

## SESIONES ORDINARIAS

2020

## ORDEN DEL DÍA N° 81

Impreso el día 26 de agosto de 2020

Término del artículo 113: 4 de septiembre de 2020

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE  
DE TRÁMITE LEGISLATIVO - LEY 26.122

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 582 de fecha 6 de julio de 2020, por el cual se aprueba el modelo de Enmienda 1 al Suplemento de Prospecto del 21 de abril de 2020 para la oferta de canje de deuda soberana sujeta a ley extranjera. (69-J.G.M.-2020.)

## INFORME

**Dictamen de comisión**

*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 decreto de facultades delegadas 582 del 6 de julio de 2020, mediante el cual se aprueba el modelo de Enmienda 1 al Suplemento de Prospecto del 21 de abril de 2020 para la oferta de canje de deuda soberana sujeta a ley extranjera.

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 validez del decreto 582 de fecha 6 de julio del año 2020.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 24 de agosto de 2020.

*Marcos Cleri. – Lucía B. Corpacci. – Pablo G. González. – Pablo R. Yedlin. – Daniel A. Lovera. – Guillermo E. M. Snopek. – Ana C. Almirón. – María T. M. González. – Mariano Recalde.*

**I. Antecedentes**

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

Resulta preciso destacar que la reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/1860 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 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.

1. Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos fuesen sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución argentina*, 1890.

En una postura distinta se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

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, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

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

“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 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 juntamente 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 lo ha dejado subordinado a una ley especial.

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

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

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

Entre los administrativistas, se define a los reglamentos como “todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.

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 dere-

cho administrativo, habida cuenta de que no solo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

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

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

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

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

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

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

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

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

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos

delegados,<sup>1</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 enuncia una serie de requisitos concurrentes para viabilizar el supuesto de excepción.

Los mencionados requisitos se refieren a las materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases que el Congreso establece para el caso.

Tal y como sostiene Julio Rodolfo Comadira, la fijación como regla de la improcedencia de la delegación legislativa es coherente con el sentido de la prohibición contenida en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.<sup>2</sup>

Conforme lo expuesto ut supra, como excepción a la prohibición se habilita una delegación circunscrita 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.

La locución “materias determinadas de administración” fue utilizada por Rafael Bielsa en su obra *Derecho constitucional* para referirse a los aspectos sobre los cuales la delegación legislativa puede incursionar válidamente.

Sin embargo, Bielsa no dio un concepto positivo de las materias mencionadas y, en cierto modo, las definió por exclusión al considerar que ellas no podían significar la remisión del poder impositivo, ni represivo penal, ni de imposición fiscal, ni de cargas personales, ni actos que restrinjan el derecho de propiedad, la libertad personal de locomoción, industria, trabajo, enseñar y aprender, ni la inviolabilidad del domicilio.<sup>3</sup>

Por su parte, Marienhoff, sobre la base de la distinción entre administración general y especial, señala que el concepto “administración general” no es sinónimo de “administración total”, puesto que existen ciertos ámbitos de la función administrativa asignados directa y expresamente por la Constitución al Congreso.<sup>4</sup>

Desde este punto de vista, la delegación autorizada excepcionalmente por el Congreso se referiría sustancialmente a las materias de administración confiadas por la Constitución a aquel, con exclusión, por tanto, del resto de las materias propias de la función administrativa, las cuales corresponderían originariamente al Poder Ejecutivo y no necesitarían, por lo tanto, de delegación para ser asumidas por este.

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

2. Comadira, Julio Rodolfo, *Procedimientos administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2003.

3. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

4. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

En este orden de ideas, Comadira expresa que “la idea subyacente en el pensamiento de Marienhoff integrada a una concepción de las funciones jurídicas del Estado que atiende al régimen positivo propio de cada una de estas permite obtener una conceptualización de aquellas materias coherente con las exigencias jurídico-políticas del principio de división de poderes tal como él ha sido recogido por la Constitución”.<sup>1</sup>

Respecto de los asuntos de emergencia pública, es preciso destacar que el concepto de emergencia no es un concepto desconocido en el derecho público argentino.

“La emergencia aparece contemplada en el texto constitucional junto con las materias determinadas de administración, pero ella no es una materia, sino una situación a la cual, por tanto, puede en sí misma exigir, teóricamente, la delegación en cualquier materia”.<sup>2</sup>

El segundo requisito concurrente para viabilizar el supuesto de excepción expresado en el artículo 76 de la Constitución Nacional se refiere a una exigencia de orden temporal, es decir, al establecimiento de plazos concretos para la delegación legislativa.

