

CONGRESO NACIONAL  
CÁMARA DE SENADORES  
SESIONES ORDINARIAS DE 2020  
ANEXO I AL ORDEN DEL DIA N° 44

27 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO  
– LEY 26122

Dictamen en la consideración de los decretos 391/20 y 404/20 del Poder Ejecutivo. (S.-1034/20).

DICTAMEN DE COMISION

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo prevista en los artículos 99, inciso 3°, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional y en la ley 26.122, ha considerado el expediente 39-JGM-2020 referido al decreto 404 del Poder Ejecutivo nacional, del 23 de abril de 2020, mediante el cual se rectificó el documento "Condiciones de Emisión de los Títulos Nuevos" obrante como anexo III (IF-2020-26772030-APN-UGSDPE#MEC) del decreto delegado 391, del 21 de abril de 2020; bajo el título "C. bonos globales de la República Argentina en dolares estadounidenses Step Up 2039", donde dice "Fecha de vencimiento: 15 de Noviembre de 2029", debe decir "Fecha de vencimiento: 15 de Noviembre de 2039".

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,...

RESUELVEN

Artículo 1°: Declárase la validez del decreto 404, del 23 de abril de 2020.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 26 de mayo de 2020.

Pablo G. Tonelli – Gustavo Menna – Luis A. Petri – Omar B. De Marchi  
– Luis P. Naidenoff.-

## **INFORME**

### **1. Introducción y objeto del decreto**

Por medio del expediente 39-JGM-2020, el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto 404 del Poder Ejecutivo nacional, del 23 de abril de 2020, mediante el cual se rectificó el documento "Condiciones de Emisión de los Títulos Nuevos" obrante como anexo III (IF-2020- 26772030-APN-UGSDPE#MEC) del decreto delegado 391, del 21 de abril de 2020, bajo el título "C. bonos globales de la República Argentina en dolares estadounidenses Step Up 2039", donde dice "Fecha de vencimiento: 15 de Noviembre de 2029", debe decir "Fecha de vencimiento: 15 de Noviembre de 2039".

En los considerandos de la medida se consigna que mediante el decreto 391/20 se dispuso la reestructuración de los títulos públicos de la República Argentina emitidos bajo ley extranjera, mediante una invitación a canjear dichos títulos con los alcances, términos y condiciones detallados en el modelo de suplemento de prospecto (Prospectus Supplement).

Asimismo, se dispuso la emisión de una o varias series de instrumentos denominados en dólares estadounidenses y euros de conformidad con las condiciones financieras establecidas en las "Condiciones de Emisión de los Nuevos Títulos".

Así, se expresa que en el citado acto administrativo se deslizaron dos errores materiales que deben ser subsanados, de conformidad con lo previsto en la ley nacional de procedimientos administrativos 19.549 y su decreto reglamentario 1759/72 (t.o. decreto 894/17).

En este sentido, se consignó erróneamente el número de IF del anexo II del artículo 1° del decreto referido, cuando se lo

menciona en el artículo 3° y, asimismo, en el anexo III del artículo 2°, bajo el título "C. bonos globales de la República Argentina en dolares estadounidenses step up 2039" donde dice "Fecha de vencimiento: 15 de Noviembre de 2029." debió decir "Fecha de vencimiento: 15 de Noviembre de 2039".

Este decreto, cabe señalar, no contiene cláusula alguna que disponga comunicar su emisión a esta comisión bicameral. Sin embargo, fue igualmente remitido por el jefe de Gabinete de Ministros, bajo mensaje 34/20, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12 de la ley 26.122. Es decir, el jefe de Gabinete lo consideró como un decreto de delegación legislativa (*cf.* art. 12 ley 26.122). Por este motivo, correspondería el tratamiento del mismo con la normativa de delegación legislativa que habilitó la emisión del decreto delegado 391/20, que rectifica el nuevo decreto bajo análisis.

## **2. Competencia de la comisión**

Aclarado lo anterior y de acuerdo con la naturaleza de la norma bajo análisis, cabe señalar que estamos en presencia de un decreto delegado, dictado por el presidente de la Nación, en su condición de sujeto constitucionalmente habilitado para el ejercicio de facultades delegadas por el Congreso Nacional, tal como lo consagra el artículo 76 de la Constitución Nacional y lo autorizan expresamente las leyes 27.541, 24.156 y 27.544.

La habilitaciones legislativas —aludidas en el párrafo anterior— con que cuenta el titular del Poder Ejecutivo para la emisión de un decreto delegado, exige que necesariamente se recurra al procedimiento especial de control establecido por el artículo 100, inciso 12, de la Constitución Nacional y por el artículo 13 de 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 el ejercicio por parte del Poder Ejecutivo de facultades delegadas por el Congreso de la Nación solamente cuando tal delegación se refiera a 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.

