

## SESIONES ORDINARIAS

2016

# ORDEN DEL DÍA N° 493

Impreso el día 6 de septiembre de 2016

Término del artículo 113: 15 de septiembre de 2016

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

SUMARIO: **Declaración** de invalidez del decreto 797, de fecha 16 de junio de 2016, por el que se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2016. (5.653-D.-2016.)

*Marcos Cleri. – Diana B. Conti. – Juliana di Tullio. – Juan M. Abal Medina. – María Graciela de la Rosa. – Anabel Fernández Sagasti. – Juan M. Irrazábal. – Juan M. Pais.*

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

#### INFORME

#### I. *Antecedentes y conceptualización*

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

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

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

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificadas en

<sup>1</sup> 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 rígido de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

#### I

#### Dictamen de mayoría

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente P.E.-67-2016 referido al decreto del Poder Ejecutivo 797 de fecha 16 de junio de 2016, mediante el cual se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2016.

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 797 de fecha 16 de junio de 2016.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 23 de agosto de 2016.

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, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional.

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

#### CAPÍTULO TERCERO

##### *Atribuciones del Poder Ejecutivo*

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

”[...]”

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

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

#### CAPÍTULO CUARTO

##### *Atribuciones del Congreso*

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

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

#### CAPÍTULO QUINTO

##### *De la formación y sanción de las leyes*

Artículo 80: “Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no

podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.”

#### CAPÍTULO Cuarto

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

Artículo 100:

“[...]”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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.

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 de 1853/60.

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

## II. Análisis de los aspectos formales y sustanciales

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo 797 de fecha 16 de junio de 2016, mediante el cual se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2016, motivo por el cual es necesario analizar si se cumplen o no 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...”, “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.<sup>6</sup>

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

<sup>6</sup> 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.

Por lo tanto, desde el punto de vista formal, la norma cumple con los requisitos exigidos: fue decidido en acuerdo general de ministros, refrendado, conjuntamente, con el jefe de Gabinete de Ministros (artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional); y remitido a la comisión dentro del plazo previsto (artículo 99, inciso 3, cuarto párrafo, de la Constitución Nacional).

Es menester aclarar que varios de los ministros han sido remplazados interinamente por otros sin mayor aclaración que la sola firma.

### 2. Aspectos sustanciales

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

Conforme 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.

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

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

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

La CSJN ha interpretado en los casos “Verrocchi”, “Cooperativa del Trabajo Fast Limitada” y más recientemente en “Consumidores Argentinos” que, para que el presidente pueda ejercer legítimamente facultades

<sup>7</sup> “Verrocchi, Ezio D. c/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/8/19, *Fallos*, 322:1726; *La Ley*, 1999-E, 590.

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”.<sup>8</sup>

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

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

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

Según Gordillo, la Constitución Nacional no innova en cuanto a la causa habilitante de competencia legislativa en el Poder Ejecutivo, que siempre debe ser una

real emergencia pública en la sociedad: “No basta con invocarla, debe existir verdaderamente y ser susceptible de comprobación jurisdiccional. La admisibilidad del reglamento de necesidad y urgencia es excepcional”.

Prosiguiendo el autor destaca que: “La Constitución de 1994 mantiene, como regla, la prohibición de que el Poder Ejecutivo emita disposiciones de carácter legislativo. Ello ha motivado que –como lo ha sostenido en un interesante voto la jueza Argibay– los reglamentos de necesidad y urgencia padezcan de presunción de inconstitucionalidad, presunción que sólo puede ser abatida por quien demuestre que al momento de su dictado estaban reunidas las condiciones constitucionalmente exigidas al efecto.”<sup>9</sup>

La norma constitucional precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.<sup>10</sup> Pues bien, debe tratarse de una situación de carácter extraordinario o excepcional; esto es, un hecho no habitual, imprevisible o difícilmente previsible, que impida cumplir con el trámite parlamentario.

Es menester señalar que el convencional Raúl Alfonsín ha señalado que las circunstancias excepcionales suponen la existencia de una emergencia significativa y necesidad súbita que imposibilite que los cometidos estatales se cumplan por los medios ordinarios del procedimiento legislativo.<sup>11</sup>

A través del decreto en estudio se tomaron medidas de suma importancia económica y de desarrollo para el país.

Teniendo en cuenta 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, y recientemente el decreto 737/2016, es innegable la existencia de una práctica constitucional en la materia pero, sin perjuicio de ello, el nivel de endeudamiento y de alteración presupuestaria es inaudito.

El presente reglamento de necesidad y urgencia genera, prácticamente, un presupuesto nuevo sin la explicación acabada de la necesidad y urgencia que impidiera el trámite legislativo.

En las políticas públicas de índole económica el Estado cumple dos papeles como “actor económico”: el primero consiste en conseguir los ingresos para financiar sus gastos; el segundo, es llevar adelante y/o contribuir en el proceso de desarrollo económico y

<sup>9</sup> Gordillo, Agustín: *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, tomo I, capítulo VII, F.D.A., 2013.

<sup>10</sup> Bidart Campos, Germán: *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1995, tomo VI.

<sup>11</sup> Convención Nacional Constituyente, Ministerio de Justicia de la Nación, p. 2729.

<sup>8</sup> Comadira, Julio R.: “Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional”. *La Ley*, 1995-B, 825.

social del país, lo cual supone facultarlo para intervenir directa e indirectamente en este ámbito. La asignación de obras impacta directamente en el desarrollo de un país al fijar prioridades.

De esta manera, el decreto prevé modificar el presupuesto para el corriente año para afrontar “gastos previsionales” (pago de jubilaciones y moratorias previsionales) por \$ 76.000 millones para la ANSES, a la vez que habilita un endeudamiento de \$ 98.673.986.173 para concretar diversas obras para los próximos años, de los cuales más de 3.500 millones son para el año 2016.

Respecto de la modificación del presupuesto se dispone la modificación de cinco de sus planillas anexas. La primera de ellas determina un importe de \$ 76.000 millones en las denominaciones de crédito interno, gastos figurativos, gastos figurativos de la administración nacional para transacciones corrientes, contribución a instituciones de Seguridad Social y Administración Nacional de la Seguridad Social, para la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

La segunda, fija un importe de \$ 38.000 millones en las denominaciones de servicios sociales, crédito interno, gastos corrientes, transferencias, transferencias al sector privado para financiar gastos corrientes jubilaciones o retiros, para la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (entidad: Administración Nacional de la Seguridad Social, programa: prestaciones previsionales, subprograma: prestaciones previsionales del régimen de reparto).

La tercera modificación establece un importe de \$ 37.999.999.998, en las denominaciones de servicios sociales, crédito interno, gastos corrientes, transferencias y transferencia al sector privado para financiar gastos corrientes, jubilaciones o retiros, para el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (entidad: Administración Nacional de la Seguridad Social, programa: prestaciones previsionales, subprograma: prestaciones previsionales por moratoria previsional).

La cuarta de ellas dispone un importe total de \$ 76.000 millones en las denominaciones de contribuciones figurativas, contribuciones para financiar gastos corrientes, y contribuciones de la administración central para financiar gastos corrientes, para la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (entidad: Administración Nacional de la Seguridad Social).

Finalmente, la quinta modificación habilita la colocación de deuda pública por un importe de \$ 76.000 millones en las denominaciones de colocación de deuda, deuda en moneda nacional, colocación de deuda en moneda nacional a largo plazo y títulos públicos, para la jurisdicción 90 de servicio de deuda de la administración central.

En principio se está tomando crédito interno para gastos corrientes sin ningún debate parlamentario que amerite tal decisión que afecta a la sustentabilidad del Estado nacional. El presupuesto del sector público refleja los objetivos y las metas fijadas por los representantes del pueblo, no en vano el constituyente—sana-

mente—colocó en cabeza del Parlamento la aprobación del mismo.

El decreto autoriza modificaciones en “la contratación de obras y adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros” por \$ 98.673.986.173.

En ningún aspecto de la motivación surge el criterio de asignación de obras. No hay un criterio federal para la distribución de las mismas. El presupuesto total (plurianual) asignado para obras públicas asciende a \$ 98.673.986.173. Distribuido en 66 obras en distintas provincias. De ese monto, el 66 % (\$ 65.970.649.699) corresponden a obras a realizarse en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (un total de 12 obras) y el 23 % (\$ 22.156.142.530) corresponden a obras a realizarse en la provincia de Buenos Aires (29 obras).