Vinculada con el tema del plazo se inscribe la regulación del instituto de la caducidad. La Constitución ha previsto la extinción de esta competencia, que se produce de pleno derecho por el transcurso del plazo previsto. La norma dispone que la caducidad resultante del plazo estipulado o previsto no importará la revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas como consecuencia de la delegación legislativa.

Finalmente, el tercer aspecto vinculado con la delegación legislativa requiere que los decretos que se dicten como consecuencia de la delegación deben hacerse sobre las bases fijadas en la delegación, es decir, se deben fijar las pautas orientativas de la transferencia de competencia que permitan establecer claramente la finalidad en orden a la cual se otorga la delegación.

Por otra parte, el tratamiento de los reglamentos delegados antes de la reforma constitucional de 1994, es decir, en el marco de la Constitución histórica de 1853-1860, estuvo caracterizado en la jurisprudencia argentina a través de la elaboración de una correcta doctrina respecto de la delegación de facultades.

La primera sentencia data del año 1927, en el caso “Delfino”<sup>3</sup>, en el cual se debatía la validez de una multa de cincuenta pesos impuesta por la entonces Prefectura General de Puertos a los agentes del buque alemán “Bayern”, en el marco de lo dispuesto por los artículos 43 y 117 del reglamento del Puerto de la Capital aprobado por decreto del Poder Ejecutivo nacional.

El primer artículo citado prohibía a los buques arrojar al agua o a tierra en el interior del puerto objeto alguno, y el segundo, por su parte, consignaba que la infracción a la referida prohibición resultaba castigada con una multa de cincuenta pesos.

El afectado había sostenido la inconstitucionalidad de ambas cláusulas reglamentarias, pues las dos configuraban, a su juicio, una indebida delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, quien, según el apelante, carecía de atribuciones para crear sanciones penales de un presunto poder de policía que la Constitución ha puesto exclusivamente en manos del Poder Legislativo.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, luego de la descripción de los hechos, recuerda, en primer lugar, que la ley 3.445 había puesto la policía de los mares, ríos, canales y puertos sometidos a jurisdicción nacional a cargo exclusivo de la Prefectura General de Puertos y demás organismos de ella dependientes. Y destaca también que hasta tanto se sancionara el Código de Policía Fluvial y Marítima, serían atribuciones de aquella vigilar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias, cuidar la limpieza de los puertos, remover los obstáculos a la navegación y juzgar las faltas o contravenciones a las ordenanzas policiales cuando la pena no excediera de un mes de arresto o de cien pesos de multa.<sup>4</sup>

En este orden de ideas, a partir del citado fallo, la Corte Suprema desarrolla su doctrina en materia de delegación de facultades, la cual puede sintetizarse a través de los siguientes enunciados:<sup>5</sup>

Sienta como principio esencial uniformemente admitido para el mantenimiento e integridad del sistema adoptado por la Constitución y proclamado en el artículo 29 de esta, la improcedencia de que el Congreso delegue en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la administración ninguna de las atribuciones o poderes expresa o implícitamente a él conferidos por la Constitución.

Asimismo, brinda un concepto de delegación que extrae del jurista Esmein al afirmar que ella no existe propiamente sino cuando una autoridad o persona de un poder determinado hace pasar el ejercicio de ese poder a otra autoridad o persona descargándolo sobre ella, situación que, en el caso, no considera configurada por la ley.

En dicho fallo, la CSJN distingue entre la delegación del poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores o detalles necesarios para la ejecución de aquella y afirma que lo primero no es procedente, mientras que, en cambio, lo segundo sí, aun en países en que, como en Estados Unidos, el poder reglamentario del Poder Ejecutivo no está contemplado en la Constitución.

1. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

2. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

3. “A. M. Delfino y Cía”, *Fallos*, 148:430, del 20 de junio de 1927.

4. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

5. Síntesis desarrollada en Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

En efecto, la Corte Suprema considera que el poder reglamentario compete en nuestra Constitución tanto al Congreso como al Poder Ejecutivo. Al primero de un modo específico y para objetos ciertos y determinados, o bien genérico e indeterminado. Al segundo, específicamente para expedir las instrucciones y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias (antiguo inciso 2, artículo 86).

Ahora bien, el máximo tribunal de la Nación afirma que ambos poderes reglamentarios poseen idéntica naturaleza, de forma que la extensión de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo derivaría de una autorización legal implícita conferida por el Legislativo a la discrecionalidad de aquel, sin más limitación que la de no alterar el espíritu de la ley.

