

SESIONES ORDINARIAS

2025

ORDEN DEL DÍA N° 759

Impreso el día 19 de marzo de 2025

Término del artículo 113: 31 de marzo de 2025

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 179, de fecha 10 de marzo de 2025, que aprueba las operaciones de crédito público contenidas en el Programa de Facilidades Extendidas, a celebrarse entre el Poder Ejecutivo nacional y el Fondo Monetario Internacional –FMI–. (741-D.-2025.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **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 5-P.E.-2025, referido al decreto de necesidad y urgencia 179/25, del 10 de marzo de 2025 que aprueba las operaciones de crédito público contenidas en el Programa de Facilidades Ex-

tendidas a celebrarse entre el Poder Ejecutivo nacional y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto de necesidad y urgencia 179/25, del 10 de marzo de 2025.

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, 18 de marzo de 2025.

*Juan C. Pagotto. – Víctor Zimmermann.
– Luis A. Juez. – Carlos M. Espínola.
– Lisandro Almirón. – Diego Santilli. –
Francisco Monti. – Oscar Zago.*

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 5 - PE-2025 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 179 del Poder Ejecutivo Nacional, del 10 de marzo de 2025, mediante el cual dispuso que aprueba las operaciones de Crédito Público contenidas en el Programa de Facilidades Extendidas a celebrarse entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Específicamente, en su parte resolutive, el decreto dispuso en su artículo 1°, el DNU 179/2025 (B.O. 11/03/2025), dispuso aprobar las operaciones de crédito público contenidas en el Programa de Facilidades Extendidas a celebrarse entre el PEN y el FMI, las que tendrán un plazo de amortización de diez años y serán destinadas a la cancelación de: **a.** Las letras intransferibles en dólares estadounidenses en poder del Banco Central de la República Argentina en el marco de las atribuciones conferidas a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de Finanzas, ambas del Ministerio de Economía, en los términos del artículo 55 de la Ley 11.672 - Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2014) - y del decreto 1344/2007 y sus modificaciones. A tal efecto, se tomará la Letra Intransferible de vencimiento más cercano, a saber, la emitida originalmente mediante el artículo 1° de la Resolución N° 406/2015 del entonces Ministerio de Economía y Finanzas Públicas con vencimiento el 1° de junio de 2025; y sus subsiguientes en orden cronológico; y **b.** Las operaciones de crédito público celebradas en el marco del Programa de Facilidades Extendidas del 2022 cuyo vencimiento opere dentro de los 4 años de la suscripción del acuerdo a celebrarse en los términos del primer párrafo del presente artículo.

Las letras intransferibles cuyo vencimiento opere durante el ejercicio fiscal 2025 y no sean canceladas en los términos del inciso a. del presente artículo se regirán por lo dispuesto en el artículo 9° del decreto 1104/24.

En tanto, el artículo 2°, dispuso que el Poder Ejecutivo, en uso de sus facultades, suscribirá los instrumentos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en el

artículo 1°, pudiendo delegar estas atribuciones en el Ministerio de Economía o en la autoridad que oportunamente determine.

Asimismo, dispone que el decreto entrará en vigencia desde su publicación en el Boletín Oficial (artículo 3).

Para justificar esta medida el presidente de la Nación, en los considerandos, reseñó que la República Argentina se constituyó como miembro del Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI) a partir del dictado del Decreto-Ley 15.970/56, por el cual se aprobó su ingreso al referido organismo de crédito. En dicha oportunidad, se estableció que el Banco Central de la República Argentina (en adelante BCRA) se constituye como el depositario del FMI en la República Argentina, siendo a su vez el agente fiscal del Gobierno Nacional para sus relaciones con el organismo.

Asimismo, a través de la Ley 17.887 se aprobaron las enmiendas al Convenio Constitutivo del FMI que habían sido adoptadas por la Junta de Gobernadores del organismo en su Resolución N° 23/5 del 31 de mayo de 1968 y se estableció la posibilidad de que las operaciones y transacciones realizadas por el FMI en sus relaciones con los países miembros se puedan canalizar a través de Derechos Especiales de Giro (en adelante DEGs).

Desde su ingreso al organismo, la argentina ha celebrado diversos acuerdos con el FMI. Destacándose, en particular, el *Acuerdo Stand By*, que celebró la República Argentina con el mencionado organismo internacional, que fue aprobado el 20 de junio de 2018. Este acuerdo contó con dos cartas de intención suscriptas por los titulares del ex-Ministerio de Hacienda y del BCRA y un Memorándum de Políticas Económicas y Financieras. El Acuerdo Stand By fue objeto de modificaciones durante los años 2018 y 2019.

Asimismo, en la historia institucional de las relaciones de la República Argentina con el FMI, se destaca la cancelación de la deuda con el organismo en el año 2005 que involucró el dictado de un decreto de necesidad y urgencia.

En dicha oportunidad, el presidente Nestor Kirchner dictó el decreto de necesidad y urgencia 1599/2005, que dispuso la modificación permanente de la Ley 23.928 - *Ley de Convertibilidad* - disponiendo que las reservas del BCRA que excedan el respaldo del 100 % de la base monetaria podrían ser destinadas al pago de obligaciones contraídas con organismos financieros internacionales, siempre que esas operaciones resulten de un efecto monetario neutro. Esta reforma normativa produjo la absorción de competencias del Congreso Nacional hacia al Poder Ejecutivo, permitiéndole a este último, cancelar las obligaciones con organismos financieros internacionales sin la sanción de una ley del Congreso.

Fruto de esta reforma el 15 de diciembre de 2005, el presidente dictó el decreto 1601/2005 invocando las atribuciones del 99 inc. 1 de la Constitución Nacional, que dispuso la cancelación total de la deuda contraída con el FMI con reservas de libre disponibilidad que excedan el porcentaje establecido en el Artículo 4° de la Ley 23.928 y sus modificaciones, siempre que resulte de efecto monetario neutro.

En última instancia, el decreto de necesidad y urgencia 1599/05 fue ratificado expresamente por la Ley 26.076, consolidando la transferencia de competencias al Poder Ejecutivo Nacional.

Por otro lado, cabe destacar que las operaciones con organismos financieros internacionales, se enmarcan en el artículo 60 in fine de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificatorias, el cual establece que, en materia de crédito público, no resulta necesaria la sanción de una ley para aquellas operaciones que formalice el PEN con mencionados organismos de los cuales la Nación forme parte.

Asimismo, en el año 2021 el Congreso de la Nación, sancionó la Ley 27.612 (B.O. 3/03/2021) de "Fortalecimiento de la Sostenibilidad de la Deuda Pública" que dispuso que se deberá dictar una ley del Congreso ante la emisión de títulos públicos en moneda extranjera y bajo legislación y jurisdicción extranjeras que superen el porcentaje establecido en la Ley de presupuesto general de la administración nacional para ese ejercicio y ante los programas de financiamiento u operación de crédito público realizados con el FMI, incluidas las ampliaciones de montos de dichos programas u operaciones.

En el año 2023, con posterioridad a la vigencia vigencia la Ley 27.612, cabe resaltar que el presidente Alberto Fernández dictó el DNU 395/23 que dispuso la emisión de letras en dólares estadounidenses a ser suscriptas por el Banco Central de la República Argentina por un monto de hasta USD 2.700.000.000 (dos mil setecientos millones de dólares). En este sentido, con el DNU 395/23 - entre otros más - se ha retomado la práctica de toma de deuda pública vía decreto.

En atención a lo expuesto, teniendo en vista antecedentes normativos y fácticos, el DNU 179/2025 que instrumenta el acuerdo con el FMI, permite aumentar el nivel de reservas internacionales, despejando el horizonte de vencimientos del Tesoro Nacional de corto plazo y mejorar la posición financiera del Banco Central traería así beneficios económicos muy importantes.

Es así, que, en primer lugar, en la medida instrumentada fortalece la posición de la autoridad monetaria para velar por la estabilidad monetaria y financiera, y resulta fundamental para, en un futuro, se pueda profundizar la liberación de restricciones al funcionamiento del mercado de cambios; y en segundo lugar, se podrá alargar el

horizonte de vencimientos de deuda con el FMI despejaría la carga de pagos del Tesoro en los próximos años, dando mayor certidumbre a los tenedores de bonos, y así se afianzara la sustentabilidad del proceso de estabilización y crecimiento.

Finalmente, este acuerdo con el FMI revertirá el proceso de debilitamiento sobre las reservas del BCRA, que se ha producido en la mayor parte de los últimos 20 años, en el que el activo de la autoridad monetaria ha ido perdiendo calidad y/o liquidez. En esta línea, las medidas instrumentadas por el DNU 179/2025 fomenta la calidad y liquidez del activo del BCRA, que resulta imprescindible para consolidar la estabilidad financiera y para profundizar la reducción de la inflación alcanzada hasta el momento.

El Poder Ejecutivo entiende que contar con un nivel satisfactorio de reservas del BCRA es vital para la reducción del riesgo país y para que se aumenten las facilidades para la reinsertión de la Argentina al mercado de capitales internacional. Es por ello, que la baja calidad del activo del BCRA producto de las anteriores políticas impactó sobre su capacidad de promover la estabilidad monetaria y financiera, el empleo y el desarrollo económico.

Estas referidas limitaciones de activos afectan el margen de acción de la entidad monetaria, y se agravan cuando, como en el presente, existen restricciones al mercado de cambios que deben continuar siendo liberalizadas. Resultando evidente, que el denominado "cepo cambiario" reduce la eficiencia de la economía y dificulta la inversión de largo plazo.

Es por esto que, para impulsar un proceso económico sano sin comprometer los logros alcanzados hasta la fecha, es condición necesaria que el BCRA cuente con un nivel deseable de reservas internacionales que le permitan el pleno ejercicio de sus facultades y obligaciones legales.

En esta línea, no se puede desconocer que existe una estrecha vinculación entre la exigencia de reducir la inflación y el interés de que el BCRA sea capaz de mantener un balance equilibrado; y en efecto, la falta de adecuación entre los pasivos de la autoridad monetaria y los activos externos líquidos con los que cuenta para hacerles frente puede repercutir en la disminución del valor esperado de la moneda doméstica y, en consecuencia, en un posible aumento de la inflación. Es por esto, que atento al compromiso de esta administración, por trabajar en la disminución de la inflación y posterior erradicación, es un deber impostergable avanzar en la cancelación de una parte sustancial de las deudas del Tesoro Nacional con la entidad monetaria.