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

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

#### **a) Requisitos formales**

El artículo 100, inciso 12, de la Constitución Nacional establece que al jefe de Gabinete de Ministros le corresponde *"refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente"*. Del enunciado se extraen dos recaudos formales que deben ser comprobados por la comisión: (a) que el decreto delegado esté refrendado por el jefe de Gabinete de Ministros; y (b) que el decreto esté sujeto al control de la Comisión Bicameral Permanente.

A estas exigencias constitucionales debemos sumar un tercer recaudo legal que consiste en que *"el Poder Ejecutivo, dentro de los diez días de dictado un decreto de delegación legislativa lo someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente"* (art. 12 de la ley 26.122).

El primer análisis de un decreto delegado a la hora de dictaminar acerca de su validez debe ser, entonces, el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo luego de superado ese primer control, corresponde considerar la existencia, o no, de los recaudos sustanciales.

Por lo tanto y en lo particular cabe tener por cumplidos los tres requisitos formales requeridos para la validez del decreto 404/20, toda vez que: (a) lleva la firma del presidente de la Nación, de los correspondientes ministros (de conformidad con el artículo 100, párrafo 1º, de la Constitución Nacional) y del jefe de Gabinete de Ministros (de acuerdo con el artículo 100, inciso 12, de la Constitución Nacional);

(b) fue remitido a la comisión el 30 de abril de 2020 (*cf.* mensaje 34/2020) por este último funcionario dentro del plazo estipulado por el artículo 12 de la ley 26.122; y (c) el decreto delegado se encuentra sujeto al control de validez por parte de la Comisión Bicameral Permanente, la cual debe

elevant el dictamen al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

**b) Requisitos sustanciales**

El artículo 76 de la Constitución Nacional consigna, como principio general, la prohibición de 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. De modo que para que el Poder Ejecutivo pueda ejercitar válidamente las atribuciones que le fueron conferidas por el Congreso Nacional, resulta imprescindible que la delegación esté circunscripta a los límites materiales y temporales exigidos por la Constitución Nacional.

En función de ello y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 de la ley 26.122, el presente dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los siguientes recaudos sustanciales: (a) que el decreto se limite a "materias determinadas de administración o emergencia pública"; (b) que se encuentre dictado dentro del plazo fijado para su ejercicio; y (c) que se mantenga "dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca".

**i. Adecuación del decreto a materias determinadas de administración o emergencia pública**

Para analizar si el decreto delegado se adecúa a materias determinadas de administración o emergencia pública, es necesario verificar en primer término la existencia expresa de las habilitaciones legales que autorizan la emisión de la medida ejecutiva.

En tal sentido, el decreto bajo estudio expresa en su último considerando que *"la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por los artículos 76 y 99, inciso 1° de la Constitución Nacional, las leyes 27.541, 24.156 y 27.544"*.

El artículo 3° de la ley 27.541 faculta al *"Poder Ejecutivo nacional a llevar adelante las gestiones y los actos necesarios para recuperar y asegurar la sostenibilidad de la deuda pública de la República Argentina"*.

El artículo 65 de la ley 24.156, por su parte, dispone que *"el Poder Ejecutivo podrá realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública y los avales otorgados en los términos de los artículos 62 y 64 mediante su consolidación, conversión o renegociación, en la medida que*

*ello implique un mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales (...)"*.

Finalmente, la ley 27.544 autoriza al Poder Ejecutivo nacional a *"efectuar las operaciones de administración de pasivos y/o canjes y/o reestructuraciones de los servicios de vencimiento de intereses y amortizaciones de capital de los Títulos Públicos de la República Argentina emitidos bajo ley extranjera"*.

En virtud de lo expuesto, se puede afirmar que las habilitaciones legales se encuentran vigentes y no están formuladas de forma genérica o indeterminada. De hecho, la ley 27.544 contiene disposiciones delegantes específicamente para los propósitos de reestructuración.

Resta ahora considerar si tal delegación constituye materia de administración o emergencia pública. Para ello será necesario determinar qué se entiende por materias determinadas de administración y emergencia pública, para identificar si el decreto se adecúa a alguna de ellas, o a ambas.

De manera previa al examen sobre el significado de las referenciadas locuciones, resulta necesario realizar una breve aclaración. Tanto el término *"materias de administración"* como el de *"emergencia pública"* son conceptos jurídicos cuya significación no está determinada por la norma fundamental. En consecuencia, será el operador jurídico constitucionalmente habilitado el que deberá realizar el juicio subjetivo o el proceso intelectual de tales locuciones, dentro de los márgenes de la razonabilidad y los límites externos de la juridicidad.