En cambio, en el fallo “Mouviel”<sup>1</sup> la CSJN declaró la inconstitucionalidad de la cláusula del Estatuto de la Policía Federal que facultaba al jefe de esta a emitir y aplicar edictos dentro de la competencia asignada por el Código de Procedimientos en lo Criminal (ley 2.372), para reprimir actos no previstos por las leyes en materia de policía de seguridad, y dictar las reglas de procedimiento para su aplicación.<sup>2</sup>

Sin embargo, la CSJN no dejó de recordar su propia jurisprudencia en el sentido de que no existe delegación de funciones legislativas sino simple ejercicio de la facultad reglamentaria contemplada en el antiguo inciso 2 del artículo 86 de la Constitución Nacional, cuando se confiere “al Poder Administrador [...] la facultad de fijar específicas normas de policía, crear infracciones y fijar las sanciones correspondientes dentro de límites establecidos por la misma ley”.

No obstante, reivindicó en el caso la competencia exclusiva del Poder Legislativo para legislar en materia represiva por leve que sea y destacó que la ley anterior requerida por el artículo 18 de la Constitución Nacional exige, indisolublemente, la doble precisión por la ley de los hechos punibles y de las penas a aplicar.

En el fallo “Cocchia” la CSJN debió decidir sobre la constitucionalidad del decreto 817/92, que había suspendido la vigencia de diversos convenios colectivos, fijando nuevas pautas para el régimen laboral de la actividad de los actores, derogado todo acto normativo opuesto a estas y convocado a las partes a la negociación y firma de un nuevo convenio con arreglo a ciertas limitaciones.<sup>3</sup>

La CSJN, valorando las normas citadas en los considerandos del precitado decreto –leyes 23.696 y 24.093 (posterior al dictado del decreto 817/92 pero a

juicio de la Corte tácitamente ratificatoria de él) y Tratado de Asunción, entre otras– y el proceso de transformación encarado en aquel entonces por el Poder Legislativo, para lo cual se facultó al Poder Ejecutivo a adoptar decisiones dirigidas a materializar las pautas fijadas, halla un bloque de legalidad definidor de una clara política legislativa acorde con la Constitución respecto de la cual el decreto referido no sería más que uno de los instrumentos cuya implementación el legislador confió en el Poder Ejecutivo.<sup>4</sup>

En síntesis, el inicio de la elaboración doctrinaria de la CSJN respecto de la delegación legislativa antes de la reforma constitucional de 1994 se puede sintetizar en el siguiente razonamiento: la delegación como principio no procede; ella no se configura, sin embargo, al menos propiamente cuando el Congreso solo autoriza al Ejecutivo a reglar pormenores o detalles necesarios para la ejecución de la ley; a partir de un poder reglamentario compartido, el Congreso puede habilitar con amplitud al Ejecutivo expresa o implícitamente a reglamentar la ley.

Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, la CSJN se expidió en fallos tales como “Massa”<sup>5</sup> y “Rinaldi”<sup>6</sup> entendiéndose que la existencia de una crisis económica habilita a los órganos Legislativo y Ejecutivo para dictar medidas razonables destinadas a paliar sus efectos; mientras que el mérito, la oportunidad y conveniencia de tales medidas escapan a la órbita judicial y no pueden ser revisadas en abstracto.

En este sentido, resulta de una claridad significativa el dictamen emitido por el procurador general de la Nación en relación al precitado fallo “Rinaldi”, al destacar que la crisis que demostró toda su intensidad y gravedad a fines de 2001 condujo, entre otras cosas, como es bien conocido, a la declaración legal del estado de emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria (ley 25.561).<sup>7</sup>

“La doctrina de la emergencia no es tema novedoso en la historia argentina ni en la jurisprudencia del Tribunal. Sin embargo, cabe atribuir características particulares y de inusitada gravedad a la crisis [...] que hizo eclosión por aquella época.”<sup>8</sup>

“En efecto, es un hecho de público y notorio conocimiento que la Argentina se vio enfrentada al impacto de una crisis terminal de descomunales consecuencias sobre el bienestar del conjunto de la población. La abrupta caída de los niveles de producción y consumo, acompañada por un franco retroceso en las variables sociales, generó el comienzo del derrumbe del régi-

1. “Raúl O. Mouviel y otros”, *Fallos*, 237:636, del 17 de mayo de 1957.

2. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

3. “Cocchia, Jorge c/ Estado nacional”, *Fallos*, 316:2624, del 2 de diciembre de 1993.

4. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

5. *Fallos*, CS 329:5913.

6. *Fallos*, CS 330:855.

7. *Fallos*, CS 330:855. Dictamen del procurador general de la Nación, 8/2/2007.

8. *Fallos*, CS 330:855. Dictamen del procurador general de la Nación, 8/2/2007.

men de política económica implementado durante la década del noventa.”<sup>1</sup>

“Asimismo, el precitado dictamen enfatiza que, no se puede perder de vista el contexto económico, social e institucional en que se tomaron las medidas adoptadas para conjurar el estado de crisis, pues de lo contrario se corre el riesgo de encontrar soluciones abstractas y, por lo mismo, desvinculadas de la realidad nacional.”<sup>2</sup>

En este orden, cabe recordar un trabajo de Jorge Carlos Albertsen, “Sentido y alcance de la delegación legislativa en la reforma constitucional”, Universidad Austral, 1995 (bajo la tutoría de Alfonso Santiago H.), en el cual el autor desarrolla con precisión la relevancia de la reforma introducida en el artículo 76 de la Constitución Nacional en 1994.

En dicho trabajo, el precitado autor señala: “Hasta la reforma de 1994, las disposiciones de carácter legislativo dictadas por el Poder Ejecutivo fueron interpretadas por la Corte Suprema y por buena parte de la doctrina como el ejercicio de la potestad que la Constitución Nacional consagra en el artículo 86, inciso 2, hoy 99, inciso 2. Es decir que cuando el Poder Ejecutivo dictaba una disposición de carácter legislativo, lo hacía en ejercicio de una facultad propia, la reglamentaria, y no de una facultad delegada. Después de la reforma, el instituto ha sido incorporado, expresamente, al texto constitucional, de manera que hoy existe la posibilidad de que el Poder Ejecutivo dicte disposiciones de carácter legislativo en ejercicio de las facultades delegadas. Por ello creo que no puede establecerse un paralelo entre las bases que constituyen los límites del ejercicio de la potestad reglamentaria y las del ejercicio de una facultad delegada. En el ejercicio de la potestad reglamentaria, el Poder Ejecutivo debe cuidar de no alterar el espíritu de la ley a través de su reglamentación; en cambio en el ejercicio de una potestad delegada, hace la ley, creando su espíritu”.

Por todo lo expuesto, es criterio de esta comisión analizar en lo pertinente la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación.

## II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo 582 de fecha 6 de julio del año 2020, mediante el cual se aprueba el modelo de enmienda 1 al suplemento de prospecto del 21 de abril de 2020 para la oferta de canje de deuda soberana sujeta a ley extranjera.

## III. Análisis del decreto

La ley 26.122, en el capítulo II del título III, se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral

Permanente respecto de la delegación legislativa, estableciendo en su artículo 13 que esta comisión debe expedirse expresamente sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación.

La lectura del artículo 100, inciso 12, 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, y como requisitos sustanciales conforme a las atribuciones conferidas por el artículo 76 de la Constitución Nacional, que sea sobre: *a)* materias determinadas de administración o de emergencia pública, *b)* con plazo fijado para su ejercicio, y *c)* dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

Se puede cotejar que el decreto en cuestión se encuentra firmado digitalmente por el presidente de la Nación Alberto Ángel Fernández, el jefe de Gabinete Santiago Andrés Cafiero, el ministro de Economía Martín Guzmán.

Asimismo, se encuentra cumplido el 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 13 de la ley 26.122.

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 582/2020.

El dictado de este decreto en el marco de la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, establecida por la ley 27.541 de solidaridad social y reactivación productiva, da por lugar al cumplimiento in limine del primero de los requisitos sustanciales establecido en el artículo 76 de la Constitución Nacional.

Con respecto a su encuadramiento dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca, realizamos las siguientes consideraciones:

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último considerando del citado decreto de que el mismo se dicta en uso de las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por los artículos 76 y 99, inciso 1, de la Constitución Nacional y las leyes 24.156, 27.541, 27.544 y 27.467, vigente conforme el artículo 27 de la ley 24.156, en los términos del decreto 4/20 y del artículo 3° del decreto 457/20.

El decreto 582/2020, remitido por expediente 69-J.G.M.-2020 por el jefe de Gabinete de Ministros para ser considerado por la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, introduce modificaciones a la propuesta de reestructuración de títulos públicos emitidos bajo ley extranjera aprobada por el decreto 391/20 y su rectificatorio.