Adicionalmente, y a los efectos de extender el horizonte de vencimientos, despejar la carga de pagos del Tesoro en los próximos años, dar más certidumbre a los tenedores de bonos y afianzar la perspectiva de mejora en la sustentabilidad del proceso de estabilización y crecimiento, es imprescindible, también, cancelar las operaciones de

crédito público celebradas en el marco del Programa de Facilidades Extendidas del 2022 cuyos vencimientos operen dentro de los 4 años de la suscripción del acuerdo a celebrarse.

Es por lo expresado, que en los considerandos del decreto se indica que resulta *“indispensable revertir la situación de las reservas internacionales del Banco Central de la República Argentina a través de la cancelación de las Letras intransferibles del Tesoro Nacional y cancelar las operaciones de crédito público celebradas en el marco del Programa de Facilidades Extendidas del 2022”*.

Asimismo, el DNU 179/2025 explicita que la operación incluirá *“el pago de los intereses y cargos en el plazo y tasas preestablecidas por el organismo de crédito para este tipo de acuerdos y el reembolso del capital del préstamo en un plazo de hasta 10 años, con un período de gracia de 4 años y 6 meses”*.

A los efectos de llevar adelante este proceso entiende el Poder Ejecutivo que resulta necesario que el que este celebre un acuerdo con el FMI que permita al Estado Nacional cancelar parte de la deuda que mantiene con el BCRA y cancelar las operaciones de crédito público citadas anteriormente.

Atento a los fundamentos normativos, económicos, financieros y sociales reseñados en el presente informe, y teniendo en miras la finalidad expresada en los considerandos del DNU 179/2025, de reconstruir las reservas del BCRA para reducir el riesgo país, aumentar las facilidades de reinserción de la República Argentina a los mercados de capitales internacionales, como también promover la estabilidad monetaria y financiera, el empleo y el desarrollo económico, resulta imposible dilatar la respuesta legislativa teniendo en vista la emergencia económica, es que resulta pertinente avalar la decisión del Presidente de la Nación.

2. Competencia de la comisión

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

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

Este criterio que el constituyente reformador de 1994 consagró y que luego el legislador perfeccionó, permite la emisión de decretos por parte del Poder Ejecutivo solamente cuando se verifiquen circunstancias excepcionales de necesidad y urgencia y cuando las cámaras del Congreso estén imposibilitadas de reunirse.

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 dicta 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 refrendar junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitir 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 179/25 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

Asimismo, está acreditado que el decreto 179/25 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 legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan "*circunstancias excepcionales*" que hagan "*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).

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.

En cuanto al cumplimiento del requisito sustancial establecido por artículo 99 inc. 3 de la CN, de los considerandos del DNU 179/2025 surge que: "*Que en cuanto a las "circunstancias excepcionales" a las que refiere la norma (...) la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ha interpretado que aquellas se verifican en los casos en los que "la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (Causa "Verocchi", Fallos 322:1726); criterio reiterado por el Máximo*

Tribunal en diferentes oportunidades ("Consumidores Argentinos", Fallos: 333:633, año 2010; "Asociación Argentina de Compañías de Seguros", Fallos: 338:1048, año 2015; "Pino, Seberino", Fallos: 344:2690, año 2021; y "Morales, Blanca", Fallos: 346:634, año 2023)" y continua diciendo: "Que la necesidad manifiesta de cancelar operaciones de crédito público vigentes con el FONDO MONETARIO INTERNACIONAL y cancelar una parte sustancial de la deuda asumida con el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA para fortalecer su posición financiera, garantizar la estabilidad macroeconómica, el acceso de la REPÚBLICA ARGENTINA a los mercados de crédito internacionales, la disminución de las restricciones cambiarias y la reducción de la inflación hace necesario aprobar de forma urgente las operaciones de crédito público en el marco del Programa de Facilidades Extendidas a ser celebrado con el referido organismo internacional".

En este mismo sentido expresa que: *"...la volatilidad de las variables económicas generada por la incertidumbre que provoca la baja calidad del activo del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA impide seguir el trámite ordinario de las leyes sin que pueda verse afectado el éxito del programa de estabilización económica, que impacta de manera directa en la disminución de la inflación y la reducción de la pobreza" y que ante "...la gravedad de la situación descrita y la necesidad de: (a) solucionar de manera inmediata la situación en la que se encuentra el activo de la autoridad monetaria del país y (b) cancelar deuda con el FONDO MONETARIO INTERNACIONAL a los efectos de garantizar el orden público económico configuran circunstancias excepcionales que justifican el dictado de la presente medida".*

Es por ello que concluye: *"Que la exigencia imperiosa del dictado del presente decreto se desprende de la naturaleza de las medidas económicas involucradas, que requieren de su adopción inmediata para evitar el impacto que de otro modo podrían traer consigo en el escenario económico presente".*

Más allá de la praxis reseñada en el presente dictamen, la urgencia de medida instrumentada por el decreto 179/25, se plasma en la urgente necesidad de dar una respuesta inmediata a los vencimientos de la deuda pública que vienen de gobiernos anteriores, y con el fin de reconstruir las reservas del BCRA obteniendo un nivel satisfactorio de ellas, para reducir el riesgo país, aumentar las facilidades de reinserción de la República Argentina a los mercados de capitales internacionales, como también promover la estabilidad monetaria y financiera, el empleo y el desarrollo económico, resulta imposible dilatar la respuesta legislativa teniendo en vista la emergencia económica, resultaba imperioso y necesario la implementación de las medidas dispuestas por el presidente. Asimismo, la vigencia inmediata desde la publicación en

el Boletín Oficial de estos remedios institucionales evita cualquier dilación innecesaria, o situación de bloqueo que establecen sectores intransigentes de la oposición, para evitar la aplicación de políticas de gobierno.

Es por estas consideraciones, que se advierte que existen razones suficientes que impidieron que el poder ejecutivo envíe al poder legislativo el correspondiente proyecto de ley para discutir y eventualmente sancionar el objeto del decreto en cuestión. Por lo tanto, y desde este punto de vista, el decreto 179/25 debe ser expresamente declarado válido.

b) 1.- Declaración de Emergencia pública

En este sentido, no se puede soslayar en este análisis, que el decreto de necesidad y urgencia 179/2025 dictado el 10 de marzo de 2025, se enmarca en la emergencia declarada por el DNU 70/2023 (B.O. 21/12/2023) y la Ley 27.742 (B.O. 8/07/2024), *Ley de Bases y puntos de partida para la Libertad de los Argentinos* (en adelante Ley de Bases).

Recordemos, que la emergencia ha sido concebida para dar respuesta a un acontecimiento que sólo puede ser superado apelando a mecanismos extraordinarios para conjugar una situación extraordinaria. Y precisamente por esto, debido a que las emergencias naturalmente exceden lo ordinario, es decir, lo común y corriente, traen consigo como presupuesto fundamental remedios extraordinarios como los de suspender ciertos derechos o potestades (cfr. Midon, Mario, Decretos de necesidad y urgencia - En la Constitución Nacional y en los ordenamientos provinciales -. 2da ed. corregida y ampliada, 2010, Buenos Aires, Hammurabi, 2012, pág. 87 y 88).

La gravísima situación económica de la Argentina declarada expresamente por el decreto de necesidad y urgencia 70/2023 sobre *Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina*, en su artículo 1° declaró la *emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social hasta el 31 de diciembre de 2025*.

El gobierno que asumió el 10 de diciembre de 2023, encontró una realidad apremiante y terminal, que situaba a la Argentina al borde del colapso económico, financiero y social que motivó la declaración de emergencia mencionada para encontrar alternativas ante el gran riesgo social existente.

Es por esto, que el decreto bajo análisis debe necesariamente ser interpretado a la luz en el contexto social, económico, jurídico y político que se encuentra la República Argentina. Es decir, el decreto de necesidad y urgencia N° 179/25, debe considerarse y evaluarse junto con el decreto de necesidad y urgencia N° 70/2023, y no puede ser visto como un instrumento solitario, sino que debe analizarse en el contexto descrito, junto

con la emergencia declarada por Ley 27.742, *Ley de bases*, como también, las ejecución de medidas e instrumentos idóneos que requiere el gobierno para implementar las políticas económicas a fin de normalizar la situación.

La catastrófica realidad mencionada, como el *“inminente y grave riesgo social”* existente, fue minuciosamente descrito en los considerandos del decreto de necesidad y urgencia N° 70/23, que detallamos expresamente en dictámenes anteriores presentados oportunamente por ante esta Comisión, que han sido elevados al pleno de ambas Cámaras, a los cuales remitimos en razón de la brevedad (OD HCSN 578/2024, entre otros).

En este mismo sentido, el DNU 179/2025, expresó que: *“para fines de 2023, la economía del país se encontraba en una situación crítica: exhibía un cuadro crónico de inestabilidad y estanflación, control de capitales, sin acceso a financiamiento externo, baja intermediación financiera, déficits gemelos (fiscal y externo), reservas internacionales netas negativas y marcadas distorsiones de precios relativos.*

Que, para ese entonces, la brecha del tipo de cambio alcanzó un registro cercano al CIENTO OCHENTA POR CIENTO (180 %), el máximo valor de la historia reciente.

Que, adicionalmente, la inflación se aceleró de manera significativa y alcanzó el DOSCIENTOS ONCE COMA CUATRO POR CIENTO (211,4 %) interanual a fines de 2023.

Que, como producto de lo anterior, la pobreza aumentó al CINCUENTA Y CUATRO COMA OCHO POR CIENTO (54,8 %) de la población y la indigencia al DIECIOCHO COMA UNO POR CIENTO (18,1 %), el porcentaje más elevado desde el año 2004.

Que, frente a la situación crítica descrita, este Gobierno implementó un plan de estabilización efectivo que fue acompañado de un fuerte ajuste fiscal, una corrección del tipo de cambio oficial para atender los desequilibrios externos, y un conjunto de medidas de emergencia.

Que, asimismo, se implementaron determinadas decisiones orientadas a eliminar el desequilibrio financiero del Sector Público Nacional y se asumió el compromiso de eliminar todo tipo de financiamiento monetario del déficit fiscal”.