Este proceso volitivo que se efectúa no admite una única solución justa y estática, sino que, por el contrario, el juicio intelectual del operador se debe ajustar a las realidades sociales, políticas y económicas que imperan en el país en un momento histórico determinado, permitiéndose así una variación de lo que es entendido por materias de administración y emergencia pública, conforme el paso del tiempo.

#### i) a) Materias determinadas de administración

La doctrina ha considerado que la delegación legislativa es procedente respecto de la regulación de actividades que, aun siendo propias del Poder Ejecutivo, deben, sin embargo, disciplinarse por ley formal en tanto afectan derechos individuales o bien corresponden a materias específicamente asignadas por la Constitución al Congreso (Julio R.

Comadira, *Curso de Derecho Administrativo*, ed. Abeledo Perrot, 2013, p. 50).

A su tiempo, se consideró que la Constitución limita la delegación legislativa a asuntos de naturaleza administrativa o de emergencia pública. Sólo a aquellas cuestiones que hacen estrictamente a las razones de Estado, al gobierno, a la atención de los asuntos comunes y ordinarios, en síntesis, a la marcha normal y ordinaria de la administración (Roberto Dromi y Eduardo Menem, *La Constitución reformada; comentada, interpretada y concordada*, ed. Ciudad Argentina, 1994, p. 281).

Asimismo, se expresó que, frente al nuevo texto constitucional, el Congreso puede limitar con bases legislativas la potestad reglamentaria autonómica de todas las funciones administrativas del Ejecutivo, sin que existan poderes reservados de este poder que por imperio de la Constitución lo impidan (Humberto Quiroga Lavié, *Constitución de la Nación Argentina comentada*, ed. Zavalía, 1996, p. 508).

El legislador, mediante la práctica institucional, ha definido en su momento qué se entiende por materias determinadas de administración, por ejemplo, con la sanción de las leyes 25.148 y 25.414. De estas normas se pueden extraer ciertos criterios que tuvo en cuenta el Congreso Nacional para definir las materias determinadas de administración.

A este respecto se determinó, por ejemplo, que el Poder Ejecutivo estaba facultado para modificar la ley de ministerios, según lo estime conveniente; de desregular y mejorar el funcionamiento y la transparencia del mercado de capitales y de seguros, garantizando el debido control del sector; de transformar entidades autárquicas, reparticiones descentralizadas o desconcentradas, total o parcialmente, en empresas públicas, sociedades del Estado u otras formas de organización jurídica; la organización y atribuciones de la Jefatura de Gabinete y de los ministerios; o toda otra materia asignada por la Constitución Nacional al Poder Legislativo, que se relacione con la administración del país (texto según art. 2° de la ley 25.148 y art. 1° de la ley 25.414).

En definitiva, como se puede observar, el Congreso de la Nación, ha consagrado una definición amplia de lo que se entiende por materias de administración.

De acuerdo con lo expuesto, resulta posible aseverar que la facultad delegada en el Poder Ejecutivo contribuye a atender a la marcha normal y ordinaria de la administración.

En definitiva, la ejercida por el Poder Ejecutivo debidamente autorizado y conforme a los parámetros objetivamente determinados en la norma delegante, no altera de modo alguno el núcleo esencial de la regulación legislativa.

Bajo esa misma tesitura, la Corte Suprema ha reconocido que resulta admisible que *"el Congreso atribuya al Poder Ejecutivo ciertas facultades circunscriptas, exclusivamente, al aspecto cuantitativo de la obligación tributaria, es decir, autoriza elevar o disminuir las alícuotas aplicables, siempre y cuando, para el ejercicio de dicha atribución, se fijen pautas y límites precisos mediante una clara política legislativa"* (CSJ, "Camaronera Patagónica SA c/ Ministerio de Economía y otros s/ amparo", sentencia del 15 de abril de 2014, considerando 10).

#### i) b) Emergencia pública

Por otro lado, en cuanto al significado constitucional de *"emergencia pública"*, la jurisprudencia ha señalado que debe responder a una situación de hecho comprobable en la realidad, pues en palabras de la Corte, el alto tribunal *"en ejercicio de esa facultad de control ante el dictado por el Congreso de leyes de emergencia, ha verificado desde el precedente Fallos 136:161 ('Ercolano') la concurrencia de una genuina situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad, esto es, corroborar que la declaración del legislador encuentre debido sustento en la realidad (Fallos 172:21, 'Avico'; 243:449, 'Nadur'; 313:1638, 'Videla Cuello'; 330:855, 'Rinaldi', entre muchos otros)"* (CSJ, "Consumidores Argentinos c/ EN – PEN – Dto. 558/02-SS – ley 20.091 s/ amparo ley 16.986", sentencia del 19 de mayo de 2010, considerando 11).

