

## SESIONES EXTRAORDINARIAS

2024

## ORDEN DEL DÍA N° 747

Impreso el día 19 de febrero de 2025

Término del artículo 113: 28 de febrero de 2025

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE  
DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

SUMARIO: **Declaración** de invalidez del decreto 57, de fecha 28 de enero de 2022, por el cual se crea el fondo fiduciario público denominado Fondo Fiduciario Progresar. (81-J.G.M.-2021.)

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

I

**Dictamen de mayoría***Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente C.D.-81-J.G.M.-2021 referido al decreto de necesidad y urgencia 57/22 de fecha 28 de enero de 2022, publicado en el Boletín Oficial el 31 de enero de 2022, por el cual se crea el fondo fiduciario público, denominado Fondo Fiduciario Progresar.

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 de necesidad y urgencia 57/22 de fecha 28 de enero de 2022.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 8 de agosto de 2024.

*Juan C. Pagotto. – Ivanna M. Arrascaeta.  
– Lisandro Almirón. – Hernán Lombardi.  
– Francisco Monti. – Oscar Zago.*

## INFORME

1. *Introducción*

Por medio del expediente 81-J.G.M.-2021 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 57/22 del Poder Ejecutivo nacional, del 28 de enero de 2022, mediante el cual se constituyó el fondo fiduciario público denominado Fondo Fiduciario Progresar, el que se conformará como un fideicomiso de administración y financiero, cuyo objetivo será financiar líneas de acción orientadas a complementar y potenciar las acciones vigentes del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), creado por el decreto 84/14.

Para justificar la decisión se afirma en los considerandos que hacia mediados de 2021 se observa ya una notable mejoría en la cobertura del PROGRESAR, el que al mes de julio alcanzaba a 860.000 jóvenes, y superaba ampliamente los estándares de cobertura de finales de 2019.

Pero no obstante ello, resulta imprescindible seguir fortaleciendo las políticas públicas destinadas a las juventudes, entre ellas el referido PROGRESAR, toda vez que dicho grupo etario ha resultado damnificado por la crisis socioeconómica causada por las políticas aplicadas por el gobierno anterior; a la vez que ha sido particularmente impactado por los efectos derivados de la pandemia de COVID-19, que afecta a nuestro país desde marzo de 2020.

En ese sentido, se sostiene que en sintonía con el diagnóstico, puede identificarse que los jóvenes de entre 18 y 24 años han sido un grupo de gran cobertura a través de las políticas de asistencia de ingresos en el

contexto de la pandemia de COVID-19, como fue el caso del ingreso familiar de emergencia (IFE), política pública que consistió en una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional que estuvo destinada a compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria y que alcanzó a cubrir a cerca de 2.500.000 jóvenes de ese rango etario.

En tal aspecto, los recursos originados en la recaudación del aporte solidario y extraordinario establecido mediante la ley 27.605 destinados al PROGRESAR resultaron un impulso de relevancia que permitió dotar de mayor fuerza a este programa, cuyo principal objeto es el de generar oportunidades de inclusión social y laboral mediante acciones integradas que permitan capacitar a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad inclusive, extendiéndose esos límites etarios en algunas circunstancias que se establecen en el programa.

Por ello, el presidente advierte la conveniencia de la creación de un fondo fiduciario público que se conformará como un fideicomiso de administración y financiero, cuyo objetivo será financiar líneas de acción orientadas a complementar y potenciar las acciones vigentes del PROGRESAR, preservará y acrecentará los recursos generados por el aporte solidario y extraordinario referido y la totalidad del patrimonio fideicomitado.

Por ende, y atento a la necesidad de aplicación inmediata y preservación del valor de los fondos recaudados conforme lo dispuesto en la ley 27.605, destinados al Programa PROGRESAR, y dado que el contexto de crisis socioeconómica requiere una acción expedita, es que el presidente considera que se dificulta seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que el titular del Poder Ejecutivo adopta la presente medida con carácter excepcional.