Es por esto, que más allá de que una lectura objetiva del precedente *Verrocchi*, el contexto y las circunstancias en que se dictó el decreto de necesidad y urgencia N° 179/2025 nos permite afirmar la validez del mismo, ya que resulta aplicable criterio de *“grave riesgo social”* que aparece en diversos precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con alto impacto económico, social y político, que han sido denominados como *“casos difíciles”*, en donde el Tribunal Cimero disminuye el estándar estricto de su propia jurisprudencia, en relación a la excepcionalidad de los estos remedios excepcionales (in re *Verrocchi* y otros), para dar paso a una posición más

comprehensiva de las circunstancias, y menos rígida, sobre los requisitos sustanciales. Asimismo, cabe destacar que el concepto de grave riesgo social fue plasmado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo “*Peralta, Luis Arcenio y otro c/Estado Nacional (Mrio. de Economía -B.C.R.A. s/Amparo)*” (Fallos: 313:1513) del 27 de diciembre de 1990. Dicho argumento, al que volvió a recurrir el Máximo Tribunal en las precedentes in re *Massa* del 27/12/2006, (Fallos:329:5913), in re “*Aceval Pollacchi, Julio César c. Compañía de Radiocomunicaciones Móviles SA s/ despido*”, (Fallos: 334:799), del 28/06/2011, entre otros. Así, en el caso “*Peralta*”, la Corte consideró que se daban los recaudos que habilitaron el dictado del decreto 36/90, en función de que existió unas “*situación de grave riesgo social*”, frente a la que se necesitaron las medidas súbitas que limitaron la devolución de los depósitos a plazo fijo instrumentadas por el decreto 36/90, cuya eficacia no era concebible por medios distintos a los arbitrados (CSJ, *Peralta*, en Fallos: 313:1513, consid. 23, 24 y 25).

En este sentido, la mayoría en el precedente *Massa* expresó “...que a partir de los últimos meses del año 2001 se produjo en la República Argentina una gravísima crisis -de alcances nunca antes vistos en la historia de nuestro país- que no sólo afectó a las relaciones económico financieras, sino que trascendió a todos los ámbitos sociales e institucionales. Por ser conocida, y por haber sido padecida de una u otra manera por todos los argentinos, resulta innecesario extenderse en la descripción de esa crisis.... en el contexto de la aludida situación de emergencia el Estado Nacional dictó medidas por las cuales se restringió la disponibilidad de los depósitos bancarios y se estableció la conversión a pesos de los efectuados en moneda extranjera (conforme, entre otros, decretos 1570/01; Ley N° 25.561 y decreto 214/02). Ello dio lugar a la promoción de una cantidad extraordinaria de acciones de amparo por parte de quienes se sintieron afectados por tales medidas, lo cual generó una situación sin precedentes en los tribunales federales de todo el país. Muchas de esas causas se encuentran actualmente radicadas en la Corte” y continúa su argumentación expresando que “...en atención a la naturaleza de la materia debatida -la constitucionalidad de las normas dictadas para superar la situación de emergencia antes aludida- y el interés de amplios sectores de la sociedad en la decisión de estas causas. (...) tal respuesta institucional, a adoptarse mediante la presente sentencia, es el fruto de una decisión consensuada entre los ministros que integran esta Corte. La obtención de tal consenso, en aras del elevado propósito de poner fin a un litigio de indudable trascendencia institucional y social, determina que quienes la suscriben lo hagan sin perjuicio de las apreciaciones formuladas en conocidos precedentes sobre determinados aspectos de las cuestiones debatidas”. Para terminar concluyendo que “esta sentencia constituye, por lo tanto, el corolario de un prolongado y fecundo debate entre los miembros de este Tribunal que,

en pos de dar una respuesta institucional a una controversia de inusitadas características, han dado prioridad a los puntos de coincidencia en cuanto a la ponderación de los resultados para lograr la paz social, que es la más alta función que le cabe a la Corte Suprema siguiendo los lineamientos fijados en el Preámbulo de la Constitución Nacional” (Fallos: 334:799, Considerandos 6, 7, 9, 10 y 11).

Incluso, el voto de la Dra. Carmen Argibay, que fuera profundamente crítico, manifestó que *“...las razones de gravedad institucional relatadas por la mayoría y que, en líneas generales comparto, tornan prudente, en la medida que ello resulte posible, arribar a una solución que, más allá de las diferencias en los fundamentos, permita arribar a una sentencia que, en tanto unánime en el resultado económico, ponga fin a la gran cantidad de reclamos pendientes de solución”* (Fallos: 334:799).

Ante el estado de emergencia actual, y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, es que las circunstancias referenciadas justifican la emisión del decreto 179/2025. Ciertamente, queda acreditado que es imperativo establecer medidas que se correspondan con los objetivos planteados y que las autoridades que tengan a su cargo su implementación asuman sus competencias.

Asimismo, debe tenerse presente en ese sentido, de que la interpretación auténtica del artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional y de la ley 26.122, es la que realiza esta Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, de acuerdo con la competencia que ambas normas le han asignado y en la medida, claro está, de que esa interpretación no sea modificada por el pleno de cualquiera de las cámaras del Congreso o por los jueces de la Nación (posibilidad esta última que no se ha concretado, al menos hasta la fecha).

4. Análisis del decreto 179/2025

El decreto de necesidad y urgencia 179/25 del 10 de marzo de 2025, que aprueba las operaciones de Crédito Público contenidas en el Programa de Facilidades Extendidas a celebrarse entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en su parte resolutive:

En el artículo 1°, dispuso aprobar las operaciones de crédito público contenidas en el Programa de Facilidades Extendidas a celebrarse entre el PEN y el FMI, las que tendrán un plazo de amortización de diez años y serán destinadas a la cancelación de: a. Las letras intransferibles en dólares estadounidenses en poder del Banco Central de la República Argentina en el marco de las atribuciones conferidas a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de Finanzas, ambas del Ministerio de Economía, en los términos del artículo 55 de la Ley 11.672 - Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2014) - y del decreto 1344/2007 y sus modificaciones. A tal efecto, se tomará la Letra

Intransferible de vencimiento más cercano, a saber, la emitida originalmente mediante el artículo 1° de la Resolución N° 406/2015 del entonces Ministerio de Economía y Finanzas Públicas con vencimiento el 1° de junio de 2025; y sus subsiguientes en orden cronológico; y b. Las operaciones de crédito público celebradas en el marco del Programa de Facilidades Extendidas del 2022 cuyo vencimiento opere dentro de los 4 años de la suscripción del acuerdo a celebrarse en los términos del primer párrafo del presente artículo.

Las letras intransferibles cuyo vencimiento opere durante el ejercicio fiscal 2025 y no sean canceladas en los términos del inciso a. del presente artículo se registrarán por lo dispuesto en el artículo 9° del decreto 1104/24.

En tanto, el artículo 2°, dispuso que el Poder Ejecutivo, en uso de sus facultades, suscribirán los instrumentos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 1°, pudiendo delegar estas atribuciones en el Ministerio de Economía o en la autoridad que oportunamente determine.

Asimismo, dispone que el decreto entrará en vigencia desde su publicación en el Boletín Oficial (artículo 3).

Es por esto que, ante la necesidad y la urgencia descrita en los considerandos del decreto, amerita la emisión de un decreto de necesidad y urgencia. Así, conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto 179/2025, resulta evidente la situación de excepcionalidad que justificó su emisión.

La presente medida fue implementada en el marco de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que habilitan el dictado de estas normas, ante casos donde la urgencia es tal, que haga imposible el seguimiento del trámite ordinario de las leyes (ver apartado 6 del presente).

Es por todo esto, que en razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas en la primera parte del informe que sustentaron la emisión del decreto, estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimiento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada, como de las normas en juego que reglamentan su procedencia. La medida ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar los tiempos parlamentarios hubiese significado, a contrario sensu, un detrimento para los beneficiarios o destinatarios de las medidas, para la estructura del Estado y, en definitiva, para todos los sectores sociales beneficiados.

5.- Práctica Institucional

En materia de decretos de necesidad y urgencia que responden a fines similares a los perseguidos con el decreto 179/2025, no podemos dejar de señalar otro aspecto de

relevancia que hace también a la ponderación de los méritos que hemos considerado para consagrar, en esta comisión, su validación.

En este sentido, cabe destacar que el dictado de disposiciones relativas al empréstito público y al arreglo de la deuda interior y exterior de la Nación que, a la luz de las normas constitucionales (artículo 75 incs. 4 y 7), corresponde en principio, al Congreso de la Nación, se debe destacar que la materia no sólo versa sobre aquellas que no están excluidas del alcance previsto para los DNU en el art. 99, inc. 3.º, de la Constitución, sino que además, cuenta con una extensa práctica institucional convalidada por la Comisión Bicameral Permanente y por el propio Congreso de la Nación. Es el caso, por ejemplo y sin carácter limitativo, de los DNUs 49/2019, 596/2019, 796/2019, 141/2020, 346/2020, 412/2021, 56/2023, 164/2023, 395/2023, 1599/2005, 1898/2004, 1733/2004, 530/2003, 1873/2002, 1579/2002 y 471/2002, entre otros que aprobaron diversas formas de empréstitos y arreglos para el pago de la deuda de la Nación.

En primer lugar, debemos destacar que previamente a la sanción de la Ley 26.122, se dictaron decretos de necesidad y urgencia sobre materia deuda pública, que fueron posteriormente ratificados expresamente por medio de una ley del Congreso Nacional. En este sentido, durante la presidencia de Néstor Kirchner se dictó: el decreto 1599/05 - ratificado por la Ley 26.076 -, el decreto 1898/04 - ratificado por la Ley 26.078 -, el decreto 1733/04 - ratificado por la Ley 26.017 - y el decreto 530/03 - ratificado por la Ley 25.827- ; y durante la presidencia de Eduardo Duhalde se dictó el decreto 1873/02 - ratificado por la Ley 25.827 -, el decreto 1579/02 - ratificado por la Ley 25.725 - y el decreto 471/02 - ratificado Ley 25.725 - .

