	9.913.386.354	9.913.386.354	25,00	33,33	33,33	8,33	100,00	
861	310	99	0	Nuevo Hospital de Pilar - Provincia de Buenos Aires	-	-	-	5.376.539.405	5.376.539.405	8,33	33,33	33,33	25,00	100,00	
861	310	99	0	Nuevo Hospital Morpatagónico Castro Rendón - Provincia de Neuquén	-	-	-	14.553.694.860	14.553.694.860	8,33	33,33	33,33	25,00	100,00	
TOTAL					0	0	0	11.088.157.996	3.054.898.198.098	3.054.898.198.098	8,33	33,33	33,33	25,00	100,00