A través de la ley 27.541 de solidaridad social y reactivación productiva, la Argentina comenzó a con-

1. Fallos, CS 330:855. Dictamen del procurador general de la Nación, 8/2/2007.

2. Fallos, CS 330:855. Dictamen del procurador general de la Nación, 8/2/2007.

templar la creación de condiciones para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública compatibles con la recuperación de la economía productiva y con la mejora de los indicadores sociales básicos.

La mencionada ley, en su artículo 3° 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”. En este aspecto, se destaca la especificidad de la delegación conferida al Ejecutivo a través del órgano legislativo, que posteriormente dictó la ley 27.544 para establecer las bases de esta delegación.

La ley 27.544 de restauración de la sostenibilidad de la deuda pública emitida bajo ley extranjera autorizó al Poder Ejecutivo nacional, en los términos del artículo 65 de la ley 24.156 de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y sus modificaciones, 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.

La mencionada ley 27.544, además, delegó en el Poder Ejecutivo nacional la determinación de los montos nominales alcanzados, y facultó al Ministerio de Economía a contemplar en la normativa e incluir en los documentos pertinentes las aprobaciones y cláusulas que establezcan la prórroga de jurisdicción a favor de tribunales extranjeros y que dispongan la renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana exclusivamente respecto de reclamos en la jurisdicción que se prorrogue y con relación a los contratos que se suscriban y a las operaciones de crédito público que se realicen dentro de los límites establecidos en dicho artículo.

Estas delegaciones fueron ejercidas por el Poder Ejecutivo nacional a través del decreto 250/20 por el cual estableció como valor nominal la suma de dólares estadounidenses sesenta y ocho mil ochocientos cuarenta y dos millones quinientos veintiocho mil ochocientos veintiséis (v.n. u\$s 68.842.528.826) o su equivalente en otras monedas, monto nominal máximo de las operaciones de administración de pasivos y/o canjes y/o reestructuraciones de los títulos públicos de la República Argentina emitidos bajo ley extranjera existentes al 12 de febrero de 2020, enumerados en su anexo.

Además, por decreto 391/20 y su rectificatorio se dispuso la reestructuración de los títulos públicos de la República Argentina emitidos bajo ley extranjera detallados en su anexo I, mediante una invitación a canjear dichos títulos con los alcances, términos y condiciones detallados en el modelo de suplemento de prospecto (*Prospectus Supplement*), obrante en idioma castellano en el anexo II al citado decreto. 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” y los montos máximos de emisión.

Posteriormente, en el marco de negociaciones con inversores en búsqueda de una reestructuración exitosa, con el criterio de restauración de la sostenibilidad de la deuda de la ley 27.544, el Ministerio de Economía, entre el 10 de mayo y el 19 de junio de 2020, extendió en cinco oportunidades la fecha de vencimiento de la invitación a canjear los títulos mejorando su oferta en cada oportunidad, la que finalmente quedó definida conforme el modelo de Enmienda 1 al Suplemento de Prospecto de fecha 21 de abril de 2020 (*Amendment 1 to Prospectus Supplement dated april 21, 2020*), obrante con su traducción al idioma castellano y que se aprueba por el decreto puesto a consideración.

Esta secuencia interpretativa permite inferir que la delegación de facultades resulta válida y vigente al momento de la emisión del decreto 582/20 dado el plazo establecido en el artículo 1° de la ley 27.541 hasta el 31 de diciembre del año 2020.

Como se ha desarrollado, es a través del artículo 76 de la Constitución Nacional que se regulan los decretos de facultades delegadas. Por medio de esta herramienta, a través de la cual el presidente cumple una de las tantas tareas que le competen, es que el Poder Ejecutivo regula cuestiones que le fueron específicamente delegadas por el Congreso de la Nación. En este sentido se ha constatado el cumplimiento de los requisitos formales y sustanciales que son la adecuación del decreto a la materia de administración y de emergencia pública, a las bases de la delegación, y al plazo que se ha fijado para su ejercicio que surge de la norma citada ut supra.

#### IV. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 582/20, los requisitos formales y sustanciales establecidos en los artículos 76 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional, y de conformidad con los términos del artículo 13 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 582 de fecha 6 de julio de 2020.

Decreto 582/20

Marcos Cleri.

#### ANTECEDENTE

#### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 14 de julio de 2020.

*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 el artículo 12 de la ley 26.122, a fin

de comunicarle el dictado del decreto 582 del 6 de julio de 2020, que se acompaña.

SANTIAGO A. CAFIERO.