En tanto, que desde la 1ra integración de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo hasta la fecha, la práctica legislativa de control del Congreso Nacional sobre los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional que tuvieron por objeto cuestiones referidas a la deuda pública han teniendo una marcada posición a favor de la validez de estos instrumentos. Así, podemos citar los casos de diversos decretos (vg. el decreto 49/2019, el decreto 596/2019, el decreto 796/2019, el decreto 141/2020, el decreto 346/2020, el decreto 412/2021, el decreto 56/2023, el decreto 164/2023, el decreto 395/2023, entre otros más).

En este sentido, vemos varios decretos de necesidad y urgencia sobre deuda pública que obtuvieron dictámenes de validez en la Comisión (véanse: órdenes del día de la HCDN n° 588/2021, n° 600/21, n° 570/24, n° 750/24 y de la HCSN n° 593/21, n° 631/21, n° 753/24, n° 583/24, entre otras).

Resulta particularmente relevante el caso del DNU 395/23 (OD HCDN 750/24 y OD HCSN 750/24), que recientemente obtuvo dos dictámenes de validez por parte de la CBP.

En efecto, la CBP emitió dos dictámenes el 8-8-24, uno de mayoría y otro de minoría, pero ambos a favor de la validez del Decreto citado, en los que concluyó que se encontraban cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional para el dictado de un DNU. Los argumentos empleados en tales casos resultan plenamente trasladables al que aquí nos ocupa.

El dictamen de minoría indicó que los aspectos sustanciales para el dictado del DNU 395/23 se encontraban acreditados en atención a que era necesario *“acordar medidas para reconstruir las reservas y mejorar la sostenibilidad fiscal, protegiendo al mismo tiempo la infraestructura crítica y el gasto social, sin dejar de observar el compromiso por parte del ESTADO NACIONAL de mantenerse al día con sus obligaciones financieras con Fondo Monetario Internacional, en línea con sus objetivos de sostenibilidad externa”* (Dictamen de minoría suscripto por los legisladores Anabel Fernández Sagasti, Mariano Recalde, María T. M. González, Ana Carolina Gaillard y Vanesa Siley, en fecha 8-8-2024).

De manera tal que es posible afirmar que existe una doctrina, elaborada y consagrada por el Congreso nacional a lo largo de los últimos años, de acuerdo con la cual es válido que el Poder Ejecutivo nacional modifique o instruya regule cuestiones sobre deuda. Y que la evaluación de las circunstancias de hecho determinantes de la necesidad y urgencia es privativa de ese poder y, salvo casos excepcionales, corresponde que el Congreso acepte el resultado de esa ponderación realizada por el presidente de la Nación.

Al respecto hay otra cuestión referida a la interpretación de las tres clases de decretos que son regulados por la ley 26.122 y el criterio dinámico que han ido adoptando los integrantes de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo en particular y los legisladores en general para aceptar la validez de tales medidas.

Ese temperamento ha significado que la comisión interviniente tuviera una postura amplia y flexible para analizar y dictaminar los decretos traídos a su consideración, desde su puesta en funcionamiento en 2006 hasta la actualidad. Esta pauta interpretativa amplia, consolidada por esta comisión durante el transcurso de los años, posibilitó, por ejemplo, que la comisión dictaminará a favor de la validez de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo aun cuando el Congreso Nacional se encontrara en período de sesiones ordinarias. Del mismo modo, permitió que la comisión haya adoptado una interpretación válida sobre lo que es entendido como de "necesidad y urgencia" en el razonamiento de que tales requisitos son autosuficientes si se verifican en las circunstancias esgrimidas que motivaron al decreto en cuestión.

Este criterio amplio de interpretación fue afianzado por la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo durante años de actuación ininterrumpida. Naturalmente, la ponderación y

actuación flexible que esta comisión mantuvo a lo largo de todo este tiempo al examinar y dictaminar sobre los decretos de necesidad y urgencia reviste entidad suficiente para que sea considerada como una práctica tradicional que condiciona, salvo casos razonablemente excepcionales, una misma respuesta hermenéutica por parte de la comisión frente a reglamentos posteriores con contenidos similares o análogos. De esta manera, la práctica parlamentaria aseguraría un adecuado nivel de seguridad jurídica, de confianza legítima y, en determinados supuestos, de igualdad.

La interpretación amplia que venimos reseñando, surge incluso desde las primeras opiniones de los miembros de la Comisión. En ese sentido, el presidente de aquellas primeras reuniones sostenía que *"nosotros mantenemos la filosofía y la columna vertebral esbozada en el discurso de la miembro informante y presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales, la doctora Cristina Fernández de Kirchner, que ha sido extremadamente meticulosa y abundante desde el punto de vista de los antecedentes institucionales históricos. Además, desde mi punto de vista, se trata de una valoración y una ponderación adecuada del análisis cuantitativo y cualitativo de los decretos de necesidad y urgencia"*.

En este sentido, nosotros consideramos que la utilización de un instrumento de estas características implica naturalmente un criterio amplio, *no estricto o restrictivo*". Por eso *"desde el punto de vista de la filosofía, entendemos que el uso de este tipo de instrumentos como los decretos de necesidad y urgencia se realiza con un criterio interpretativo amplio, con el control de la Comisión Bicameral y con el funcionamiento adecuado del Congreso"* (expresiones del senador Capitanich, reunión de comisión del 8 de noviembre 2006).

En definitiva, desde hace ya largo tiempo se mantienen y fortalecen las mismas prácticas legislativas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional que permiten al primero dictar decretos de necesidad y urgencia sobre materia de deuda pública, tal como ha sucedido en el caso bajo análisis.

Asimismo, cabe destacar que, en materia de deuda pública, el Congreso Nacional nunca ha rechazado o declarado inválido un decreto de necesidad y urgencia, dejándolo sin efecto.

Por tales motivos y de acuerdo con la información relevada, no hay motivos suficientes para desconocer la validez del decreto analizado y sí los hay, en cambio, para declarar su validez.

6.- Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes.

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del decreto 179/2025, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para los derechos y garantías de los beneficiarios o destinatarios directos de las previsiones dispuestas por el decreto bajo estudio.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso "Verrocchi", la procedencia y admisibilidad —en términos constitucionales— de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a *"que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes"* (Fallos, 322-1726, considerando 9°).

Ahora bien, sabido es que el "trámite normal de las leyes" cuenta con plazos que son muchas veces incompatibles con la urgencia que amerita la solución de una determinada situación.

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el Orden del Día (artículo 113, reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las cuestiones mencionadas en la primera parte del informe, representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adoptara inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane —dentro de los márgenes constitucionales— el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes

rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores sociales y económicos involucrados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 179/2025 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar la protección de los derechos e intereses de los sectores involucrados.

7. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 179/2025, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 179, del 10 de marzo de 2025, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 179/25

Oscar Zago.

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 5-P.E.-2025 referido al decreto de necesidad y urgencia 179/25 del Poder Ejecutivo nacional dictado el 10 de marzo de 2025 y publicado en el Boletín Oficial el 11 de marzo del mismo año, por el cual se aprueban operaciones de crédito público contenidas en un Programa de Facilidades Extendidas a celebrarse con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

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 179/25 del Poder Ejecutivo nacional dictado el 10 de marzo de 2025 y publicado en el Boletín Oficial el 11 de marzo del mismo año.

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, 18 de marzo de 2025.

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

INFORME

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 art. 1°.

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

La Reforma Constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba¹.

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

Estos decretos han sido consagrados expresamente en los artículos 99, inciso 3, 76, 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

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.

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 consideraran las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”

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

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

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

Capítulo Cuarto: Del Jefe de Gabinete y Demás Ministros del Poder Ejecutivo: Artículo 100:

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

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

La introducción de los institutos denominados “decretos de necesidad y urgencia” y “facultades delegadas” en el nuevo texto constitucional de 1994,

implica poner reglas a una situación de excepción y, por lo tanto, al estricto control que la Constitución Nacional le atribuye al Congreso Nacional.

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

La Ley N° 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 3º, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y (8) senadores, designados por el Presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

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

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 2º 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 art. 99 inc. 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 delegados², al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 76.

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

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la Reforma Constitucional de 1994, también se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia³.

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

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

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

⁴ Ekmekdjian se encuentra ente quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división

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

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

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

En este sentido, este es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional Argentina, receptados en el artículo 99 inciso 3°.

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

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

II. ANALISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES Y SUSTANCIALES

Se somete a dictamen de esta Comisión Bicameral el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 179 del 2025 publicado en el Boletín Oficial el 11 de marzo del 2025, por el que se aprueban operaciones de crédito público contenidas en un Programa de Facilidades Extendidas a celebrarse con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta Comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica 1853/60.

⁵ Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.

El mismo ha sido dictado invocando el artículo 99 inc. 1, 2 y 3 de la Constitución Nacional. Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo Nacional por nuestra Ley Fundamental, corresponde a esta Comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3° CN y los artículos 2, 19 y 20 de la ley 26.122.

1. ASPECTOS FORMALES

La Ley N° 26.122, en el Título III, Capítulo I referido a los Decretos de Necesidad y Urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

La lectura del artículo 100 inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del Señor Jefe de Gabinete y de los demás ministros del Poder Ejecutivo; y b) el envío del decreto a la Comisión Bicameral Permanente para su control dentro del plazo de 10 días desde su sanción. 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...”, agregando luego: “que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

Cabe aquí realizar una observación en lo que respecta al requisito formal exigido por nuestra constitución para la validez de un decreto de necesidad y urgencia, esto es, la obligación de ser “decididos en acuerdo general de ministros” quienes “deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”. En igual sentido se expresa el art. 100 Inc. 13) de la Constitución Nacional cuando pone en cabeza del Jefe de Gabinete de Ministros la responsabilidad de: “Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia”.

Como podemos apreciar, tanto el presidente de la Nación como el Jefe de Gabinete y sus ministros refrendaron el Decreto N° 179/2025 bajo la modalidad de firma digital. Por lo tanto desde el punto de vista formal, la norma cumple con los requisitos constitucionalmente exigidos: fue decidido en acuerdo general de ministros, refrendado conjuntamente con el Jefe de Gabinete de Ministros (art. 99, inc. 3°, tercer párrafo, de la CN); y remitido a la Comisión Bicameral Permanente de

Trámite Legislativo dentro del plazo previsto (art. 99, inc. 3°, cuarto párrafo, de la CN).