En total, entre ambos distritos mencionados recibieron el 89 % (\$ 88.126.792.229) del presupuesto total asignado por el decreto de necesidad y urgencia 797/2016. Sólo el 10,7 % (\$ 10.547.193.944) es asignado al resto de las jurisdicciones del país: una obra para Entre Ríos; tres para Córdoba; cuatro para Neuquén; dos para Río Negro; una para Mendoza; una para Corrientes; una sola para Santa Fe (específicamente para la ciudad de Rosario respecto al Metrobus II por un importe irrisorio de \$ 125 millones en tres años); una para Tucumán; una para Salta; y una para Jujuy.

Hay provincias, como por ejemplo Chubut, que no han recibido obra alguna de este “nuevo presupuesto”.

No se aprecia, al menos en los considerandos del decreto en cuestión, la necesidad y urgencia, en los términos expresados ut supra de, por ejemplo, la obra de la Estación Central del Obelisco. La misma, seguramente es necesaria y útil para la población aledaña en su conjunto, pero no por ello debe violentarse la Constitución Nacional para su inclusión en el presupuesto.

Un apartado especial merece la autorización de la contratación de la obra de inversión denominada “Soterramiento del Ferrocarril Sarmiento” que figura en la planilla anexo I al artículo 2° del decreto bajo análisis.

Esta obra figura con una inversión total de \$ 45.000.000.000 (pesos cuarenta y cinco mil millones) prevista en desembolsos parciales para los años 2016 (\$ 300.000.000), 2017 (\$ 8.940.000.000), 2018 (\$ 8.940.000.000) y completándose el resto para los años siguientes.

Si hacemos un repaso de los antecedentes de esta obra vemos que por medio del decreto 151/2008 se adjudicó la obra “Soterramiento del corredor ferroviario Caballito-Moreno de la Línea Ferrocarril Sarmiento” al consorcio de empresas integrado por IECSA S.A. – Constructora Norberto Odebretch S.A. – COMSA S.A. y Ghela Società Per Azzioni, luego denominado Consorcio Nuevo Sarmiento (CNS). Conforme el artículo 22 del Pliego de Condiciones Particulares (PCP), los oferentes debían incluir en la oferta uno o varios programas de créditos destinados a financiar en forma total o parcial la etapa I de la obra. Con respecto a las etapas 2 y 3, los oferentes debían presentar una carta compromiso comprometiéndose

a gestionar el financiamiento de las mismas. A noviembre de 2015, luego de varias propuestas de financiación que fueron rechazadas por no cumplir con las exigencias de la licitación, las gestiones para conseguir financiamiento por parte del consorcio empresario fracasaron.

Del análisis del decreto 797/16 surge que el Estado nacional, al asignar \$ 45.000.000.000 a esta obra, está eximiendo al grupo empresario IECSA S.A. – Constructora Norberto Odebretch S.A. – COMSA S.A. y Ghela Societa per Azzioni de conseguir el financiamiento al que estaban obligados conforme las normas del pliego de licitación y, de esta forma, el Poder Ejecutivo está transgrediendo las condiciones originarias impuestas en el Pliego de Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas (artículo 22), aprobado por resolución 324/07 de la Secretaría de Transporte de la Nación.

En efecto, el aporte por parte del Estado nacional aprobado por el decreto bajo análisis, además de comprometer las arcas públicas en un monto muy significativo para el presupuesto nacional, modifica retroactivamente las condiciones establecidas en el Pliego de Condiciones Particulares beneficiando al grupo empresario adjudicatario de la obra en desmedro de los demás oferentes que oportunamente se presentaron al llamado a licitación. Tal decisión, además de significar un privilegio para el mencionado grupo empresario, coloca al Estado nacional frente a la posibilidad cierta de ser demandado por los daños y perjuicios de quienes se ven afectados por tal medida.

Por último, el decreto no especifica cuáles son los estudios de costos en los cuales se basa el Poder Ejecutivo para asignar \$ 45.000.000.000 mediante el presente decreto. Al tipo de cambio actual representarían u\$s 3.000.000.000 (dólares estadounidenses tres mil millones). Más aún teniendo en cuenta que, a julio de 2015, y conforme los datos estimados por el informe de gestión de la Unidad Ejecutora de la Obra de “Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito-Moreno de la Línea Sarmiento”<sup>12</sup> se estimaba la financiación faltante en u\$s 2.500.000.000 (dólares estadounidenses dos mil quinientos millones).

Por todo lo expuesto, consideramos que el presente decreto no cumple con los requisitos impuestos por el ordenamiento normativo nacional para ser declarado válido.

### III. Conclusión

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo 797 de fecha 16 de junio de 2016, mediante el cual se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2016.

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 797/2016, la comisión propone que se resuelva decla-

rar expresamente la invalidez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 797 de fecha 16 de junio de 2016.

Decreto 797

*Marcos Cleri.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional y en la ley 26.122 ha considerado el expediente P.E.-67-2016 referido al decreto 797 del Poder Ejecutivo nacional, del 16 de junio de 2016, mediante el cual se modificó el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2016, y se autorizó, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156, la contratación de obras y adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros.

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 797, del 16 de junio de 2016.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 23 de agosto de 2016.

*Luis P. Naidenoff. – Martín O. Hernández. – Nicolás M. Massot. – Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli. – Marta Varela.*

## INFORME

### 1. Introducción

Por medio del mensaje 20/2016 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 797 del Poder Ejecutivo nacional, del 16 de junio de 2016, mediante el cual se realizaron diversas modificaciones al presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2016, y se autorizó, asimismo, en virtud de lo establecido en el artículo 15 de la ley 24.156, la contratación de obras y la adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros.

<sup>12</sup> Informe disponible en el expediente de licitación pública de la obra de “Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito-Moreno de la Línea Sarmiento”. Ministerio de Planificación Federal.

Estas medidas se fundamentan –como se expresa en los considerandos del decreto– en las circunstancias allí reseñadas. Se explica que mediante el artículo 4° de la resolución 28, del 18 de febrero de 2016, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) estableció que el porcentaje de la movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241, correspondiente a marzo de 2016, sea de 15,35 % para las prestaciones mencionadas en el artículo 2° de la resolución 6/2009 de la Secretaría de la Seguridad Social, el cual se aplicará al haber mensual total de cada una de ellas, que se devengue o hubiese correspondido devengar al mes de febrero de 2016.

El referido artículo 32 dispone que “las prestaciones mencionadas en los incisos *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)* y *f)* del artículo 17 de la ley 24.241 y sus modificatorias, serán móviles. El índice de movilidad se obtendrá conforme la fórmula que se aprueba en el anexo de la presente ley. En ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir la disminución del haber que percibe el beneficiario” (artículo 32, ley 24.241). A su vez, el artículo 17 preceptúa que “el régimen instituido en el presente título otorgará las siguientes prestaciones: *a)* Prestación básica universal; *b)* Prestación compensatoria; *c)* Retiro por invalidez; *d)* Pensión por fallecimiento; *e)* Prestación adicional por permanencia; y *f)* Prestación por edad avanzada. La ley de presupuesto determinará el importe mínimo y máximo de las prestaciones a cargo del régimen previsional público. Ningún beneficiario tendrá derecho a recibir prestaciones por encima del tope máximo legalmente determinado”.

Asimismo, cabe señalar que durante los años anteriores se dictaron otras resoluciones con el mismo carácter que la resolución 28; es decir, para modificar la movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241. En efecto, se han emitido las siguientes medidas: resolución 396/2015 (estableció un 12,49 % para septiembre de 2015); resolución 44/2015 (un 18,26 % para marzo de 2015); resolución 449/2014 (un 17,21 % para septiembre de 2014); resolución 30/2014 (un 15,18 % para marzo de 2013).

Por lo tanto y en atención a la modificación de la movilidad dispuesta por la resolución 28, la vicepresidente de la Nación en ejercicio del Poder Ejecutivo, consideró necesario incrementar el presupuesto de la jurisdicción correspondiente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Por otro lado, el decreto 797/2016 también autorizó, en función de lo establecido en el artículo 15 de la ley 24.156, la contratación de obras y la adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas del decreto bajo examen. El citado artículo 15 de esa ley dispone 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 y/o adquirir los bienes y servicios hasta por su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigentes.