*Martín Guzmán.*

Buenos Aires, 6 de julio de 2020.

VISTO el expediente EX-2020-26013821-APN-UGSDPE#MEC, la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y sus modificaciones; la ley 27.467, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2019, vigente conforme el artículo 27 de la ley 24.156, en los términos del decreto 4 del 2 de enero de 2020; la ley 27.541, de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública; la ley 27.544, de restauración de la sostenibilidad de la deuda pública emitida bajo ley extranjera; los decretos 250 del 9 de marzo de 2020, 391 del 21 de abril de 2020 y su rectificatorio, 404 del 23 de abril de 2020, 457 del 10 de mayo de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que por el artículo 1° de la ley 27.541, de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública, se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social.

Que dicha declaración de emergencia contempló en su artículo 2° la creación de condiciones para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, que debe ser compatible con la recuperación de la economía productiva y con la mejora de los indicadores sociales básicos.

Que por la ley 27.544, de restauración de la sostenibilidad de la deuda pública emitida bajo ley extranjera, se autorizó, en los términos del artículo 65 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y sus modificaciones, 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.

Que la mencionada ley 27.544, además, delegó en su artículo 1° en el Poder Ejecutivo nacional la determinación de los montos nominales alcanzados y, por su artículo 3°, facultó al Ministerio de Economía a contemplar en la normativa e incluir en los documentos pertinentes las aprobaciones y cláusulas que establezcan la prórroga de jurisdicción a favor de tribunales extranjeros y que dispongan la renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana exclusivamente respecto de reclamos en la jurisdicción que se prorrogue y con relación a los contratos que se suscriban y a las operaciones de crédito público que se realicen dentro de los límites establecidos en dicho artículo.

Que el artículo 7° de la mencionada ley 27.544 establece que el gasto que demande su cumplimiento será

imputado a las partidas presupuestarias correspondientes a la jurisdicción 90 - Servicio de la Deuda Pública.

Que el artículo 1° del decreto 250/20 estableció como valor nominal la suma de dólares estadounidenses sesenta y ocho mil ochocientos cuarenta y dos millones quinientos veintiocho mil ochocientos veintiséis (v.n. u\$s 68.842.528.826) o su equivalente en otras monedas, monto nominal máximo de las operaciones de administración de pasivos y/o canjes y/o reestructuraciones de los títulos públicos de la República Argentina emitidos bajo ley extranjera existentes al 12 de febrero de 2020, enumerados en el anexo del mencionado decreto 250/20.

Que por el decreto 391/20 y su rectificatorio se dispuso la reestructuración de los títulos públicos de la República Argentina emitidos bajo ley extranjera detallados en su anexo I, mediante una invitación a canjear dichos títulos con los alcances, términos y condiciones detallados en el modelo de Suplemento de Prospecto (*Prospectus Supplement*), obrante en el anexo II al citado decreto.

Que, asimismo, por el mencionado decreto 391/20 y su rectificatorio, 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” y los montos máximos de emisión.

Que con el objeto de continuar las negociaciones en un marco adecuado para que los inversores prosigan contribuyendo a una reestructuración exitosa de la deuda, mediante las resoluciones del Ministerio de Economía 221, del 10 de mayo de 2020; 243, del 21 de mayo de 2020; 266, del 1° de junio de 2020; 282, del 12 de junio de 2020, y 289, del 19 de junio de 2020, se extendió sucesivamente la fecha de vencimiento de la invitación a canjear, la cual se considera conveniente extender conforme el modelo de Enmienda 1 al Suplemento de Prospecto, de fecha 21 de abril de 2020 (*Amendment 1 to Prospectus Supplement dated April 21, 2020*), que se aprueba por la presente medida.

Que desde el inicio de la gestión encomendada mediante la ley 27.541, la República Argentina ha demostrado buena fe al aplicar recursos para realizar pagos de servicios de deuda de los títulos bajo legislación extranjera, cuya reestructuración se dispuso mediante el decreto 391/20.

Que los vencimientos de los títulos elegibles para dicha operación, desde la sanción de la ley 27.541 y hasta el 21 de abril del año en curso, ascendieron a un total de dólares estadounidenses un mil trescientos treinta y ocho millones cuatrocientos diecinueve mil doscientos sesenta y cuatro (u\$s 1.338.419.264) y de euros quinientos treinta y dos millones cuatrocientos treinta y siete mil trescientos noventa y seis (532.437.396) y fueron cancelados íntegramente en las fechas y por los montos establecidos en las respectivas condiciones de emisión.