2- ASPECTOS SUSTANCIALES

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del **Decreto de Necesidad y Urgencia N° 179/2025**.

Desde la perspectiva sustancial, es pertinente detenerse en la concurrencia del presupuesto habilitante contemplado en la Constitución Nacional para el dictado de un Decreto de Necesidad y Urgencia. Esto es, la presencia de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes.

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen, en el cual se 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, éste 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 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.

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

Es menester señalar que de la letra del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, transcrito recientemente, surge que el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la

Constitución para la sanción de las leyes y no se tratare de las materias excluidas, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia.

La CSJN ha interpretado en los casos “Verrochi”,⁶ “Cooperativa del Trabajo Fast Limitada” y más recientemente en “Consumidores Argentinos” que, para que el presidente pueda ejercer legítimamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias:

a) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución Nacional, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ser acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen la reunión o traslado de los legisladores;

b) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser inmediata, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

De esto se desprende que el Poder Ejecutivo no podría dictar un decreto de necesidad y urgencia ante el rechazo de un proyecto de ley por el Congreso, ante la falta de acuerdo de los bloques para su tratamiento o ante la falta de quórum para sesionar. Tampoco es suficiente que el Congreso Nacional se encuentre en receso, porque siempre puede ser convocado a sesiones extraordinarias por el propio Poder Ejecutivo.

Por caso, Comadira ha señalado que: “la sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno, de quórum o mayorías propias para imponer sus criterios, no puede, por eso, ser, por sí sola, razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente, la situación planteada.”⁷

En un parlamento con representación por medio de los partidos políticos, todo el procedimiento parlamentario con sus controversias, discursos y réplicas se vuelve fundamental para la democracia, pues tiende a la consecución de acuerdos, conduce a que nos acerquemos a una idea más pluralista respecto a la voluntad popular. Al quedar agrupados en sectores la totalidad de los ciudadanos, brota la posibilidad de deliberación, negociación y acuerdo para la formación de la

⁶ “Verrocchi, Ezio D. c/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/8/19, Fallos, 322:1726, La Ley, 1999- E, 590.

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

voluntad colectiva por medio de la conformación de las mayorías, en la deliberación entre mayorías y minorías, y en la posibilidad del surgimiento de posibles alianzas.

Las democracias están asentadas y basadas en intereses comunes que garantizan en cierto modo su estabilidad representada a través de las instituciones, entre las cuales sobresale el Congreso de la Nación. El Poder Ejecutivo nacional lamentablemente se ha mostrado incapaz de cumplir la ley, es decir, el principio fundamental en que se asienta la convivencia pacífica, tal vez porque el principio fundamental no coincide con su objetivo fundamental de avanzar sobre todos los mecanismos de división y de control del poder.

Asimismo, corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o el dictado de un decreto de necesidad y urgencia.⁸ La referencia a una situación de urgencia no puede constituir una afirmación meramente dogmática como para justificar por sí la emisión de disposiciones de carácter legislativo. Deben además descartarse situaciones de emergencia ya tratadas por el legislador con anterioridad y donde ya fijó una determinada pauta.

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

La norma constitucional precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.⁹ Pues bien, debe tratarse de una situación de carácter extraordinario o excepcional, esto es, un hecho no habitual, imprevisible o difícilmente previsible, que impida cumplir con el trámite parlamentario.

Es menester señalar que el convencional Raúl Alfonsín ha dicho que las circunstancias excepcionales suponen la existencia de una emergencia significativa y necesidad súbita que imposibilite que los cometidos estatales se cumplan por los medios ordinarios del procedimiento legislativo.¹⁰

⁸ CSJN, 19/8/1999, “Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas s/ acción de amparo”, Fallos, 322:1726.

⁹ Bidart Campos, Germán, Tratado elemental de derecho constitucional argentino, Buenos Aires, EDIAR, 1995, tomo VI.

¹⁰ Convención Nacional Constituyente, Ministerio de Justicia de la Nación, p. 2729.

Asimismo, conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia; en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar. “Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.¹¹

Asimismo, el Poder Judicial tiene la potestad de examinar la existencia o no del estado de necesidad y razonabilidad, ejerciendo el control de constitucionalidad sobre la materia regulada, en un caso que sea sometido a su juicio y donde se haya afectado algún derecho constitucional.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional¹² controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

El criterio expuesto por la CSJN respecto de su facultad de ejercer el control de constitucionalidad con relación a los decretos de necesidad y urgencia ha sido variable.

Como ha señalado el ex procurador del Tesoro y eximio administrativista Carlos Balbín: “El decreto de necesidad, es el acto de alcance general con contenido y rango de ley dictado por el Poder Ejecutivo en ejercicio de un apoderamiento constitucional, sin habilitación previa. A su vez el decreto es de carácter extraordinario y provisorio ya que, por un lado sólo procede cuando están presentes los supuestos de hecho tasados en el texto constitucional y por el otro, el decreto debe ser aprobado posteriormente y de modo inmediato por el Congreso”.¹³

La Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció dos supuestos que, en principio, son los únicos que configuran los casos de excepción que impiden, en términos constitucionales, seguir el trámite parlamentario ordinario y, por lo tanto, constituyen el presupuesto necesario para que el Ejecutivo pueda dictar actos materialmente legislativos.

¹¹ Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”, columna de opinión, La Ley, 27/2/01.

¹² 13 Artículo 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio”.

¹³ Balbín, Carlos: Tratado de derecho administrativo, La Ley, 2015, tomo I, página 699.

Siguiendo la postura del doctor Balbín: “Así, por un lado, la imposibilidad material de reunir el Congreso para sesionar, y por el otro, la necesidad de que la medida legislativa tenga carácter rápido y expedito para que resulte eficaz. En efecto, y volviendo al precedente ‘Verocchi’, la CSJN sostuvo que el presupuesto para el dictado del DNU es que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse materialmente por razones de fuerza mayor (por caso, acciones bélicas o desastres naturales), y cuando la situación que requiera solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes”.¹⁴

Volviendo al análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan “circunstancias excepcionales” que “hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”.¹⁵

Si la emergencia no existe, o lo que el reglamento resuelve nada tiene que ver con la emergencia, entonces es inconstitucional. Por lo demás, la urgencia debe ser de tal índole “que circunstancias excepcionales hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución para la sanción de las leyes”.

En ese esquema, cabe recordar que nuestro máximo tribunal, interpretando el alcance del presupuesto habilitante del dictado de los decretos de necesidad y urgencia, sostuvo que “únicamente en situaciones de grave trastorno que amenacen la existencia, la seguridad o el orden público o económico, que deben ser conjuradas sin dilaciones puede el Poder Ejecutivo nacional dictar normas que de suyo integran las atribuciones del Congreso, siempre y cuando sea imposible a éste dar respuesta a las circunstancias de excepción”.¹⁶

En esa misma decisión, también sostuvo que “el ejercicio de la prerrogativa en examen está sujeto a reglas específicas que exigen un estado de excepción y el impedimento de recurrir al sistema normal de formación y sanción de las leyes...”.

¹⁴ Balbín, Carlos, op. cit., página 706.

¹⁵ Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executive orders*, las cuales son órdenes ejecutivas, una facultad propia por la ley segunda fundamental de la Constitución de los Estados Unidos que establece la capacidad del presidente para legislar sobre facultades e instituciones e incluso sobre la propia Constitución.

¹⁶ CSJN, 7/12/2004, “Leguizamón Romero, Abel y otra c/ I.S.S.J y P. s/ ordinario”, Fallos, 327:5559.

En otro precedente fue incluso más estricto, al requerir “condiciones de rigurosa excepcionalidad” o cuando esté en juego “la preservación de la vida misma de la nación y del Estado.”¹⁷

En otro orden de ideas, resulta necesario referirse a la naturaleza jurídica de los DNU y la vinculación con la materia .

Mediante el Decreto 179/2025 publicado en el Boletín Oficial el día 11 de marzo de 2025 se aprueban las operaciones de crédito público enmarcadas en un nuevo Programa de Facilidades Extendidas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) "a realizarse", con un plazo de amortización de diez (10) años.

Concretamente, los fondos que la República Argentina reciba a partir de dichas operaciones estarán destinados a la cancelación de las letras intransferibles en dólares estadounidenses en poder del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y de las operaciones de crédito público celebradas en el marco del Programa de Facilidades Extendidas del 2022, cuyos vencimientos operen dentro de los cuatro (4) años de la suscripción del nuevo acuerdo. A tales efectos faculta al Poder Ejecutivo nacional a suscribir los instrumentos necesarios para la implementación de estas medidas.

En lo que respecta a las Letras Intransferibles en Dólares Estadounidenses en Poder del Banco Central de la República Argentina (BCRA), cabe destacar que se trata de instrumentos de deuda emitidos por el Tesoro Nacional a favor del BCRA a cambio de reservas internacionales en dólares. Estas letras no pueden ser negociadas en el mercado secundario ni utilizadas como garantía. Asimismo, se caracterizan por su largo plazo de vencimiento y tasas de interés generalmente inferiores a las del mercado. Por ello, desde su creación han sido una herramienta para transferir reservas del BCRA al Tesoro sin que ello impacte en la base monetaria. Otra de las características de estos instrumentos, es que al ser deuda intra Estado intransferible son fácilmente renovables por nuevas Letras, tal como lo demuestra el artículo 9° del DNU 1104/2024¹⁸ mediante el cual

¹⁷ CSJN, 24/11/1998, “Della Blanca, Luis Enrique y Luna, Jorge Omar c/ Ind. Met. Pescarmona S.A. s/ ordinario”, Fallos, 321:3123.

¹⁸ ARTÍCULO 9° del DNU 1104/2024.- Dispónese que durante el Ejercicio Fiscal 2025 los pagos de los servicios de amortización de capital y el SESENTA POR CIENTO (60 %) de los servicios de intereses de las letras intransferibles denominadas en DÓLARES ESTADOUNIDENSES, en cartera del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (BCRA), serán reemplazados, a la fecha de su vencimiento, por nuevos títulos públicos emitidos a la par, a CINCO (5) años de plazo, con amortización íntegra al vencimiento, y que devengarán una tasa de interés igual a la que devenguen las reservas internacionales del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (BCRA) para el mismo período y hasta un máximo de la tasa SOFR TERM a UN (1) año más el margen de ajuste de 0,71513 % menos UN (1) punto porcentual, aplicada sobre el monto de capital efectivamente suscripto, conforme lo determine el Órgano Responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera.

se definen las condiciones de renovación de todas las Letras en cartera del BCRA con vencimiento en el Ejercicio Fiscal 2025, esto ante la ausencia de una Ley de Presupuesto 2025.