”Las autorizaciones para comprometer ejercicios futuros a que se refiere el presente artículo caducarán al cierre del ejercicio fiscal siguiente de aquél para el cual se hayan aprobado, en la medida que antes de esa fecha no se encuentre formalizada, mediante la documentación que corresponda, la contratación de las obras y/o la adquisición de los bienes y servicios autorizados.”

Aclarado esto 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 la vicepresidente de la Nación en ejercicio del Poder Ejecutivo, 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 o, en su caso, el vicepresidente de la Nación en ejercicio de tal magistratura, 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 de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo solamente cuando se verifiquen circunstancias precisamente excepcionales de necesidad y urgencia que demanden una inmediata solución legislativa que no implique de forma alguna retardo o postergación temporal como pueden requerir los procedimientos previstos por la Constitución para la formación y sanción de las leyes.

Bajo tal inteligencia, 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.

## 2. Objeto del decreto 797/2016

El decreto 797/2016, como quedó expresado en el punto anterior, modificó el presupuesto para el ejercicio de 2016 (aprobado por la ley 27.198), y estableció una autorización para la contratación de obras y la adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros, conforme el detalle que obra en el anexo del decreto.



En este contexto, cabe mencionar de forma sumaria de qué tratan estas dos modificaciones.

Respecto de la modificación del presupuesto se dispone la modificación de cinco (5) de sus planillas. La primera de ellas determina un importe de \$ 76.000 millones en las denominaciones de crédito interno, gastos figurativos, gastos figurativos de la administración nacional para transacciones corrientes, contribución a instituciones de seguridad social y Administración Nacional de la Seguridad Social, para la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

La segunda fija un importe de \$ 38.000 millones en las denominaciones de servicios sociales, crédito interno, gastos corrientes, transferencias, transferencias al sector privado para financiar gastos corrientes, jubilaciones o retiros, para la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (entidad: Administración Nacional de la Seguridad Social, programa: prestaciones previsionales, subprograma: prestaciones previsionales del régimen de reparto).

La tercera modificación establece un importe de \$ 37.999.999.998 en las denominaciones de servicios sociales, crédito interno, gastos corrientes, transferencias y transferencia al sector privado para financiar gastos corrientes, jubilaciones o retiros, para el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (entidad: Administración Nacional de la Seguridad Social, programa: prestaciones previsionales, subprograma: prestaciones previsionales por moratoria previsional).

La cuarta de ellas dispone un importe total de \$ 76.000 millones en las denominaciones de contribuciones figurativas, contribuciones para financiar gastos corrientes y contribuciones de la administración central para financiar gastos corrientes, para la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (entidad: Administración Nacional de la Seguridad Social).

Finalmente, la quinta modificación habilita la colocación de deuda pública por un importe de \$ 76.000 millones en las denominaciones de colocación de deuda, deuda en moneda nacional, colocación de deuda en moneda nacional a largo plazo y títulos públicos, para la jurisdicción 90 de Servicio de Deuda de la administración central.

En relación a la contratación de obras o adquisición de bienes y servicios con incidencia en ejercicios futuros, se estipulan en diferentes jurisdicciones, sesenta y seis (66) obras de inversión, con diferentes importes a devengar hasta 2018.

Por otra parte, 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.

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

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

*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 referendarlo 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 797/2016 ha sido decidido y referendado en acuerdo general de ministros juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 20/2016.

Asimismo, está acreditado que el decreto 797/2016 fue remitido en tiempo y forma toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 24 de junio de 2016. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

*b) Requisitos sustanciales*

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

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

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

las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (*Fallos*, 322:1726, 19/8/1999, considerando 9°).

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

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

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

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 797/2016, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión con el propósito inmediato de atender los gastos previsionales y el financiamiento de las obras de inversión.

Asimismo, el decreto 797/2016 se adecúa a las previsiones legales que fijan límites para modificar la ley de presupuesto en general y específicamente en materia previsional. En efecto, el reglamento responde a los artículos 16 y 18 de la ley 24.241, los cuales establecen, respectivamente, que “el Estado nacional garantiza el otorgamiento y pago de las prestaciones establecidas en este capítulo, hasta el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos para su financiamiento por la respectiva ley de presupuesto”, y que “las prestaciones del régimen previsional público serán financiadas exclusivamente con los siguientes recursos: [...] e) Los recursos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la ley de presupuesto...”.

Del mismo modo, también se encuadra dentro de los límites establecidos en la planilla anexa al artículo 34 de la ley 27.198, como del artículo 37 de la ley 24.156, el cual establece que “quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto”.

En este sentido, la motivación del decreto 797/2016 expresa con meridiana claridad que “a fin de evitar demoras en las acciones precedentemente referidas, resulta necesario disponer con urgencia las adecuaciones antes descritas correspondientes al ejercicio presupuestario 2016”.

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 la vicepresidente 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 la concreción de los diferentes proyectos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en particular de su organismo descentralizado, la Administración Nacional de la Seguridad Social, así como también un perjuicio para los segmentos sociales receptores de las obras de inversión proyectadas en el presupuesto de la Nación.

#### *4. 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 797/2016, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa en menoscabo de los derechos y garantías de los beneficiarios o destinatarios directos de los proyectos de la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en especial, de la Administración Nacional de la Seguridad Social, como de los sectores sociales favorecidos por las obras de inversión.

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. De modo que a todos los plazos involucrados en las tareas internas de las comisiones permanentes de asesoramiento deberán adicionarse, además, 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 modificación de la movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241 por la

resolución 28 de la ANSES, cuyo efecto es el necesario aumento de las partidas presupuestarias para la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad, las distintas modificaciones de las planillas del presupuesto en materia previsional dentro del referenciado Ministerio, la habilitación de una colocación de deuda pública para hacer frente a las cuestiones previsionales, y las diferentes modificaciones presupuestarias para financiar obras de inversión, representaron para el Poder Ejecutivo nacional una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban o que podrían significar. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un reglamento 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 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 797/2016 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.

### 5. *Práctica institucional*

En materia de decretos de necesidad y urgencia que responden a fines similares a los perseguidos con el decreto 797/2016 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 aprobar en el Congreso Nacional los reglamentos 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, y, recientemente, el decreto 737/2016 (contenido en el Orden del Día N° 250 de la Cámara de Diputados).

El dictamen favorable de esta comisión respecto de los decretos de necesidad y urgencia que dispusieron modificaciones presupuestarias puede leerse, entre otras, en los órdenes del día 3.219/2007, 48/2007,

1.003/2008, 881/2012, 880/2012, 929/2012, 178/2011, 1.813/2012, 1.492/2013, 2.480/2013, 3.007/2013, 11/2014, 1.768/2014, 329/2014, 1.627/2014, 2.681/2015 y 2.847/2015.

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).

En definitiva, está claro que 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.

### 6. *Conclusión*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al decreto 797/2016, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada requería una pronta decisión y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva expresamente declarar la validez del decreto de necesidad y urgencia 797, del 16 de junio de 2016, del Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 797

*Pablo G. Tonelli. – Luis P. Naidenoff.*

### III

#### **Dictamen de minoría**

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– instituida en los artículos

99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional y reglamentada en el artículo 2° de la ley 26.122 ha considerado el expediente P.E.-67-2016 referido al decreto del Poder Ejecutivo 797, de fecha 16 de junio de 2016, por el que se modifica el presupuesto general de la administración para 2016, arribando a la conclusión que se expresa en el siguiente proyecto de resolución, por los fundamentos que también seguidamente se desarrollan:

### Proyecto de resolución

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

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la invalidez del decreto del Poder Ejecutivo 797 de fecha 16 de junio de 2016.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 23 de agosto de 2016.

*Raúl J. Pérez.*

#### I. Informe

El decreto del Poder Ejecutivo 797 de fecha 16 de junio de 2016, por el que se modifica el presupuesto general de la administración para 2016, publicado en el Boletín Oficial en fecha 22 de junio del corriente año, ha sido remitido e ingresado en esta Comisión Bicameral Permanente para dictaminar en los términos de los artículos 2°, 8°, 10 y concordantes de la Ley 26.122.