## 2. Competencia de la comisión

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

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

Este criterio que el constituyente reformador de 1994 consagró y que luego el legislador perfeccionó, permite la emisión de decretos por parte del Poder

Ejecutivo solamente cuando se verifiquen circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes.

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

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

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

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

### a) Requisitos formales

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

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

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

En el caso particular, se verifica que el decreto de necesidad y urgencia 57/22 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

Asimismo, está acreditado que el decreto 57/22 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo, en conformidad con los correspondientes plazos. 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 legislati-

vo 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°; doctrina confirmada por CSJ, “Asociación Argentina de Compañías de Seguros y otros c/ Estado nacional-Poder Ejecutivo nacional s/ nulidad de acto administrativo”, *Fallos*, 338:1048, 2015).

Asimismo, en Cooperativa de Trabajo Fast Limitada, la Corte requirió expresamente, para justificar la imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes, “que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan” (1°/11/2003, *Fallos*, 326:3180).

De esta forma 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.

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.

#### 4. Análisis del decreto 57/22

Para justificar la emisión, el presidente sostuvo en los considerandos que “atento la necesidad de aplicación inmediata y preservación del valor de los fondos recaudados conforme lo dispuesto en la ley 27.605, destinados al Programa PROGRESAR, y dado que el contexto de crisis socioeconómica requiere una ac-

ción expedita, es que el presidente considera que se dificulta seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que el titular del Poder Ejecutivo adopta la presente medida con carácter excepcional”.

La imposibilidad de cumplir con el trámite ordinario para la sanción de las leyes ha sido expresada, como se ve, como una petición de principio, de manera abstracta, dogmática y sin fundamento alguno. Más, ni siquiera fueron exhibidas las razones para fundamentar la imposibilidad de reunión de las cámaras. Este vicio quita toda legitimidad a la medida bajo examen, porque las meras afirmaciones dogmáticas no son suficientes para desvirtuar la “presunción de inconstitucionalidad” que afecta a los decretos de necesidad y urgencia (CSJ, *Fallos*, 333:636, voto de la doctora Argibay, considerando 11, y en igual sentido *Fallos*, 331:2406, considerando 12). Por el contrario, los considerandos del decreto en cuestión son un típico ejemplo de una “fórmula ritual de marcada abstracción” que impide “todo contraste con la realidad” y hace “prácticamente imposible el control constitucional” (conf. STC de España, sentencia 68/2007).

Dicho de otro modo, el Poder Ejecutivo no ha cumplido con su obligación de justificar suficientemente la imposibilidad de seguir el trámite ordinario para la sanción de las leyes, explicitar cuáles son los intereses generales de la sociedad comprometidos, y cuál es la directa relación entre la medida que se adopta y la salvaguarda de dichos intereses.

Al respecto cabe recordar que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema, para que proceda la emisión de un decreto de necesidad y urgencia es preciso 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” (“Verrocchi”, *Fallos*, 322:1726, ya citado).

La Constitución Nacional ha establecido determinadas formas y formalidades para que las decisiones del presidente sean válidas y tengan fuerza obligatoria. Deben constituir el ejercicio de una atribución o competencia propia del jefe de la Nación (artículo 99) y requieren del refrendo y legalización de los ministros y el jefe de Gabinete (artículo 100). La falta de los requisitos prescritos por la Constitución priva de validez y eficacia a los actos del presidente (artículo 100, citado). Es decir, que las formas deben ser respetadas y no es posible recurrir indistintamente a cualquiera de los diferentes tipos de decreto que el titular del Poder Ejecutivo puede emitir. Más aún, las formas y procedimientos empleados para la sanción y para la puesta en vigencia de las normas legales son “de la mayor importancia” por cuanto expresan “el consentimiento de los diversos órganos” de gobierno; es así

que la falta de “cualquiera de esas formas esenciales” hace que la norma “no sea tal o sea nula” (Joaquín V. González, *Manual de la Constitución Argentina*, Ángel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971).