Según el último Informe de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), la deuda por Letras del Tesoro en poder del BCRA representa el 27,5% de la deuda total en moneda extranjera. Por su parte, la deuda con el FMI equivale al 16% de ese mismo total.

De conformidad con lo previsto en el Decreto bajo análisis, el Poder Ejecutivo busca poner fin a este esquema reemplazando las Letras por financiamiento del FMI. Si bien el argumento oficial es fortalecer la hoja de balance del BCRA, en términos reales lo que se hace es reemplazar una deuda con el BCRA por una con el FMI, sin necesariamente mejorar la situación patrimonial del Estado Nacional en su conjunto. Así, no se elimina el problema de fondo, sino que lo traslada al ámbito de la deuda externa, lo que sin dudas generará nuevas presiones sobre la política económica en los próximos años.

Por otra parte, el Decreto 179/2025 contempla la cancelación de las Operaciones de Crédito Público Celebradas en el Marco del Programa de Facilidades Extendidas del 2022, Cuyos Vencimientos Operen Dentro de los Cuatro (4) Años de la Suscripción del Nuevo Acuerdo.

Cabe recordar que el Programa de Facilidades Extendidas (Extended Fund Facility, EFF) acordado con el FMI en 2022 reemplazó el acuerdo Stand-By de 2018 y estableció, entre otras cosas, un esquema de financiamiento con plazos de hasta 10 años y un período de gracia de 4 años; condiciones estrictas de reducción del déficit fiscal, acumulación de reservas y política cambiaria; y revisiones periódicas por parte del FMI para garantizar el cumplimiento de las metas.

El Decreto bajo análisis propone cancelar los vencimientos de deuda del EFF 2022 que operen en los próximos cuatro años, a través de un nuevo financiamiento con el FMI bajo otro esquema de Facilidades Extendidas.

Así, esta cancelación despeja la carga de vencimientos de los próximos cuatro años. Sin embargo, lo hace a costa de comprometer aún más la

El CUARENTA POR CIENTO (40 %) restante de los servicios de intereses de las citadas letras se abonará en efectivo.

Todas las letras intransferibles en cartera del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (BCRA) serán registradas de acuerdo con las normas contables generalmente aceptadas

sostenibilidad de la deuda externa y de profundizar la dependencia del país respecto de las condicionalidades impuestas por el Fondo Monetario Internacional. En efecto, lejos de constituir una solución estructural al problema del endeudamiento, el mecanismo previsto en el decreto implica una mera postergación de obligaciones sin atacar las causas profundas del déficit fiscal y la vulnerabilidad externa de la economía argentina.

En consecuencia, la reprogramación de pagos bajo un nuevo acuerdo de Facilidades Extendidas prolonga el horizonte de endeudamiento del país por una década más, incorporando nuevas exigencias de ajuste y supervisión por parte del FMI. Como es sabido, estos programas conllevan estrictas condiciones en materia de reducción del gasto público, política monetaria y reformas estructurales, limitando severamente las capacidades del Estado.

Por último, debemos señalar con profunda preocupación que en el decreto bajo análisis solo se hace una vaga referencia a los términos del acuerdo a suscribirse. Se menciona de manera genérica que se tratará de un nuevo Programa de Facilidades Extendidas con el FMI, destinado exclusivamente a las cancelaciones anteriormente referidas, pero sin brindar detalles concretos sobre sus condiciones. No se especifican los plazos exactos de desembolsos, las tasas de interés aplicables ni las cláusulas de ajuste que regirán la operación. Esta ausencia de precisiones impide evaluar con rigor el impacto real de la medida y evidencia, una vez más, la falta de transparencia con la que se adoptan decisiones de tamaño trascendencia para la economía nacional. Lo que sí queda claro, a partir de los pocos datos que ofrece el DNU bajo análisis, es que nada puede observarse respecto a la utilización de los nuevos fondos que pretende obtener el Poder Ejecutivo para fortalecer la infraestructura productiva, comercial y de trabajo de la Argentina, ante la recesión económica que afecta al país. Solo deuda, para pagar más deuda.

Lo poco que se sabe, sin embargo, es suficiente para advertir la gravedad de la situación: la consecuencia de la operatoria descrita es que el endeudamiento externo en moneda extranjera aumentará de manera irremediable sin la debida autorización del Congreso de la Nación, el único órgano facultado constitucionalmente para aprobar operaciones de crédito público. También aumentará la deuda bajo jurisdicción extranjera¹⁹. Este avasallamiento institucional

¹⁹ Según el Boletín mensual de deuda (Enero 2025) del Ministerio de Economía, el **31% del stock de la deuda bruta al 31 de enero de 2025 se encuentra bajo legislación extranjera**. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_mensual_enero-2025.pdf

no solo compromete el equilibrio de las finanzas públicas, sino que también profundiza el debilitamiento del orden republicano, en el que las decisiones sobre el endeudamiento deben ser adoptadas con transparencia y control legislativo.

Asimismo, nótese que no se trata de un acreedor cualquiera, sino que esta operación de crédito público se suscribirá con el FMI, el "acreedor de última instancia", el que impone condicionalidades que trascienden el ámbito meramente financiero para incidir directamente en el diseño de la política económica del país y la resignación de su soberanía. La historia reciente demuestra que los programas con el FMI no son meros acuerdos de financiamiento, sino verdaderos condicionamientos que restringen la autonomía de los gobiernos, limitan la capacidad de decisión sobre el gasto público y profundizan ciclos de ajuste con consecuencias sociales devastadoras.

Esto sumado a las particularidades específicas del acuerdo Stand By firmado por el gobierno de Mauricio Macri en 2018: mayor crédito otorgado por el FMI a un país en su historia, su equivalencia a 1277% de la cuota de participación de Argentina en el organismo y la utilización de gran parte de esos fondos frescos para la formación de activos en el exterior²⁰ (FAE, comúnmente conocido como fuga de capitales) en clara contradicción con las reglas del propio FMI.

Nada de esto es novedoso. Esta historia ya es conocida en Argentina, y nada impide que estos nuevos dólares que ingresen al BCRA sean utilizados para sostener el "carry trade" y la posterior fuga de capitales. Igual de preocupante, es la presencia de los mismos actores que en el pasado impulsaron decisiones similares, con idénticas justificaciones y los mismos resultados adversos. Una vez más, se prioriza el endeudamiento externo como única alternativa frente a problemas estructurales no resueltos, perpetuando un esquema de dependencia que ya ha demostrado ser insostenible.

Por otra parte, debemos señalar que la escasa información disponible sobre esta operación ha sido acompañada por explicaciones irrisorias y carentes de fundamento por parte del Poder Ejecutivo. En lugar de proporcionar detalles precisos sobre los términos del acuerdo y sus implicancias concretas para la economía nacional, los principales funcionarios del gobierno nacional han optado

²⁰ Según el **Informe Mercado de cambios, deuda y activos externos, 2015-2019**, del BCRA "Entre mayo de 2018 y hasta que fueron establecidos los controles cambiarios más estrictos en octubre 2019, del total pautado con el FMI llegaron a desembolsarse cerca de USD 44,5 mil millones. Estos fondos junto a las reservas internacionales, abastecieron una fuga de capitales del sector privado, que alcanzó los USD 45,1 mil millones, una salida de capitales especulativos por USD 11,5 mil millones y los servicios de la deuda (pública y privada) por USD 36,9 mil millones." <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-Mercado-cambios-deuda-%20formacion-de-activos%20externo-%202015-2019.pdf>

por minimizar el impacto real del endeudamiento externo y ocultar las verdaderas consecuencias de la decisión adoptada.

En este sentido, en una entrevista televisiva concedida al canal LN+, el Ministro de Economía, Luis Caputo, intentó justificar el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional afirmando que esto "Implica nuevos fondos, no implica más deuda. Con los fondos del FMI vamos a estar recomprando la deuda del Tesoro en poder del Banco Central y la liquidamos. Estamos reduciendo deuda y tomando deuda con el Fondo. No aumenta la deuda pero mejora la calidad del balance del Banco Central porque en lugar de papelitos de colores, ahora hay pesos".

Dicho planteo, además de ser falaz, revela una incompreensión alarmante sobre la verdadera naturaleza del endeudamiento público. Por un lado, el desconocimiento absoluto de la tasa de interés y los plazos que implica el acuerdo "a celebrarse" hace imposible sostener que no implique más deuda. Por otra parte, es absurdo pretender equiparar la deuda intra sector público —que se mantiene dentro del Estado y es fácilmente refinanciable— con la deuda externa contraída con un prestamista de última instancia como es el FMI. Mientras la primera no genera mayores presiones sobre la balanza de pagos ni implica riesgos significativos de incumplimiento, la segunda es exigible en moneda extranjera y su eventual cesación de pagos acarrearía consecuencias gravísimas, incluyendo la confrontación con los principales acreedores internacionales y organismos multilaterales en jurisdicción extranjera.

Por ello, lejos de reducir el endeudamiento, como sostiene el Ministro de Economía, esta operación lo incrementa y agrava su estructura. Se pasa de una deuda interna con intereses prácticamente nulos a una deuda externa con un acreedor que impone severas condicionalidades económicas y que ya ha demostrado su capacidad de intervención en la política local del país. No solo se elevan los costos del servicio de la deuda, sino que se profundiza una dependencia que limitará aún más el margen de maniobra del Estado en los próximos años. Entonces, presentar esta operación como una mejora del balance del Banco Central no es más que un intento burdo de disfrazar una decisión que, en realidad, hipoteca el futuro de la Argentina en favor de un nuevo ciclo de ajuste y sometimiento financiero.

Resulta inevitable recordar las palabras de Javier Milei en el año 2022, cuando, en su rol de diputado, durante el debate en el Congreso sobre el acuerdo con el FMI, sostenía con vehemencia: *"Tomar deuda es profundamente inmoral, la deuda son impuestos futuros, de nuestros hijos y de generaciones que aún no*

nacieron. La fiesta de la generación presente se la estamos cargando a quienes ni siquiera nacieron”.