Se invocan para su dictado las excepcionales facultades otorgadas al Poder Ejecutivo por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, siendo por tanto un decreto de necesidad y urgencia (conf. artículo 10 de la Ley 26.122).

Brevemente establecido, su objeto refiere a dos cuestiones:

a) Modificar el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2016;

b) Autorizar, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156, y sus modificaciones, la contratación de obras y adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas al decreto.

#### II. Análisis del decreto

El decreto 797/16 invoca las excepcionales facultades legislativas previstas en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, para disponer un incremento presupuestario sustancial. Se propone de este modo ampliar el presupuesto de la ANSES a fin de atender a los gastos previsionales emergentes de las normas que imponen la movilidad de los haberes por jubilaciones y pensiones.

Asimismo, el Poder Ejecutivo nacional considera necesario autorizar, conforme lo establecido por el artículo 15 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156, y sus modificaciones, la contratación de obras y adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros. En vista de que el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156, sustituido por el artículo 1° de la ley, 26.124, dispone que quedan reservadas al Honorable Congreso de la Nación las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, invocando las razones contempladas en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, dispone esas adecuaciones por medio de un decreto de necesidad y urgencia.

#### II. A) Cumplimiento de los presupuestos formales

El decreto 797/16 cumple con los requisitos formales previstos por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, en cuanto que:

a) Lo ha emitido el presidente de la Nación, en acuerdo general de ministros y cuenta con el refrendo del jefe de Gabinete y todos los demás ministros;

b) Se ha remitido dentro de los diez (10) días hábiles a la Comisión Bicameral Permanente que emite este dictamen y lo eleva en igual plazo al pleno de ambas Cámaras para su discusión y tratamiento.

#### II. B) Cumplimiento de los presupuestos sustantivos

El artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional destaca inicialmente que el Poder Ejecutivo no puede en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Luego de esta prohibición, el constituyente reformador de 1994 que ha dado carta constitucional a los decretos de necesidad y urgencia y a las otras normas emitidas por el presidente con naturaleza y rango de ley, y ha intentado definir las excepcionales circunstancias habilitantes que exceptúan la regla que yace en la prohibición inicial.

La jurisprudencia más reciente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha traducido en una interpretación integrativa la fórmula amplia con que el constituyente ha instituido los límites a las potestades legislativas en cabeza del presidente, precisando que son dos las circunstancias que deben cumplirse, presentarse y acreditarse para abonar su validez constitucional. Ha dicho la Corte, sintetizando su doctrina al respecto:

“Para que el presidente de la Nación pueda ejercer legítimamente las excepcionales facultades legislativas previstas en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución y 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 Cáma-

ras 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 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” (CSJN, *Fallos*, 333:633).

En tanto excepción al principio de la división de poderes y en la medida en que representa una ruptura del fino equilibrio en que reposan contenidos los tres poderes que definen la suerte de nuestra República, la potestad legislativa reconocida al Poder Ejecutivo es excepcional y sólo se habilita frente a circunstancias excepcionales.

En este sentido, por ejemplo, se ha expedido el actual procurador general de la Nación, el doctor Carlos Balbín, en su *Tratado de derecho administrativo*: “...el alcance de la potestad del Ejecutivo de dictar decretos de necesidad es restrictivo conforme los principios y las reglas del texto constitucional. Así, los principios del sistema democrático, división de poderes y prohibición de dictar normas de contenido legislativo, así como las disposiciones que surgen en particular de los artículos 99 y 82, de la Constitución Nacional, confirman ese criterio. Además, debe sumarse el sentido y la finalidad que imprimió el convencional a la reforma constitucional, es decir, la restricción de las potestades presidenciales que existían en nuestra práctica institucional con carácter previo a la reforma de 1994. Aun así, el convencional, más allá del principio básico de prohibición, establece excepciones, pero para ello debe cumplirse, ante todo, con el presupuesto de habilitación que prevé el artículo 99 en su inciso 3; esto es, la existencia de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes (250). De modo que sólo es posible comprender el instituto de los decretos de necesidad y urgencia si sabemos en qué consiste el trámite legislativo de las leyes [...]. Pues bien, debe tratarse de una situación de carácter extraordinario o excepcional, esto es, un hecho no habitual, imprevisible o difícilmente previsible, que impida cumplir con el trámite parlamentario”. (Balbín, Carlos, *Tratado de derecho administrativo*, La Ley, 2015, tomo I, capítulo IV, punto V.10.4).

Tales circunstancias, de acuerdo a la precisión que nos ha dado la jurisprudencia del máximo tribunal, acontecen siempre que exista imposibilidad de seguir el trámite normal y ordinario de sanción de las leyes, al tiempo en que se presenta una situación que reclama una inmediata y urgente intervención del Ejecutivo, que sólo puede darse a través de una ley.

De cualquier otro modo, si el Congreso estuviera en condiciones de atender esa misma situación excepcional, sin riesgo para su oportuna y eficaz solución o si no fuere necesaria su intervención por ser viable una

solución distinta a la legislativa, pues la vía excepcional de la potestad legislativa reconocida al presidente en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional se encontrará inhibida y vedada.

Relatados estos antecedentes es nuestra opinión que el decreto de necesidad y urgencia analizado no abasteca los presupuestos sustantivos que han sido enunciados ut supra, toda vez que no surge de su motivación, escueta y fácilmente refutable, que se encuentren corroboradas y acreditadas las excepcionales circunstancias bajo las cuales el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional habilita al presidente a dictar normas que tienen igual jerarquía y efectos que las leyes.

En efecto, son muchas las objeciones que podemos oponer a la validez del decreto 797/16, las que serán seguidamente expuestas.

## II. C) *Inexistencia de las circunstancias que hacen imposible seguir el tratamiento previsto por la Constitución Nacional para el trámite ordinario de las leyes*

La piedra de toque que separa la función legislativa, propia y exclusiva del Congreso de la Nación, de la excepcional potestad reglamentaria concedida por la Constitución Nacional bajo extraordinarias circunstancias, es precisamente la carga que se impone al Poder Ejecutivo en cuanto que debe acreditar, por medio de la adecuada motivación que debe exhibir el DNU emitido, que la cuestión tratada resulta urgente y que el Poder Legislativo se encuentra imposibilitado de reunirse para su tratamiento.

En el presente caso resulta inexistente este presupuesto, que es cardinal en el diseño constitucional para habilitar el ejercicio de las facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo nacional, teniendo en cuenta que las Cámaras del Congreso se encuentran en sesiones ordinarias, y pueden ser inmediatamente convocadas para dar tratamiento a los temas que resulten precisamente calificados de urgente consideración, según lo dispuesto por el artículo 63 y 99, inciso 9, de la Constitución Nacional.

Se suma a ello que no existe, en el caso tratado por el DNU analizado, o al menos no se ha alegado concretamente, una situación de emergencia o crisis que no pueda resistir la intervención del Congreso, por medio del procedimiento ordinario de debate y sanción legislativa. No es que neguemos relevancia ni trascendencia al fin de la movilidad jubilatoria declarada como antecedente para utilizar las excepcionales facultades acordadas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional; sino que no reconocemos que se encuentren dadas las circunstancias extraordinarias que imposibiliten el ejercicio primario y ordinario de la competencia legislativa que incumbe a este Congreso, puesto que bastaría con que el Poder Ejecutivo nacional remitiera su proyecto de modificación presupuestaria para que inmediatamente las Cámaras del Congreso instaran su tratamiento, debate y eventual sanción.

Tampoco se trata de reclamar un republicanismo formulista y vacío, sino de imponer el debido respeto que merece, en el marco de un Estado democrático, la discusión acerca del destino de los recursos públicos y la gestión patrimonial del Estado, materias que conforman y justifican el agravado tratamiento que merece en nuestra Constitución Nacional el tema presupuestario.

El DNU analizado relativiza y mella la relevancia institucional que tiene el presupuesto, cuando invoca una necesidad coyuntural, fuera de un contexto de crisis justificante, para ingresar de lleno en competencias legislativas del Congreso, determinadas constitucionalmente en el ámbito de un acto complejo de neural esencia democrática, como lo es el presupuesto.