Que, teniendo presente la necesidad de recuperar la economía productiva y mejorar los indicadores socia-

les básicos, para lo cual se debe dar sostenibilidad a los términos de la deuda pública en cumplimiento de la ley 27.544, desde la invitación a canjear dispuesta por el decreto 391/20 se suspendió el pago de la renta correspondiente a los títulos públicos detallados en el anexo I del mencionado decreto, a medida que se suceden los vencimientos respectivos.

Que, a partir de la registración ante la U.S. Securities and Exchange Commission (SEC), organismo de los Estados Unidos de América que autoriza la oferta pública de los títulos valores en ese país, de la propuesta de reestructuración aprobada por el decreto 391/20, la República Argentina ha mantenido una posición proclive al diálogo y considerado diversas propuestas elaboradas por diferentes grupos de tenedores de títulos públicos elegibles a participar en la invitación a canjear, con el fin de maximizar el apoyo de los tenedores.

Que la República Argentina ha evaluado las posturas y consideraciones de los tenedores de los títulos públicos elegibles y ha analizado con profundidad sus sugerencias, siempre desde el criterio de restauración de la sostenibilidad de la deuda de la ley 27.544.

Que, en este sentido, desde el dictado del decreto 391/20 las consultas e interacciones avanzaron por un sendero positivo, incrementando el entendimiento de las diferentes posturas comunicadas, en un complejo contexto internacional signado desde el 11 de marzo de 2020 por el brote del nuevo coronavirus SARS-CoV-2 declarado por la Organización Mundial de la Salud como pandemia.

Que la República Argentina cree firmemente que una reestructuración de deuda en los términos de la ley 27.544 contribuirá a estabilizar la condición económica actual agravada por la emergencia pública en materia sanitaria; aliviará las restricciones a mediano y largo plazo sobre la economía derivadas de la actual carga de deuda, y permitirá reencauzar la trayectoria económica del país hacia el crecimiento a largo plazo.

Que, teniendo en cuenta la información adquirida como producto del proceso de consulta e interacción con diferentes grupos de tenedores de títulos públicos elegibles a participar en la invitación a canjear, resulta pertinente introducir modificaciones a la propuesta de reestructuración aprobada por el ya citado decreto 391/20 y su rectificatorio.

Que, asimismo, las modificaciones que aquí se aprueban resultan consistentes con los principios de sostenibilidad de la deuda establecidos por el Ministerio de Economía, conforme fuera expuesto por la unidad de gestión de sostenibilidad de la deuda pública externa, dependiente de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía.

Que, del mismo modo, la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía ha manifestado que las modificaciones ahora efectuadas a la propuesta del decreto 391/20 también se encuentran acordes con los principios de sostenibilidad de la deuda pública establecidos por dicho ministerio y con la ley 27.544.

Que, en función de lo expresado en los considerandos precedentes, resulta necesario aprobar las modificaciones del caso para llevar a cabo la invitación a canjear de los títulos públicos elegibles dispuestos por el decreto 391/20 y su rectificatorio y establecer, a su vez, enmiendas a las condiciones de emisión para los nuevos títulos públicos del Estado nacional a ser entregados en canje.

Que, en atención a todo lo expuesto, las modificaciones introducidas a la propuesta de reestructuración requieren enmendar el Suplemento de Prospecto del 21 de abril de 2020, cuyo modelo fuera aprobado en el artículo 1° del decreto 391/20, así como también las “Condiciones de emisión de los nuevos títulos”, aprobadas en el artículo 2° y obrantes como anexos II y III de dicho decreto.

Que los términos y las condiciones de la oferta, así como los mecanismos sobre la base de los cuales se concretará dicha operación, están descriptos en el modelo de Enmienda 1 al Suplemento de Prospecto del 21 de abril de 2020 (*Amendment 1 to Prospectus Supplement dated april 21, 2020*), que se aprueba por la presente medida.

Que la ley 24.156 y sus modificaciones regula, en su título III, el Sistema de Crédito Público, estableciéndose en el artículo 60 que las entidades de la administración nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica.

Que, mediante el artículo 40 de la ley 27.467, vigente conforme el artículo 27 de la ley 24.156, en los términos del decreto 4/20 y del artículo 3° del decreto 457/20, se autoriza al órgano responsable de la coordinación de los sistemas de administración financiera a realizar operaciones de crédito público por los montos, especificaciones y destino del financiamiento indicados en la planilla anexa al mencionado artículo.