Nada más alejado de esas declaraciones que la realidad actual y las decisiones que este gobierno adopta de manera permanente. A poco más de un año de asumir la presidencia, Milei y su equipo económico recurren nuevamente al endeudamiento externo con el FMI, no solo contradiciendo su discurso previo, sino también evidenciando la fragilidad del programa económico que han implementado. El argumento oficial de que esta operación no incrementa la deuda es insostenible desde cualquier análisis serio: se está tomando nueva deuda en moneda extranjera con el FMI, bajo condiciones aún desconocidas y sin la debida intervención del Congreso.

En definitiva, esta operación con el FMI es apenas un capítulo más en el esquema diseñado por Luis Caputo, el mismo Caputo que fue creador en el año 2017 del bono a 100 años; el mismo que resultara denunciado por este organismo multilateral de crédito por falta de claridad y transparencia en su gestión y en el manejo de los mercados.

Debemos afirmar que la regulación del endeudamiento público es una competencia exclusiva del Poder Legislativo, conforme lo dispone el artículo 75, inciso 4 de la Constitución Nacional, que otorga al Congreso la facultad de *"contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación"*. Del mismo modo, el inciso 7 del mismo artículo establece que es atribución del Congreso *"arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación"*. En virtud de estas disposiciones, resulta evidente que una decisión de esta naturaleza debe ser sometida a debate y aprobación parlamentaria. Al disponer unilateralmente una operación de crédito con un organismo internacional sin la debida autorización del Congreso, el DNU bajo análisis configura un claro supuesto de ejercicio indebido de facultades legislativas por parte del Ejecutivo, en abierta contradicción con el esquema de competencias establecido por la Constitución Nacional.

Además de las disposiciones previstas en la Constitución Nacional, existe un marco normativo específico que refuerza la exigencia de intervención del Congreso en materia de endeudamiento público. Dicho marco establece procedimientos y condiciones que deben cumplirse para la toma de deuda y la reestructuración de obligaciones financieras del Estado, garantizando que estas decisiones se adopten con el debido control legislativo. Estas regulaciones buscan preservar la transparencia y la sostenibilidad de las finanzas públicas, evitando que el Poder Ejecutivo pueda comprometer unilateralmente el crédito de la Nación sin la

intervención del órgano plural de deliberación, donde se encuentran representadas todas las expresiones políticas y que, por su composición, permite un debate amplio y democrático sobre decisiones que afectan el futuro económico del país.

A fin de garantizar el adecuado cumplimiento de las disposiciones constitucionales en materia de endeudamiento público, este Congreso ha sancionado un conjunto de normas que regulan esta materia con el propósito de establecer procedimientos claros, dotar de previsibilidad al manejo de las finanzas públicas y reforzar el control democrático sobre la toma de deuda. Estas leyes no solo buscan reglamentar las atribuciones conferidas al Congreso por la Constitución Nacional, sino que también imponen límites y condiciones específicas para la celebración de operaciones de crédito, asegurando que tales decisiones sean adoptadas con transparencia y con la debida intervención de los órganos competentes.

En este sentido, la Ley 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional establece un marco normativo claro respecto de la gestión del crédito público, reafirmando la competencia del Congreso en esta materia y fijando límites específicos a la capacidad del Poder Ejecutivo para contraer deuda. En particular, su artículo 60 dispone que la administración del crédito público está reservada al Congreso de la Nación y que toda operación de endeudamiento debe estar autorizada mediante una ley específica. Este principio reafirma lo establecido por la Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 4, que confiere al Poder Legislativo la potestad exclusiva de contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación.

Sin embargo, los considerandos del DNU 179/2025 intentan justificar la operación de crédito con el Fondo Monetario Internacional apelando a una disposición específica del mismo artículo 60, que establece una excepción en los siguientes términos: “Si las operaciones de crédito público de la administración nacional no estuvieran autorizadas en la ley de presupuesto general del año respectivo, requerirán de una ley que las autorice expresamente. Se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones establecidas precedentemente en este artículo a las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte”.

No obstante, esta cláusula no puede ser interpretada como una habilitación irrestricta para que el Poder Ejecutivo contraiga deuda sin la intervención del Congreso. Cualquier disposición de la Ley 24.156 debe ser interpretada en armonía con la Constitución Nacional y con las normas específicas

que regulan el crédito público, en especial aquellas que garantizan el control parlamentario sobre este tipo de decisiones. En ese sentido, permitir que el Poder Ejecutivo renegocie unilateralmente la deuda con el FMI, sin someter la operación al Congreso, vulneraría los principios de división de poderes, control legislativo y responsabilidad democrática en la administración del crédito público.

Por otro lado, la misma Ley 24.156 regula expresamente la renegociación de deuda en su artículo 65, estableciendo que el Poder Ejecutivo solo podrá reestructurar obligaciones financieras si ello representa una mejora en los montos, plazos y/o intereses de la deuda en cuestión. Es decir, la norma exige que cualquier reestructuración de deuda tenga como objetivo optimizar las condiciones de financiamiento del país, algo que, en este caso, no se encuentra debidamente acreditado. De hecho, la sustitución de deuda interna por deuda externa con un acreedor de última instancia como el FMI no solo no garantiza mejores condiciones financieras, sino que además incrementa la exposición del país a condicionalidades económicas que restringen severamente la autonomía de su política económica.

En conclusión, la Ley 24.156 refuerza la exigencia de control legislativo en la gestión del crédito público y no puede ser invocada como fundamento para justificar una decisión de endeudamiento adoptada por decreto. La excepción prevista en su artículo 60 no exime al Poder Ejecutivo de la necesidad de garantizar la transparencia y la supervisión parlamentaria en materia de deuda externa, ya que una interpretación contraria permitiría eludir de manera arbitraria las competencias del Congreso y desnaturalizaría el principio republicano de control sobre los recursos financieros del Estado.

Por su parte, la Ley 27.612 de Fortalecimiento de la Sostenibilidad de la Deuda Pública, sancionada en 2021, establece que todo programa de financiamiento con el Fondo Monetario Internacional debe ser aprobado por el Congreso de la Nación. Su propósito es reforzar los controles legislativos sobre la toma de deuda externa y evitar que el Poder Ejecutivo adopte decisiones discrecionales en esta materia sin la debida intervención parlamentaria. Con esta norma, el Congreso reasumió plenamente su atribución constitucional en la gestión del endeudamiento público, estableciendo un mecanismo claro de supervisión y control sobre las negociaciones con organismos financieros internacionales.

Cabe destacar que el artículo 2° de la Ley 27.612 implicó la reasunción por parte del Poder Legislativo del ejercicio pleno de esta atribución constitucional, la cual había sido, en cierta medida, delegada en el Poder Ejecutivo a través del

Título III de la Ley 24.156, en particular, en lo dispuesto por su artículo 60 anteriormente referido.

Así, con la sanción de la Ley 27.612, esta excepción quedó implícitamente derogada, ya que la nueva normativa exige la aprobación del Congreso para cualquier tipo de acuerdo de financiamiento con el Fondo Monetario Internacional. Aunque la Ley 27.612 no derogó de manera expresa la disposición contenida en la parte final del artículo 60 de la Ley 24.156, el efecto abrogatorio es claro y directo, ya que la normativa posterior reafirma la obligación de someter cualquier negociación con el FMI a la deliberación y votación del Poder Legislativo.

En consecuencia, el DNU 179/2025 vulnera flagrantemente esta disposición, ya que pretende formalizar un nuevo programa de financiamiento con el FMI sin cumplir con el procedimiento de aprobación parlamentaria que la Ley 27.612 exige expresamente. Con ello, no solo se desconoce la voluntad del Legislador expresada en una norma vigente, sino que se reinstala, por vía de hecho, una delegación de facultades en el Poder Ejecutivo que el propio Congreso había decidido revertir.

Asimismo, en lo que respecta a la regulación de los Decretos de Necesidad y Urgencia, el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional establece como principio general que el Poder Ejecutivo Nacional no podrá, en ningún caso, emitir disposiciones de carácter legislativo, bajo pena de nulidad absoluta e insanable. La única excepción a esta prohibición es la facultad de dictar Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), pero únicamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución para la sanción de las leyes y siempre que no se trate de normas referidas a materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos.

En relación a ello, cabe agregar que “la producción de leyes en sentido formal es la actividad principal del Congreso, a tal punto que una de las notas características de dichos actos es precisamente que emanan del órgano legislativo. Y la otra, es que debe respetarse el procedimiento fijado en el texto constitucional. La doctrina diferencia este tipo de ley — en sentido “formal”— de la norma que tiene alcance general y que es, por tanto, “ley” en sentido “material”, independientemente del órgano que la emite. Por ello, no todas las leyes “formales” lo son en sentido “material” (por ejemplo, una ley del Congreso de alcance individual o que carece de contenido normativo); y tampoco todas las leyes “materiales” lo son en el sentido “formal” (como los decretos del Poder Ejecutivo, cuyo contenido normativo sea de alcance general)”²¹.

²¹ https://www2.hcdn.gob.ar/secpar/dgral_info_parlamentaria/dip/glosario/L/leyes_nacionales.html

Las leyes materiales abarcan un número indeterminado de hechos rigiendo a quienquiera quede comprendido en su ámbito propio, de manera que su vigencia no queda agotada con la aplicación a cada caso determinado. Por el contrario, las leyes formales son disposiciones adoptadas "in concreto", decisiones individuales, aplicables sólo al caso por ellas previsto, acto con el cual se agota su vigencia. Típicos ejemplos de estas últimas son las que aprueban el presupuesto, decretan homenajes u honores, o disponen la erección de monumentos.²²

En consecuencia, una ley en sentido material puede regular cualquier aspecto de la vida social, política, económica o jurídica que requiera una norma de carácter general y abstracto.

En tal sentido, cabe concluir que "dichos instrumentos, dictados por el Ejecutivo en circunstancias excepcionales, sujetos a la aprobación del Legislativo, con vigencia transitoria por el lapso de la emergencia y expuesto a reputarse como inexistente, en modo alguno satisface el test de apariencia para que pueda considerarse como ley formal. Por exclusión, un DNU es ley en sentido material"²³.