Esta relevancia que emplazamos entre las más caras del procedimiento democrático, se funda en la imprescindible deliberación que debe servir como insumo, a la vez que como marco procedimental, para la adopción final de una decisión consensual legitimada en términos de democracia deliberativa. Eludir el Congreso para modificar la ley presupuestaria, sin dar razones de peso para ello, importa obturar el camino del debate público cuando se trata de un tema de alta trascendencia institucional, que toca a todos los argentinos y argentinas por igual, como lo es la distribución y asignación de recursos públicos.

Como bien señala la doctrina ocupada del tema: “Desde la óptica constitucional, el presupuesto es un instrumento del Estado actual para el logro de sus objetivos, no sólo por constituir un ámbito en el cual el principio de separación de poderes encuentra protagonismo, sino porque –aun cuando la norma fundamental no incluya reglas específicas sobre su contenido, como el caso argentino– las políticas que a través de él se aprueban ponen de manifiesto el grado de compromiso con los derechos y garantías del individuo y la sociedad”. (Ivanega, Miriam Mabel, *Control público*, Buenos Aires, Astrea, Ediciones RAP 2016, pág. 37).

No existiendo circunstancias de excepción que justifiquen proporcionalmente la omisión de esta etapa deliberativa donde los representantes del pueblo opinan sobre la asignación del gasto público, que es lo mismo que decir que es el momento en que se definen las políticas públicas que marcan los objetivos del gobierno, no resulta admisible el ejercicio de una facultad que, amén de excepcional, no puede servir como excusa para la eliminación de la discusión, el debate y la construcción deliberativa de consensos políticos.

## II. D) *La autorización a contraer deuda*

Empleando esta herramienta excepcional, el Poder Ejecutivo nacional requiere la autorización a contraer deuda pública por 76.000 millones de pesos para hacer frente a los gastos originados por los incrementos en las prestaciones previsionales. Pero véase que ni en los considerandos de la norma en análisis ni en sus anexos se especifica ninguna de las condiciones en las que se pretender acceder al crédito, ni se intenta una mínima

justificación de la necesidad de recurrir al mismo, ni la incidencia que dicho endeudamiento tendría sobre las cuentas públicas de nuestro país.

Y es un principio aceptado dentro de nuestra jurisprudencia y doctrina constitucional que quien ejerce una competencia excepcional, subordinada por tanto a interpretación restrictiva en sus alcances, corre con la carga argumental de demostrar la juridicidad de su actuación al amparo de la excepcionalidad.

Ello se traduce en un intenso y exigente esfuerzo explicativo, que demanda dar razones suficientes, plausibles, verificables y consistentes que ayuden a entender, comprender y asumir que se ha actuado en las circunstancias excepcionales que se invocan, sobre todo cuando se pretende asumir una competencia constitucionalmente asignada al Congreso (artículo 75, incisos 4, 7 y concordantes de la Constitución Nacional).

En el caso analizado el Poder Ejecutivo no ha desarrollado siquiera mínimamente un razonamiento que permita tener por motivado al DNU dictado, por ello no lleva a la convicción necesaria para asumir su razonabilidad y la urgencia y necesidad que reclama la Constitución Nacional para permitir el ejercicio de esta competencia extraordinaria.

## II. E) *La contratación de obras y la adquisición de bienes*

Por el artículo 2° del decreto 797/16 el Poder Ejecutivo nacional requiere la autorización, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156, y sus modificaciones, para la contratación de obras y adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros, de acuerdo con el detalle obrante en sus planillas anexas.

Nuevamente, ni un intento de justificación y motivación de por qué recurrir a esta herramienta excepcionalísima para actos normales de administración del Estado, que en modo alguno legitiman el dictado de un decreto de necesidad y urgencia. De un plumazo, sin dar un solo argumento, se pretende sustraer a la competencia del Honorable Congreso de la Nación la determinación de cómo se gastarán los dineros públicos. Y no sólo los dineros públicos de este presupuesto en curso, sino que se compromete al departamento Legislativo aún para periodos posteriores a 2018, cuando el mandato del actual presidente de la Nación ya habría caducado.

Véase que se imputan 3.513 millones a gastos del presupuesto del corriente año, pero 31.072 millones para el año 2017, 24.028 millones para el presupuesto 2018, y 40.058 millones para ejercicios posteriores. En definitiva, no se ve la urgencia de la autorización de gastos para presupuestos futuros requerida por el Poder Ejecutivo nacional, por la friolera de 98.700 millones de pesos: ¡6.600 millones de dólares! Como sostiene el profesor Gordillo, “el DNU debe satisfacer todos los demás tests de razonabilidad constitucional (existencia

de sustento fáctico suficiente, adecuación de medio a fin, proporcionalidad, etcétera)". (Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, tomo I, capítulo VII-31, 11ª edición, Ed. FDA). En este sentido, la medida en análisis es absolutamente irrazonable.

El ejercicio por parte del Ejecutivo de estas facultades propias del Congreso no puede justificarse. Por un lado, no se ha explicado por qué no puede recurrirse al trámite legislativo que impone la Constitución Nacional. Por el otro, la propia naturaleza de las obras, que deben desenvolverse en períodos de varios y que en muchos casos ni siquiera han comenzado, se contraponen con los requisitos constitucionales de la "necesidad" (una crisis de suma gravedad institucional que hace imperativo recurrir a esta vía institucional como única salida) y de la "urgencia" (la medida debe tomarse inmediatamente para responder a alguna circunstancia que se haya presentado de manera súbita, repentina e imprevisible).

En palabras del doctor Balbín: "...cabe advertir que en ningún caso debe interpretarse que el estado de excepción y la imposibilidad de seguir los trámites legislativos constituyen supuestos de justificación alternativos, esto es, ante la concurrencia de cualquiera de ambos el presidente puede dictar el decreto legislativo. Sin dudas, se trata de dos requisitos concurrentes o, en su caso, de un solo supuesto de habilitación que comprende ambos recaudos. Por ejemplo, el estado de emergencia (excepcionalidad) no justifica por sí solo el dictado de los decretos si, además, no se cumple con los recaudos que con carácter específico prevé el artículo 99, de la Constitución Nacional. En igual sentido, si no fuese posible seguir el trámite ordinario por razones políticas y no por situaciones excepcionales, tampoco es posible recurrir a los decretos de necesidad". (Balbín, Carlos, *Tratado de derecho administrativo*, Ed. La Ley, 2015, tomo I, capítulo IV, punto V.10.4).

## II. F) *El artículo 15 de la Ley de Administración Financiera, 24.156*

Mas allá de que por DNU en análisis se toman decisiones sobre qué tipo de obra y en qué lugar se las va a ejecutar, no se cumple con lo que literalmente dice el artículo 15 de la Ley de Administración Financiera. El mismo dice: "Artículo 15: 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 y/o adquirir los bienes y servicios hasta por su monto total, de

acuerdo con las modalidades de contratación vigentes. Las autorizaciones para comprometer ejercicios futuros a que se refiere el presente artículo caducarán al cierre del ejercicio fiscal siguiente de aquél para el cual se hayan aprobado, en la medida que antes de esa fecha no se encuentre formalizada, mediante la documentación que corresponda, la contratación de las obras y/o la adquisición de los bienes y servicios autorizados". (Párrafo sustituido por artículo 67 de la ley 26.078 B.O. 12/1/2006).

La reglamentación del artículo 15 dice: "Artículo 15. – Las jurisdicciones y entidades de la administración nacional que inicien la contratación de obras o la adquisición de bienes o servicios cuyo devengamiento se verifique en más de un ejercicio financiero, deberán remitir a la Oficina Nacional de Presupuesto de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción, en ocasión de presentar sus anteproyectos de presupuesto, la información que como mínimo contendrá: el monto total del gasto, su compromiso y devengamiento y su incidencia fiscal en términos físicos y financieros."

"La Oficina Nacional de Presupuesto evaluará la documentación recibida, compatibilizando el requerimiento para ejercicios futuros con las proyecciones presupuestarias plurianuales que se realicen para los ejercicios fiscales correspondientes. Los proyectos de inversión, previo a su consideración, deberán contar con la intervención de la Dirección Nacional de Inversión Pública de la Subsecretaría de Coordinación Económica de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de acuerdo a lo dispuesto por la ley 24.354 y su reglamentación. El proyecto de ley de presupuesto de la administración nacional y los respectivos proyectos de presupuesto de las entidades comprendidas en los incisos b), c) y d) del artículo 8° de la ley 24.156 incluirán el detalle de las contrataciones de obras o adquisición de bienes y servicios, con la información que requiera la oficina nacional de presupuesto.