Asimismo, se ha establecido una posible definición en el precedente "Peralta", refiriéndola como *"sucesos que conmuevan a la vida de la sociedad, amenacen llevarla a la anomia y la inviabilidad de la vida política organizada, como puede ser hoy el descalabro económico generalizado, del mismo modo que lo fue ayer la discordia entre las provincias, allí deben actuar los Poderes del Estado para evitar que se malogren aquellos esfuerzos, dilatados y penosos, retrotrayendo al país a estadios superados de fragmentación, desorden, falta de un imperio extendido del derecho"* (CSJ, "Peralta, Luis Arcenio y otro v. Estado Nacional", sentencia del 27/12/1990, considerando 35).

Del mismo modo, se expresó que las situaciones de emergencia son aquellas que *"derivan de acontecimientos extraordinarios, imprevisibles o bien inevitables con los recursos ordinarios, y que tienen una repercusión muy honda y extensa en la vida social, de suerte que demandan remedios también extraordinarios"* (CSJ, caso "Perón", Fallos 238-123, 1957), o que las perturbaciones económicas autorizan *"el ejercicio del poder de policía del Estado en forma más enérgica que la que admiten períodos de sosiego y normalidad"* (CSJ, caso "Martini", Fallos 200-245, 1944).

Por otro lado, respecto de las diferentes declaraciones legales de emergencia pública, es dable señalar que con fecha 21 de diciembre de 2019, se sancionó la ley

27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, la cual declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, hasta el 31 de diciembre de 2020.

Por lo tanto y de conformidad con todo lo hasta aquí manifestado, se puede afirmar sin hesitación que el decreto delegado 404/20 se adecúa a los parámetros expuestos, toda vez que su emisión hace a potestades propias de la administración cuyo ejercicio corresponde, por imperio normativo constitucional, al titular del Poder Ejecutivo nacional, lo cual también sitúa al decreto dentro de los parámetros legales expuestos y además en los lineamientos distinguidos por la jurisprudencia de la Corte Suprema.

ii) Emisión del decreto dentro del plazo comprendido en la ley delegante

El Congreso debe fijar un término para el ejercicio de la atribución delegada y nada impide que éste sea prorrogado (Néstor Pedro Sagüés, *Manual de Derecho Constitucional*, p. 382).

En este sentido, como quedó dicho más arriba, si la ley 27.541 declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, hasta el 31 de diciembre de 2020, toda aquella delegación legislativa que se base en esa emergencia, como es el caso, tiene un plazo de duración hasta tal fecha. Es decir, el plazo de duración está condicionado hasta tanto perdure la emergencia legalmente declarada.

Merced a lo expuesto, cabe tener por cumplido el recaudo bajo análisis.

*iii)* Adecuación del decreto a las bases fijadas por la ley delegante

Las bases de la delegación son aquellas pautas, criterios o directrices, que debe indicar el Congreso en la ley delegante, para que el Poder Ejecutivo se circunscriba materialmente a ellas al momento de dictar un decreto delegado. Cuanto más preciso, claro y previsible sea ese marco, más ajustado a la seguridad jurídica estará el decreto.

Este ha sido el criterio de la Corte Suprema al fallar en la causa "Colegio Público de Abogados de Capital Federal". Se estableció en esa oportunidad que: 1) la delegación sin bases está prohibida; y 2) cuando las bases estén formuladas en un lenguaje demasiado genérico e indeterminado, la actividad delegada será convalidada por los tribunales si el interesado supera la carga de demostrar que la disposición dictada por el presidente es una concreción de la específica política legislativa que tuvo en miras el Congreso al aprobar la cláusula delegatoria de que se trate. Así, por ser amplia e imprecisa, la delegación no confiere atribuciones más extensas, sino, al revés, a mayor imprecisión, menor alcance tendrá la competencia legislativa que podrá el Ejecutivo ejercer válidamente (CSJ, "Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/ EN - PEN - ley 25.414 - dto. 1204/01 s/ amparo", sentencia del 4 de noviembre de 2008, considerando 12).

En consecuencia, se puede confirmar que la delegación legislativa que da lugar al decreto 404/20, resulta acorde a los criterios expuestos, porque el ejercicio de la medida delegada por el Congreso al Poder Ejecutivo resulta coherente con lo establecido en las leyes delegantes.

Como se puede apreciar el legislador ha contemplado en la norma con claridad de política legislativa los marcos y límites de la delegación, para que el Poder Ejecutivo no incurra en una "delegación desenfrenada" o en "taludes que le impidan su desborde" (Fallos 237-636). Por lo tanto, cabe por tener cumplido el requisito bajo análisis.

#### **4. Conclusión**

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto delegado 404 del Poder Ejecutivo nacional, del 23 de abril de 2020.

DECRETO 404/20

Pablo G. Tonelli – Alberto G. Menna.-