En definitiva, la mera “conveniencia” no resulta una circunstancia habilitante para el ejercicio de la facultad legislativa excepcional prevista en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, sino que por el contrario “el texto de la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto” (*Fallos*, 333:633, considerando 12). Ciertamente, entonces, como se ha dicho reiteradas veces, no se trata de que exista una “dificultad” para sancionar una ley, sino una verdadera “imposibilidad”, la cual no ha quedado acreditada en este caso y, de ahí, que deba ser rechazado.

Además, cabe mencionar que la emisión del 57/22 decreto fue tres días antes del comienzo de las sesiones extraordinarias convocadas por el propio presidente mediante el decreto 51/22. Por lo tanto, y desde este punto de vista, tampoco hay razones para justificar el dictado del decreto.

##### 5. Exceso en el poder de policía de emergencia del Poder Ejecutivo

El poder de policía de emergencia que viene ejerciendo el Poder Ejecutivo durante toda la gestión de gobierno, específicamente desde marzo de 2020, excede con creces los parámetros temporales que caracterizan, precisamente, a la restricción de los derechos con intensidad extrema. Ciertamente, este tipo de medidas deben ser transitorias y de corta duración, y no conservar un intervencionismo estatal profundo, estable y ordinario. Porque si este último fuese el caso, la norma debe ser respectivamente debatida y sancionada por el Congreso Nacional.

El 20 de marzo de 2020, por ejemplo, el presidente de la Nación dictó el decreto de necesidad y urgencia 297/20 que dispuso por primera vez el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” para todos los habitantes del país y para las personas que se encontraran transitoriamente en él.

Esta medida o el objeto mediato o inmediato de la misma fue prorrogada después por los decretos de necesidad y urgencia 325/20, 355/20, 408/20, 459/20, 493/20, 520/20, 576/20, 605/20, 641/20, 677/20, 714/20, 754/20, 792/20, 814/20, 875/20, 956/20, 1.033/20, 67/21, 125/21, 168/21, 235/21, 241/21, 287/21, 381/21, 411/21, 455/21, 494/21 y 678/21. Es decir, fue prorrogada mediante veintiocho (28) decretos de necesidad y urgencia. Esto equivale a decir que el presidente –en más de un año– decidió utilizar la prerrogativa excepcional de los decretos de necesidad y urgencia para prorrogar el aislamiento o las medidas de prevención y evitó hacerlo por medio del Congreso

de la Nación, órgano natural para la reglamentación de los derechos individuales.

Esta predilección por los decretos de necesidad y urgencia podía resultar razonable para los primeros momentos de la pandemia, en los cuales la incertidumbre y la emergencia, sin dudas, ameritaban resoluciones expeditas y urgentes. Pero luego de tantos meses transcurridos, la selección del medio perdió toda aquella razonabilidad factible de las primeras circunstancias acontecidas. En efecto, a más de un año de la aplicación de las sucesivas reglamentaciones intensivas, el presidente de la Nación sigue considerando que los decretos de necesidad y urgencia resultan más convenientes que legislar como manda la Constitución, que es mediante leyes discutidas y aprobadas en el Congreso de la Nación.

Las sucesivas medidas dispuestas por el Poder Ejecutivo mediante todos los decretos de necesidad y urgencia emitidos, no guardan además coherencia alguna con los recaudos habilitantes para la emisión de esta clase de decretos: que las circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes.

Hoy las cámaras funcionan y pueden perfectamente discutir los términos y condiciones, conveniencias y méritos, de las distintas previsiones jurídicas que modifican los derechos cotidianos de las personas y de los segmentos involucrados, incluso de las situaciones que competen a los diferentes organismos del Estado.