"Quedan excluidas de las disposiciones de este artículo de la ley, los gastos en personal, las transferencias a personas cuyo régimen de liquidación y pago sea asimilable a gastos en personal, los contratos de locación de inmuebles, los servicios y suministros cuando su contratación por más de un ejercicio sea necesaria para obtener ventajas económicas, asegurar la regularidad de los servicios y obtener colaboraciones intelectuales y técnicas especiales. Asimismo, quedan exceptuadas aquellas contrataciones de obras cuyo monto total no supere la suma que para tal fin establezca la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción.

"La Contaduría General de la Nación diseñará y mantendrá operativo un sistema de información en el que se registrarán las operaciones aprobadas, que contenga como mínimo, el monto total autorizado, el monto contratado, los importes comprometidos y

devengados anualmente y los saldos correspondientes a los ejercicios siguientes, clasificados por categorías programáticas y por objeto del gasto”.

Como se ve, atento la trascendencia institucional que implica el compromiso de presupuestos posteriores, la Ley de Administración Financiera y su reglamentación imponen al Ejecutivo un detallado catálogo de obligaciones a cumplir. Y ello para remitir los presupuestos a consideración del Poder Legislativo. Cuánta mayor responsabilidad y prolijidad debería tener el Ejecutivo al ejercer estas potestades del Congreso.

Si bien en los considerandos del decreto 797/16 se alude al cumplimiento de estas normas, en ningún lugar se incluyen, por ejemplo, los recursos invertidos en los años anteriores. Veamos que del extensísimo listado de obras del anexo del decreto, algunas no se han iniciado, pero otras están en curso de ejecución. Y en relación a ninguna de ellas se ha proporcionado la “...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”.

Otro motivo más que debe llevar al rechazo del DNU en examen.

### III. *Un cheque al portador 6.600 millones de dólares*

En definitiva, el señor presidente de la Nación se ha extendido a sí mismo un multimillonario cheque al portador, para gastar miles de millones de dólares en las más de 60 obras que él mismo ha escogido, a lo largo de los próximos años (aun luego de caducado su mandato).

Asimismo, requiere una autorización en blanco para endeudarse por 76.000 millones de pesos sin indicar las condiciones en las que contraerá semejante deuda.

Como se ve, no se da ninguna de las condiciones sustanciales para que el Ejecutivo nacional haya podido dictar válidamente el decreto de necesidad y urgencia 797/16. No se ha alegado (menos aún demostrado) que existiera tal necesidad de recurrir al endeudamiento para satisfacer el aumento de las prestaciones previsionales. Tampoco se ha alegado los motivos de necesidad y urgencia por los que se pide autorización para gastar miles de millones de dólares por la sola determinación del señor presidente. Tengamos presente que, por ejemplo, el Poder Ejecutivo nacional se ha arrogado la facultad de tomar por sí y ante sí decisiones como la de gastar 1.100 millones de pesos en el desarrollo de ciclovías y bicisendas, sin siquiera especificar dónde se las piensa construir (ver la primera hoja de la enumeración de obras de la planilla anexa al artículo 2°).

En palabras de la Corte Nacional en el caso “Lequizamón Romero, Abel y otra c. I.N.S.S.J. y P. s/ordinario” (7 de diciembre de 2004, *Fallos*, 327:5559): “...únicamente en situaciones de grave trastorno que amenacen la existencia, la seguridad o el orden público o económico, que deben ser conjuradas sin dilaciones puede el Poder Ejecutivo nacional dictar normas que de suyo integran las atribuciones del Congreso, siempre y cuando sea imposible a éste dar respuesta

a las circunstancias de excepción. En consecuencia, el ejercicio de la prerrogativa en examen está sujeto a reglas específicas que exigen un estado de excepción y el impedimento de recurrir al sistema normal de formación y sanción de las leyes y contemplan, además, una intervención posterior del Poder Legislativo”. El Tribunal entendió que sólo “...el descalabro económico generalizado y el aseguramiento de la continuidad y supervivencia de la unión nacional” podían justificar la emisión de un DNU.

Por las razones expuestas nos pronunciamos por la invalidez del decreto 797/16 y así solicitamos sea declarado por el Honorable Congreso.

*Raúl J. Pérez.*

## ANTECEDENTE

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 24 de junio de 2016.

*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 de decreto de necesidad y urgencia 797 del 16 de junio de 2016, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 20

MARCOS PEÑA.

*Alfonso Prat-Gay.*

Buenos Aires, 16 de junio de 2016.

VISTO el expediente S01:0069387/2016 del Registro del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, la ley 27.198 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2016 y la decisión administrativa N° 10 de fecha 19 de enero de 2016, y

#### CONSIDERANDO:

Que por la resolución 28 de fecha 18 de febrero de 2016 de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se establece el valor de la movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241.

Que, en tal sentido, resulta necesario incrementar el presupuesto del citado organismo a fin de atender los gastos previsionales.

Que de acuerdo al artículo 16 apartado 2 de la ley 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), el otorgamiento y pago de las prestaciones previsionales están garantizadas por el Estado nacional hasta el monto de los créditos presupuestarios establecidos en la respectiva ley de presupuesto.



Que el artículo 18 de la ley 24.241 incluye entre los recursos para las prestaciones previsionales aquellos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la ley de presupuesto.

Que los mayores gastos señalados se financian con el uso de crédito interno.

Que la presente medida se encuadra dentro de los límites establecidos en la planilla anexa al artículo 34 de la ley 27.198 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2016.

Que resulta necesario autorizar, conforme lo establecido por el artículo 15 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156 y sus modificaciones, la contratación de obras y adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros.

Que el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156, sustituido por el artículo 1° de la ley 26.124, dispone que quedan reservadas al Honorable Congreso de la Nación las decisiones que afecten, entre otros, el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto.

Que a fin de evitar demoras en las acciones precedentemente referidas, resulta necesario disponer con urgencia las adecuaciones antes descriptas correspondientes al Ejercicio Presupuestario 2016.

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

Que el artículo 2° de la ley mencionada precedentemente determina que la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación tiene competencia para pronunciarse respecto de los decretos de necesidad y urgencia.

Que el artículo 10 de la citada ley dispone 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, en el plazo de diez (10) días hábiles, conforme lo establecido en el artículo 19 de dicha norma.

Que el Artículo 20 de la ley referida, prevé incluso que, en el supuesto que la citada Comisión Bicameral Permanente no eleve el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto, de conformidad con lo establecido en los Artículos 99, inciso 3 y 82 de la Constitución Nacional.

Que por su parte el artículo 22 de la ley 26.122, dispone que las cámaras se pronuncien mediante sen-

das resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de nuestra Carta Magna.

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

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

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

Por ello,

*La vicepresidenta de la Nación Argentina en ejercicio del Poder Ejecutivo, en acuerdo general de ministros*

DECRETA:

Artículo 1° – Modifícase el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2016, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 2° – Autorízase, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156 y sus modificaciones, la contratación de obras y adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 3° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 4° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 797

GABRIELA MICHETTI.