Que la Oficina Nacional de Crédito Público de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía ha tomado la intervención que le compete por la ley 24.156, en relación con la emisión de los nuevos instrumentos cuya emisión se autoriza por el presente, y ha señalado que la emisión de los bonos al 1,000 %, denominados en dólares estadounidenses con vencimiento en 2030, y de los bonos al 0,500 %, denominados en euros con vencimiento en 2030, se encuentra dentro de los límites establecidos en la planilla anexa al artículo 40 de la ley 27.467.

Que, a raíz de ello, según lo dispuesto por el artículo 61 de la ley 24.156, el Banco Central de la República Argentina ha emitido su opinión sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos, manifestando que la misma no merece objeciones.

Que la ley 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación respecto de los decretos dictados por el Poder Ejecutivo nacional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 76 de la Constitución Nacional.

Que la citada ley determina que la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación

tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de delegación legislativa.

Que el artículo 22 de la ley 26.122 dispuso que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso, conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que el servicio jurídico del Ministerio de Economía y la Procuración del Tesoro de la Nación han tomado la intervención que les compete.

Que la presente medida se dicta de acuerdo con las atribuciones conferidas por los artículos 76 y 99, inciso 1, de la Constitución Nacional y las leyes 24.156, 27.541, 27.544 y 27.467, vigente conforme el artículo 27 de la ley 24.156, en los términos del decreto 4/20 y del artículo 3° del decreto 457/20.

Por ello,

*El presidente de la Nación Argentina*

DECRETA:

Artículo 1° – Apruébase el modelo de Enmienda 1 al Suplemento de Prospecto del 21 de abril de 2020 (*Amendment 1 to Prospectus Supplement dated april 21, 2020*) obrante con su traducción al idioma castellano como Anexo I\* (IF-2020-42913577-APN-UGSDPE#MEC) del presente decreto.

Art. 2° – Dispónese la emisión, por hasta las sumas necesarias, para dar cumplimiento a lo establecido en el primer párrafo del artículo 1° del decreto 391/20 conforme los alcances y términos y condiciones dispuestos en el modelo de Enmienda 1 al Suplemento de Prospecto aprobado en el artículo anterior, en una o varias series de instrumentos denominados en dólares estadounidenses y euros cuyas condiciones financieras obran en el Anexo II\* (IF-2020-43077857-APN-UGSDPE#MEC) que forma parte integrante del presente decreto como “Condiciones de emisión de los títulos nuevos”.

El monto máximo de emisión para el conjunto de las series denominadas en dólares estadounidenses y en euros, considerando las opciones de conversión de

moneda permitidos para los títulos elegibles, no podrá ser superior al equivalente de valor nominal dólares estadounidenses sesenta y cuatro mil trescientos sesenta millones (v. n. u\$s 64.360.000.000).

El monto máximo de emisión para el conjunto de los bonos al 1,000 %, denominados en dólares estadounidenses con vencimiento en 2030, y bonos al 0,500 %, denominados en euros con vencimiento en 2030, considerando las opciones de conversión de moneda permitidos para los títulos elegibles, no podrá ser superior al equivalente de valor nominal dólares estadounidenses dos mil setecientos diecinueve millones (v. n. u\$s 2.719.000.000).

Art. 3° – El Ministerio de Economía podrá realizar las modificaciones que fueren necesarias en el Suplemento de Prospecto del 21 de abril de 2020 y su Enmienda 1 (*Amendment 1 to Prospectus Supplement dated april 21, 2020*) que, junto con su traducción al idioma castellano, obra como anexo I (IF2020-42913577-APN-UGSDPE#MEC) de este decreto, en la medida en que dichas modificaciones no alteren: (i) la lista de títulos públicos detallados en el anexo I del decreto 391/20, (ii) los términos y condiciones financieras y, de ser aplicable, las cantidades totales de los títulos a emitirse para dar efecto a la operación de reestructuración planteada y (iii) los ratios de canje propuestos.

Art. 4° – El gasto que demande el cumplimiento de lo dispuesto en la presente medida será imputado a las partidas presupuestarias correspondientes a la jurisdicción 90 - Servicio de la Deuda Pública.

Art. 5° – Déjase sin efecto el artículo 2° del decreto 391/20.

Art. 6° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 7° – La presente medida entra en vigencia el día de su dictado.

Art. 8° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

ALBERTO Á. FERNÁNDEZ.

*Santiago A. Cafiero. – Martín Guzmán.*

\* Los anexos podrán consultarse en la página web del Boletín Oficial [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar) como decreto 582/20.