Por lo tanto, el hecho de que el Poder Ejecutivo siga dictando decretos de necesidad y urgencia con el objeto de alterar cuestiones atinentes a los derechos de las personas genera una omisión deliberada hacia el órgano ordinario para la sanción de este tipo de medidas, que es el Congreso de la Nación. El caso del decreto 57/22 es un caso más de entre muchos.

##### 6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, dado que se encuentran cumplidos los requisitos formales, pero no los sustanciales, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la invalidez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 57/22 del 28 de enero de 2022. Decreto 57/22

Juan C. Pagotto.

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente 81-J.G.M.-2021 referido al decreto de necesidad y urgencia 57/22 de fecha 28 de enero de 2022, publicado en el Boletín



Oficial el 31 de enero de 2022, por el cual se crea el fondo fiduciario público denominado Fondo Fiduciario Progresar.

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 57/22 del 28 de enero de 2022.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 8 de agosto de 2024.

*Anabel Fernández Sagasti. – Mariano Recalde. – María T. González. – Ana C. Gaillard. – Ramiro Gutiérrez. – Vanesa R. Siley.*

### INFORME

#### I. Antecedentes

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

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

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 1853/60 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 tipificados en nuestra Constitución Nacional: a) los decretos de necesidad y urgencia, b) los dictados en virtud de de-

legación 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

1. Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos sean sometidos a consideración del H. 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.

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 lo ha dejado subordinado a una ley especial.

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

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

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

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 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>1</sup> al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

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

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, seguidamente 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>1</sup>

Conforme lo expuesto ut supra, como excepción a la prohibición, se habilita una delegación circunscripta 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>2</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>3</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 éste.

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 atienda al régimen positivo propio de

cada una de éstas 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>4</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>5</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.

Vinculado 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>6</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 “Bayen”, 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.

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

2. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

3. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

4. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

5. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

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

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 aquélla 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>1</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>2</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 ellas 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.

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>3</sup> la CSJN declaró la inconstitucionalidad de la cláusula del Estatuto de la Policía Federal que facultaba al jefe de ésta a emitir y aplicar edictos dentro de la competencia asignada por el Código de Procedimientos en lo Criminal (ley 2372), para reprimir actos no previstos por las leyes en materia de policía de seguridad, y dictar las reglas de procedimiento para su aplicación.<sup>4</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>5</sup>

La CSJN valorando las normas citadas en los considerandos del precitado decreto –leyes 23.696, 24.093 (posterior al dictado del decreto 817/92 pero a juicio de la Corte tácitamente ratificatoria de él), en el Tra-

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

4. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

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

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

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



tado 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>1</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 sólo 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 “Masa”<sup>2</sup> y “Rinaldi”<sup>3</sup> entendiendo 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>4</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>5</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, acompañados por un franco retroceso en las variables sociales, generaron el comienzo del derrumbe del régimen de política económica implementado durante la década del noventa”.<sup>5</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>6</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 2do. 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 de necesidad y urgencia 57/22 de fecha 28 de enero de 2022, publicado en el Boletín Oficial el 31 de enero de 2022, por el cual se crea el fondo fiduciario público denominado Fondo Fiduciario Progresar.

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

1. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

2. Fallos, CS 329:5913.

3. Fallos, CS 330:855. Dictamen del Procurador General de la Nación, 8/2/2007.

4. Fallos, CS 330:855. Dictamen del Procurador General de la Nación, 8/2/2007.

5. Fallos, CS 330:855. Dictamen del Procurador General de la Nación, 8/2/2007.

6. Fallos, CS 330:855. Dictamen del Procurador General de la Nación, 8/2/2007.

sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

### III. Análisis de los requisitos formales y sustanciales

#### III. 1) Aspectos formales

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, juntamente 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 estos sean derogados formalmente por el Congreso.