*Marcos Peña. – Alberto J. Triaca. – José G. Santos. – Guillermo J. Dietrich. – Germán C. Garavano. – Patricia Bullrich. – Carolina Stanley. – Alejandro P. Avelluto. – Sergio A. Bergman. – Andrés H. Ibarra. – José L. Barañao. – Alfonso Prat-Gay. – Juan J. Aranguren.*

" 2016 - Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional "

## PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 1

PRESUPUESTO 2016

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	76.000.000.000
	9				Gastos Figurativos	76.000.000.000
		1			Gastos Fig. de la Adm. Nac. p/Transacciones Corrientes	76.000.000.000
			3		Contribución a Instituciones de Seguridad Social	76.000.000.000
				850	Administración Nacional de la Seguridad Social	76.000.000.000
TOTAL GASTOS FIGURATIVOS						76.000.000.000

" 2016 - Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional "

## PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 1

PRESUPUESTO 2016

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	38.000.000.002
		15					Crédito Interno	38.000.000.002
			21				Gastos Corrientes	38.000.000.002
				5			Transferencias	38.000.000.002
					1		Transf. al Sector Privado para Financiar Gastos Corrientes	38.000.000.002
						1	Jubilaciones y/o retiros	38.000.000.002
TOTAL SUB-PROGRAMA								38.000.000.002

" 2016 - Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional "

## PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 1

PRESUPUESTO 2016

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	37.999.999.998
		15					Crédito Interno	37.999.999.998
			21				Gastos Corrientes	37.999.999.998
				5			Transferencias	37.999.999.998
					1		Transf. al Sector Privado para Financiar Gastos Corrientes	37.999.999.998
						1	Jubilaciones y/o retiros	37.999.999.998
TOTAL SUB-PROGRAMA								37.999.999.998
TOTAL PROGRAMA								76.000.000.000
TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL								76.000.000.000
TOTAL ENTIDAD								76.000.000.000

" 2016 - Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional "

## PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 1

PRESUPUESTO 2016

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	76.000.000.000
	1			Deuda en Moneda Nacional	76.000.000.000
		2		Colocación de Deuda en Moneda Nacional a Largo Plazo	76.000.000.000
			11	Titulos Públicos	76.000.000.000
TOTAL FUENTES FINANCIERAS					76.000.000.000

" 2016 - Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional "

## PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 1

PRESUPUESTO 2016

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS - RECURSOS (CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS)

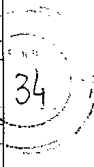
Instituciones de Seguridad Social

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	76.000.000.000
	1			Contribuciones para Financiar Gastos Corrientes	76.000.000.000
		1		Contrib. de la Adm. Central para Financiar Gastos Corrientes	76.000.000.000
			1	Ejercicio vigente	76.000.000.000
TOTAL CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS					76.000.000.000
TOTAL ENTIDAD					76.000.000.000

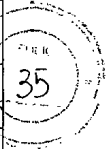
Planilla Anexa al Artículo N° 2

JURISDICCION	SERVICIO	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	PROYECTO	OBRA DE INVERSIÓN					IMPORTE A DEVENGAR (en pesos)					AVANCE FISICO (en porcentaje)				
					CONTRATACIÓN DE OBRAS O ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS CON INCIDENCIA EN EJERCICIOS FUTUROS					2016	2017	2018	RESTO	TOTAL	2016	2017	2018	RESTO	TOTAL
30	325	1	0	1	Reformalización y Puesta en Valor de la Sede Central del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	29.135.160	203.925.120	58.264.320	-	291.324.600	10,00	70,00	20,00	0,00	100,00				
30	613	20	2	36	Construcción de Sistema de Agua Potable - Concordia - Entre Ríos (PAYS II)	500.000	115.694.789	241.855.379	97.826.314	455.876.461	0,00	23,95	53,10	22,95	100,00				
30	613	20	2	37	Construcción de Sistema Acueducto Oeste - Mar del Plata - Buenos Aires	500.000	130.171.110	346.713.798	124.411.144	610.796.050	0,00	21,57	56,92	21,61	100,00				
30	613	20	3	72	Ampliación de Planta de Tratamiento Desagües Cioacales - San Carlos de Bariloche - Río Negro (PAYS II)	500.000	105.123.590	127.437.628	52.777.152	285.338.370	0,00	36,00	45,00	20,00	100,00				
30	613	20	3	73	Construcción de Sistema de Desagüe Cioacal - Villa La Angostura - Neuquén	500.000	57.496.486	57.815.594	0,00	115.812.080	0,00	48,25	51,75	0,00	100,00				
30	613	20	3	76	Construcción de Planta de Desagües Cioacales - Pinamar - Buenos Aires	500.000	29.096.483	100.322.127	15.543.952	145.452.262	0,00	19,00	69,30	11,70	100,00				
30	613	20	3	77	Ampliación de Sistema de Recolección y Tratamiento de Efluentes - Cuenca El Parramillo - Mendoza	500.000	111.785.183	277.627.802	576.901.405	966.794.390	0,00	10,45	27,45	62,10	100,00				
30	613	20	3	80	Rehabilitación Planta de Desagües Cioacales - Las Cañonas Moreno- Buenos Aires (PAYS II)	500.000	223.074.761	60.563.863	-	284.138.624	0,00	77,50	22,50	0,00	100,00				
30	613	20	3	81	Rehabilitación Planta de Desagües Cioacales - Ferrari Merlo, Buenos Aires (PAYS II)	500.000	223.074.761	60.563.863	-	284.138.624	0,00	77,50	22,50	0,00	100,00				
30	613	20	3	82	Rehabilitación Planta de Desagües Cioacales - Betta Visia - Buenos Aires (PAYS II)	500.000	223.074.761	60.563.863	-	284.138.624	0,00	77,50	22,50	0,00	100,00				
57	327	61	0	2	Desarrollo del Sistema de Ómnibus de Tránsito Rápido y Carriles Exclusivos - Metrobús Lanús	21.728.824	230.624.118	47.647.059	-	300.000.000	7,00	77,00	16,00	0,00	100,00				
57	327	61	0	2	Desarrollo del Sistema de Ómnibus de Tránsito Rápido y Carriles Exclusivos - Metrobús Morón	21.728.824	230.624.118	47.647.059	-	300.000.000	7,00	77,00	16,00	0,00	100,00				
57	327	61	0	2	Desarrollo del Sistema de Ómnibus de Tránsito Rápido y Carriles Exclusivos - Metrobús 3 de Febrero	14.485.882	153.748.412	31.764.706	-	200.000.000	7,00	77,00	16,00	0,00	100,00				
57	327	61	0	2	Desarrollo del Sistema de Ómnibus de Tránsito Rápido y Carriles Exclusivos - Metrobús Mar del Plata	14.485.882	153.748.412	31.764.706	-	200.000.000	7,00	77,00	16,00	0,00	100,00				
57	327	61	0	2	Desarrollo del Sistema de Ómnibus de Tránsito Rápido y Carriles Exclusivos - Metrobús Corobay	5.000.000	100.000.000	20.000.000	-	125.000.000	4,00	80,00	16,00	0,00	100,00				
57	327	61	0	2	Desarrollo del Sistema de Ómnibus de Tránsito Rápido y Carriles Exclusivos - Metrobús del Sistema de Ómnibus de Tránsito Rápido y Carriles Exclusivos - Metrobús Rosario II	5.000.000	100.000.000	20.000.000	-	125.000.000	4,00	80,00	16,00	0,00	100,00				
57	327	61	0	2	Desarrollo del Sistema de Ómnibus de Tránsito Rápido y Carriles Exclusivos - Metrobús Neuquén	5.000.000	100.000.000	20.000.000	-	125.000.000	4,00	80,00	16,00	0,00	100,00				
57	327	61	0	2	Desarrollo del Sistema de Ómnibus de Tránsito Rápido y Carriles Exclusivos - Pavimentación y Rehabilitación de Calzadas y Veredas	298.357.647	2.294.760.000	108.882.353	-	2.700.000.000	11,00	84,00	5,00	0,00	100,00				
57	327	61	0	2	Infraestructura Hidráulica	2.259.118	8.035.000	39.705.882	-	50.000.000	11,00	64,00	5,00	0,00	100,00				
57	327	61	0	2	Alumbrado Público	27.419.708	209.345.000	13.235.294	-	250.000.000	11,00	84,00	5,00	0,00	100,00				
57	327	61	0	2	Mejora del Sistema de Ómnibus de Tránsito Rápido y Carriles Exclusivos - Metrobús de Cioacales y Bicisendas	32.903.847	251.124.000	15.982.353	-	300.000.000	11,00	84,00	5,00	0,00	100,00				
57	327	61	0	3	Puesta en Valor de Estación de Ómnibus de Retiro	79.672.353	645.621.765	174.705.882	-	1.100.000.000	7,00	77,00	16,00	0,00	100,00				
57	327	61	0	4	Solamentado del Ferrocarril Sarmiento	40.609.957	268.128.174	123.260.870	-	450.000.000	9,00	64,00	27,00	0,00	100,00				
57	327	82	0	5	Construcción de Estación Subterránea Constitución - Red de Expresos Regionales	300.000.000	8.940.000.000	8.940.000.000	28.820.000.000	45.000.000.000	1,00	20,00	19,00	60,00	100,00				
57	327	62	0	16		106.379.149	1.032.769.787	669.361.702	1.091.469.362	3.000.000.000	6,00	34,00	23,00	37,00	100,00				



2016 - Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional

JURISDICCIÓN	SERVICIO	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	PROYECTO	CONTRATACIÓN DE OBRAS O ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS CON INCIDENCIA EN EJERCICIOS FUTUROS									
					IMPORTE A DEVENGAR (en pesos)					AVANCE FÍSICO (en porcentaje)				
					2016	2017	2018	RESTO	TOTAL	2016	2017	2018	RESTO	TOTAL
57	327	62	0	16	379.329.573	4.054.734.257	2.764.340.426	4.837.595.745	12.030.000.000	4,00	33,00	23,00	40,00	100,00
57	327	62	0	18	487.500	10.599.640	-	-	11.087.200	5,00	95,00	0,00	0,00	100,00
57	327	62	0	18	329.880	10.922.419	-	-	11.252.299	3,00	97,00	0,00	0,00	100,00
57	327	62	0	18	468.855	15.523.945	-	-	15.992.800	3,00	97,00	0,00	0,00	100,00
57	327	62	0	18	468.855	15.523.945	-	-	15.992.800	3,00	97,00	0,00	0,00	100,00
57	327	62	0	19	166.379.149	632.769.787	609.361.702	1.091.489.362	2.500.000.000	6,00	34,00	23,00	37,00	100,00
57	327	62	0	19	124.627.021	746.649.574	517.021.277	861.702.128	2.250.000.000	6,00	34,00	23,00	37,00	100,00
57	327	62	0	19	9.970.162	59.731.966	41.361.702	68.936.170	180.000.000	6,00	34,00	23,00	37,00	100,00
57	327	62	0	20	139.784.362	774.577.340	517.021.277	818.617.021	2.250.000.000	8,00	34,00	23,00	37,00	100,00
57	327	62	0	20	186.379.149	1.032.769.787	669.361.702	1.091.489.362	3.000.000.000	6,00	34,00	23,00	37,00	100,00
57	327	62	0	20	46.594.787	258.192.447	172.340.426	272.672.340	750.000.000	6,00	34,00	23,00	37,00	100,00
57	327	62	0	21	123.953.362	642.004.085	413.617.021	620.425.532	1.800.000.000	7,00	36,00	23,00	34,00	100,00
57	327	62	0	21	123.953.362	642.004.085	413.617.021	620.425.532	1.800.000.000	7,00	36,00	23,00	34,00	100,00
57	327	62	0	21	54.746.068	283.551.804	182.690.651	274.021.277	795.000.000	7,00	36,00	23,00	34,00	100,00
57	327	62	0	21	80.589.685	417.302.655	268.851.064	403.276.597	1.170.000.001	7,00	36,00	23,00	34,00	100,00
57	327	62	0	21	26.922.451	149.800.953	96.510.638	144.765.958	420.000.000	7,00	36,00	23,00	34,00	100,00
57	327	62	0	22	146.375.736	805.560.434	1.389.063.930	-	2.340.000.000	7,00	36,00	23,00	34,00	100,00
57	327	62	0	22	130.465.404	722.936.651	1.245.595.745	-	2.100.000.000	7,00	36,00	23,00	34,00	100,00
57	327	62	0	22	64.300.956	355.395.577	514.383.977	-	950.000.000	7,00	36,00	23,00	34,00	100,00
57	327	62	0	23	11.501.473	28.007.536	313.10.023	-	544.987.000	2,00	49,00	58,00	0,00	100,00
57	327	62	0	23	113.698	5.272.802	-	-	5.366.500	2,00	98,00	0,00	0,00	100,00
57	327	62	0	23	89.735	2.736.265	-	-	2.836.000	4,00	86,00	0,00	0,00	100,00
57	327	62	0	23	1.231.019	33.760.961	52.488.000	-	87.480.000	1,00	39,00	60,00	0,00	100,00
57	604	22	16	29	17.142.858	51.428.571	11.428.571	-	80.000.000	37,50	62,50	0,00	0,00	100,00
57	604	22	16	30	17.142.858	51.428.571	11.428.571	-	80.000.000	37,50	62,50	0,00	0,00	100,00
57	604	22	16	31	20.000.000	8.500.000	-	-	28.500.000	90,00	10,00	0,00	0,00	100,00



Planta Anexa al Artículo Nº 2

CONTRATACIÓN DE OBRAS O ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS CON INCIDENCIA EN EJERCICIOS FUTUROS					IMPORTE A DEVENGAR (en pesos)				AVANCE FÍSICO (en porcentaje)					
JURISDICCIÓN	SERVICIO	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	PROYECTO	2016	2017	2018	RESTO	TOTAL	2016	2017	2018	RESTO	TOTAL
57	604	22	16	32	20.000.000	8.500.000	-	-	28.500.000	90,00	10,00	0,00	0,00	100,00
					71.026.741	17.756.685	-	-	88.783.427	90,00	10,00	0,00	0,00	100,00
57	604	22	16	33	3.572.340	174.235.320	185.872.340	-	394.000.000	11,00	51,00	38,00	0,00	100,00
					8.571.351	385.710.798	411.424.651	-	895.707.900	11,00	51,00	38,00	0,00	100,00
57	604	22	17	57	158.918.919	544.884.885	138.216.216	-	840.000.000	35,00	65,00	0,00	0,00	100,00
					14.893.617	670.212.766	714.893.617	-	1.400.000.000	11,00	51,00	38,00	0,00	100,00
57	604	22	17	60	152.600.000	523.200.000	523.200.000	174.400.000	1.373.400.000	21,00	38,00	38,00	3,00	100,00
					5.740.568	22.962.277	-	-	28.702.846	20,00	80,00	0,00	0,00	100,00
57	604	22	17	61	7.052.572	28.210.289	-	-	35.262.861	20,00	80,00	0,00	0,00	100,00
57	669	16	0	10	7.450.043	29.800.172	-	-	37.250.215	20,00	80,00	0,00	0,00	100,00
					6.718.002	30.655.540	-	-	37.373.542	20,00	80,00	0,00	0,00	100,00
57	669	16	0	12	6.111.063	24.444.372	-	-	30.555.435	20,00	80,00	0,00	0,00	100,00
					19.917.679	13.079.453	-	-	32.996.132	50,00	50,00	0,00	0,00	100,00
57	888	16	0	15	67.910.850	126.120.150	-	-	194.031.000	35,00	65,00	0,00	0,00	100,00
81	317	62	0	43	3.513.487.795	31.072.545.438	24.028.986.590	40.058.966.351	98.673.986.173					
<b>TOTALES</b>														



"2016 - Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional"

Planilla Anexa al Artículo Nº 2

**CONTRATACION DE OBRAS O ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS  
CON INCIDENCIA EN EJERCICIOS FUTUROS  
REFERENCIAS DE LOS CÓDIGOS DE LOS CUADROS**

JURISDICCIÓN	SERVICIO	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	DENOMINACIÓN
30		30		Ministerio de Interior, Obras Públicas y Servicios
	325		325	Actividades Centrales
30		1	0	Ministerio de Interior, Obras Públicas y Servicios
	613		613	Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
30		20	0	Asistencia Técnico - Financiera y Desarrollo de Infraestructura para el Saneamiento
	613		2	Desarrollo de Infraestructura de Agua Potable
30		20	3	Desarrollo de Infraestructura Cloacal
		57		Ministerio de Transporte
57			327	Ministerio de Transporte
57	327	61	0	Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor
57	327	62	0	Formulación y Ejecución Políticas de Transporte Ferroviario
		604		Dirección Nacional de Vialidad
57	604	22	0	Construcciones
57	604	22	16	Obras de Mejoramiento y Reposición de Puentes - Fase II
57	604	22	17	Mejoramiento y Reposición de Rutas Fase IX
57		669		Administración Nacional de Aviación Civil
57	604	16	0	Regulación, Fiscalización y Administración de la Aviación Civil
		81		Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable
81			317	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable
30	325	62	0	Coordinación de Políticas Ambientales