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscripta en acuerdo general de ministros, conforme el 99, inciso 3, párrafos 3° y 4° y artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional, toda vez permite distinguir como requisitos formales la firma del presidente, el jefe de Gabinete de Ministros y demás Ministros y remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

#### III. 2) Aspectos sustanciales

Por medio del expediente 81-J.G.M.-2021, el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 57/22 de fecha 28 de enero de 2022, publicado en el Boletín Oficial el 31 de enero de 2022, por el cual se crea el fondo fiduciario público denominado Fondo Fiduciario Progresar.

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 57/22.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia –en los considerandos del decreto en cuestión– que el mismo se dicta en uso de las atribuciones emergentes

del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de la ley 26.122.

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen citado ut supra, en el cual señala que “existe una marcada diferencia entre el dictado, por parte del Poder Ejecutivo, de una disposición de carácter legislativo, cuando la misma ha sido dictada en virtud de la circunstancia excepcional que prevé el tercer párrafo del inciso 3 del artículo 99 y cuando la misma es el resultado del ejercicio de una delegación legislativa. En el primer caso no existe una actuación previa del Congreso, mientras que en el segundo, este ya ha puesto de manifiesto su voluntad de transferir su potestad al Poder Ejecutivo, respecto a una materia determinada, con plazo para su ejercicio y de conformidad con ciertas bases. Esta circunstancia justifica que el control de la Comisión Bicameral Permanente, sea mayor en el caso de los decretos de necesidad y urgencia (en los que el Poder Ejecutivo ha dictado la disposición de motu proprio) que en el caso de la delegación legislativa (a través de la que el Poder Legislativo le ha encomendado al Poder Ejecutivo el dictado de una ley, estableciendo las ‘bases de la delegación’). En el primer caso el Congreso tiene una participación ex post, mientras que en el segundo tiene una participación ex ante”.

En sus considerandos destaca que por el decreto 84/14 se creó el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), con el fin de generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a los y las jóvenes en situación de vulnerabilidad a través de acciones integradas que permitan su capacitación e inserción laboral.

Que la Ley de Aporte Solidario y Extraordinario para Ayudar a Morigerar los Efectos de la Pandemia, 27.605, tuvo como principal objetivo ser un instrumento útil para minimizar el impacto sanitario, social y económico generado en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), en relación con la COVID-19, y creó un mecanismo excepcional y solidario de generación de recursos extraordinarios para dar respuesta a algunas de las necesidades críticas derivadas de una situación inédita en nuestro país y en el mundo.

Que el mencionado aporte solidario y extraordinario resultó un instrumento de gran relevancia para ampliar y fortalecer las fuentes de financiamiento destinadas a dar respuesta a las necesidades de los sectores con más vulnerabilidades, a la compra de insumos críticos en el marco de la emergencia sanitaria imperante, al otorgamiento de subsidios a las pequeñas y medianas empresas y al fortalecimiento de la inversión en el sector energético, entre otros.

Que, no obstante ello, resultaba imprescindible seguir fortaleciendo las políticas públicas destinadas a las juventudes, entre ellas el referido Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), toda vez que dicho grupo etario ha resultado damni-

ficado por la crisis socioeconómica causada por las políticas aplicadas por el gobierno anterior; a la vez que ha sido particularmente impactado por los efectos derivados de la pandemia de COVID-19, que afectara a nuestro país desde marzo de 2020.

Que luego, en ese sentido, por el decreto 857/21 –modificatorio del decreto 84/14– se estimó conveniente ampliar la prestación del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) de manera que alcance a los y las jóvenes de entre dieciséis (16) y veinticuatro (24) años de edad inclusive, así como también proteger la situación de jóvenes que se encuentren en un estadio avanzado de su educación superior, en cuyo caso la edad se extiende hasta los treinta (30) años inclusive.

Que mediante la resolución general de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) 4.930/21 el organismo recaudador estableció que la determinación del monto a ingresar en concepto de aporte solidario y extraordinario por parte de los sujetos alcanzados, la correspondiente presentación de la declaración jurada y el ingreso del saldo resultante debían efectuarse hasta el 30 de marzo de 2021, inclusive, plazo que posteriormente se extendió hasta el 16 de abril de 2021, mediante resolución general de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) 4.954/21.

Que, en virtud de lo reseñado en los considerandos precedentes, se advierte la conveniencia de la creación de un fondo fiduciario público que se conformará como un fideicomiso de administración y financiero, cuyo objetivo será financiar líneas de acción orientadas a complementar y potenciar las acciones vigentes del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), preservará y acrecentará los recursos generados por el aporte solidario y extraordinario referido y la totalidad del patrimonio fideicomitado.

Que la creación del mencionado fondo fiduciario público permitirá una adecuada inversión de los recursos y contribuirá a la preservación del valor y/o rentabilidad de los fondos provenientes de lo recaudado por citado el aporte solidario y extraordinario y asignados al referido Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), así como de otros recursos que puedan integrar a futuro dicho fondo fiduciario y que puedan provenir del producido de sus operaciones, la renta, frutos e inversión de los bienes fideicomitados, empréstitos, recursos del Tesoro nacional que sean específicamente destinados al fondo fiduciario público u otros aportes, contribuciones, subsidios, legados o donaciones específicamente destinados a dicho fondo fiduciario.

Que con el fin de operativizar y agilizar la toma de decisiones del mencionado fondo, resulta necesario establecer la conformación de un comité ejecutivo, que tendrá como misión fijar las condiciones, impartir instrucciones y/o autorizar en forma previa las actividades a cargo del fiduciario, efectuar su seguimiento

y definir las líneas de acción a financiar a través del fondo.

Que, asimismo, conforme el principio de inmunidad fiscal del Estado, de las entidades públicas y sus dependencias en casos como el de marras, donde la norma tiene como fin último cumplir con las funciones propias del Estado que no es otra que la búsqueda del bien común, el fondo fiduciario público y el fiduciario, en sus operaciones relativas al fondo, se encontrarán exentos de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse a futuro. Esta exención contempla los impuestos establecidos por la Ley de Impuesto al Valor Agregado, texto ordenado en 1997, por la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 2019, y por la ley 25.063 y sus modificaciones, y otros impuestos internos que pudieran corresponder.

Que, asimismo, teniendo en cuenta la situación acaecida respecto del presupuesto para el año 2022, se estima conveniente facultar al jefe de Gabinete de Ministros a aprobar las adecuaciones presupuestarias pertinentes, a través de la reasignación de partidas del presupuesto nacional, a los efectos de poner en ejecución lo dispuesto por el presente decreto.

Que, por su parte, mediante el artículo 5° de la ley 25.152 se estableció que toda creación de Fondo Fiduciario integrado total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado nacional requerirá del dictado de una ley.

Que, sin perjuicio de ello, atento la necesidad de aplicación inmediata y preservación del valor de los fondos recaudados conforme lo dispuesto en la ley 27.605, destinados al Programa PROGRESAR, el contexto de crisis socioeconómica detallado requiere una acción expedita que dificulte seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que el Poder Ejecutivo nacional adopta la presente medida con carácter excepcional.

Por estos motivos, resulta válido el ejercicio excepcional de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo nacional, toda vez que se ha verificado la existencia del supuesto fáctico habilitante para el dictado de decretos de necesidad y urgencia, de conformidad con los lineamientos establecidos por el inciso 3, del artículo 99, de la Constitución Nacional y con las interpretaciones realizadas por el máximo tribunal anteriormente reseñadas.

Por tal motivo, la delegación resulta válida y vigente al momento de la emisión del decreto 57/22.

#### IV. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 57/22, 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 57/22 de fecha  
28 de enero de 2022.  
Decreto 57/22

## ANTECEDENTE

El expediente 81-J.G.M.-2021 podrá consultarse en  
la página web de la Honorable Cámara de Diputados  
de la Nación, en el [Trámite Parlamentario N° 212/22](#).

*Ana C. Gaillard.*