En el caso puntual del arreglo de la deuda externa, tal como ya se explico, la Constitución lo prevé expresamente en el artículo 4 (el cual se encuentra vigente desde la Constitución de 1853) cuando establece que el Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado, entre otras cosas, "de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional", y el artículo 75 en sus incisos 4 y 7, donde se establece que le compete solo al Congreso la aprobación del acuerdo de cualquier préstamo internacional.

Asimismo, la ya mencionada Ley Nacional 27.612 estableció explícitamente que cualquier renegociación con el FMI debía pasar por el Congreso.

Con estos antecedentes lo que se concluye es que lo vinculado a toda negociación o renegociación del crédito público debe ser emanado por el único poder del estado con facultad constitucional y legal para realizarlo, que es el Congreso de la Nación y en consecuencia obliga a que se cumplan los mecanismos previstos para la sanción de una ley en sentido formal.

Si mediante un DNU, dispositivo que solo puede regular la materia comprendida en las leyes materiales (lo que tenga un alcance general y abstracto) se pretende legislar sobre normativa de alcance específico y reservado para el Poder Legislativo se está vulnerando

²² <https://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-local-santa-fe-bernardi-eduardo-provincia-santa-fe-otra-recurso-contencioso-administrativo-sumario-recurso-inconstitucionalidad-expte-csj-nro-108-88-fa94090137-1994-08-10/123456789-731-0904-9ots-eupmocsollaf?#>

²³ Barraza, Javier Indalecio, Administración y Derecho, Revista de Doctrina y Jurisprudencia, 2010, Editorial Ares.

la Constitución y la división de poderes, como pilar fundamental de nuestro ordenamiento constitucional.

En este sentido, existe un reciente pronunciamiento del Juzgado Federal en lo Civil y Comercial y Contencioso Administrativo N° 2 de la La Plata (Juez Alejo Ramos Padilla) quien en los autos “Guerrero Iraola, Juan Honorio y otros vs. Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ Acción mera declarativa de inconstitucionalidad” al referirse al DNU 70/2023 y la modificación de personería jurídica del Banco Nación Argentina estableció: “Se declara que el DNU 70/2023 y la Resolución 348/2024 del Directorio del Banco de la Nación Argentina no autorizan a modificar la situación jurídica de la entidad bancaria, que solo puede llevarse adelante mediante una ley formal dictada por el Congreso de la Nación y promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional y, en consecuencia, abstracta la cuestión suscitada entre las partes en torno a la privatización del banco; pues, el Banco de la Nación Argentina es una entidad autárquica cuya creación compete al Congreso Nacional y, por lo tanto, también es éste el único poder que tiene la facultad de revocar dicho carácter. Cualquier decisión sobre la modificación del estatus de autarquía de una entidad creada por el Congreso Nacional debe emanar exclusivamente del Poder Legislativo. Conclusión que se ve reforzada con la sanción de la Ley 27742 que expresamente excluyó a dicha entidad como sujeto pasible de privatización. Y de la lectura del art. 48, Decreto 70/2023 no se advierte su inclusión expresa para la transformación en Sociedad Anónima, pues sólo refiere a sociedades o empresas con participación del Estado, y en ninguna parte se menciona a los entes autárquicos. Además, la interpretación contraria llevaría a la inconstitucionalidad del art. 48 mencionado por resultar contrario a una ley formal y material emanada del Congreso Nacional. Criterio que se ve fortalecido por el hecho de que el propio Poder Ejecutivo Nacional incluyó en el proyecto de la "Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos" que envió a consideración del Congreso de la Nación la privatización del Banco de la Nación Argentina, y al menos implícitamente no lo consideró incluido en los términos del Decreto 70/2023, dictado tan solo unos meses antes y aún pendiente de discusión por la Cámara de Diputados”.

La habilitación constitucional para dictar este tipo de decretos no consagra un poder legislativo "paralelo" en manos del Ejecutivo, sino que se trata de un mecanismo excepcional y de última instancia, reservado únicamente para situaciones en las que la urgencia sea de tal magnitud que imposibilite recurrir al procedimiento ordinario de formación y sanción de leyes. Este requisito de excepcionalidad impide que los DNUs se utilicen como herramienta ordinaria de gestión y refuerza la exigencia de que su aplicación sea interpretada con criterios restrictivos y estrictamente acotados a circunstancias extremas.

El DNU 179/2025 no justifica adecuadamente la imposibilidad de tramitar la medida a través del Congreso, ya que la reestructuración de deuda

pública es un proceso previsible y sujeto a negociaciones prolongadas, lo que desvirtúa cualquier supuesto de urgencia que impida su tratamiento legislativo.

Concretamente, el Congreso Nacional se encuentra en pleno funcionamiento y la situación abordada respecto de la deuda con el FMI no tiene una urgencia justificable. En el año 2025 existen cuatro vencimientos por intereses con el FMI por un total de 1.910 millones de dólares. De estos cuatro vencimientos, el 3 de febrero pasado se pagaron 650 millones de dólares. El próximo vencimiento -también de intereses- por un monto aproximado de 593 millones de dólares²⁴ es en mayo de 2025. Por otra parte, las letras intransferibles del Tesoro en manos del BCRA poseen vencimientos nominales en 2025 por un total de 11.031 millones de dólares. El vencimiento más abultado está previsto para junio de 2025, por un total de 10.710 millones de dólares. Es importante destacar, que el valor de estas letras en la contabilidad del BCRA se sitúa aproximadamente en un 30% de su valor nominal. Por lo cual se agrega otra incertidumbre a lo establecido por el DNU 179/2025: ¿a qué valor se cancelarán dichas letras con los dólares que se obtengan del futuro acuerdo?.

Lo que no tiene discusión es la facilidad con la cual estos instrumentos se renuevan, no constituyendo urgencia alguna su vencimiento. Tal como lo dispuso el Artículo 9° del DNU 1104/2024²⁵, *“los pagos de los servicios de amortización de capital y el SESENTA POR CIENTO (60 %) de los servicios de intereses de las letras intransferibles denominadas en DÓLARES ESTADOUNIDENSES, en cartera del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (BCRA), serán reemplazados, a la fecha de su vencimiento, por nuevos títulos públicos emitidos a la par, a CINCO (5) años de plazo, con amortización íntegra al vencimiento, y que devengarán una tasa de interés igual a la que devenguen las reservas internacionales del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (BCRA) para el mismo período y hasta un máximo de la tasa SOFR TERM a UN (1) año más el margen de ajuste de 0,71513 % menos UN (1) punto porcentual, aplicada sobre el monto de capital efectivamente suscripto, conforme lo determine el Órgano Responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera. El CUARENTA POR CIENTO (40 %) restante de los servicios de intereses de las citadas letras se abonará en efectivo.”*

²⁴ Seg+un datos de la Oficina de Presupuesto del Congreso, disponible en : <https://opc.gob.ar/operaciones-de-deuda-publica/operaciones-de-deuda-publica-enero-2025/>

²⁵ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/318344/20241218>

En este sentido, no se ha acreditado la existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen la omisión del procedimiento constitucional ni se ha explicado por qué el Gobierno no recurrió a la vía parlamentaria para obtener la aprobación de este nuevo endeudamiento. La falta de fundamentación en este aspecto convierte al decreto en un acto manifiestamente inconstitucional, al no cumplir con los requisitos esenciales que legitiman el uso de esta herramienta excepcional. Al recurrir a esta vía sin una justificación suficiente, el Poder Ejecutivo avanza sobre facultades propias del Congreso y viola el principio de división de poderes, desnaturalizando el régimen constitucional de formación de leyes.

En definitiva, el Decreto bajo análisis no cuenta con los requisitos sustanciales que la Constitución Nacional exige para su validez en el tercer párrafo del inciso 3° de su artículo 99 por lo que resulta nulo de nulidad absoluta e insanable toda vez que se ha dictado en ejercicio de facultades privativas de este Congreso de la Nación.

III. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, no encontrándose cumplidos los requisitos sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 179 del 2025, la Comisión de Trámite Legislativo propone que se resuelva declarar expresamente su invalidez.

DECRETO 179/25

Vanesa R. Siley.

III

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 5-P.E.-2025, referido al decreto de necesidad y urgencia 179/25, del 10 de marzo de 2025 que aprueba las operaciones de crédito público contenidas en el Programa de Facilidades Extendidas a celebrarse entre el Poder Ejecutivo nacional y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y los que oportunamente ampliará

el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la invalidez del decreto de necesidad y urgencia 179/25, del 10 de marzo de 2025.

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, 18 de marzo de 2025.

Francisco M. Paoltroni.

1. INFORME

1. 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 art. 1°.

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

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

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

Estos decretos han sido consagrados expresamente en los artículos 99, inciso 3, 76, 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 consideraran 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.”apítulo Cuarto. Atribuciones del Congreso. Artículo 76- “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

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

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

Capítulo Cuarto: Del Jefe de Gabinete y Demás Ministros del Poder Ejecutivo: Artículo 100:

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

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

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

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

La Ley N° 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 3º, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y (8) senadores, designados por el Presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

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

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 2º 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 art. 99 inc. 1°, le atribuye responsabilidad política por la administración general del país.

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

Con la Reforma Constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados^[2], al contemplar expresamente la delegación legislativa en el art. 76.

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

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la Reforma Constitucional de 1994, también se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia^[3].

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

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

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

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

necesidad y urgencia.

En este sentido, este es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional Argentina, receptados en el artículo 99 inciso 3°.

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

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

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 hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional 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.

La omisión del tratamiento de los decretos de competencia de la Comisión Bicameral Permanente convalida una práctica inconstitucional e irregular.

Ante la discusión planteada en el seno de la Comisión Bicameral sobre si existen decretos con objeto cumplido, en donde se propone la toma de conocimiento de los mismos, para luego concluir que estos deben ser comunicados a la Cámara del Congreso Nacional.

Entendemos que corresponde ampliar las consideraciones respecto a la clasificación de objeto cumplido que se planteó en el seno de la comisión. En primer lugar, no se debe dejar perder de vista que la definición sobre los decretos objeto cumplido o no entra dentro de la categoría de los conceptos jurídicos indeterminados. En este sentido, es que quienes suscribimos el presente dictamen, hemos considerado a esta clasificación de modo indicativo con el fin de ordenar y planificar el tratamiento de los ciento veintiún decretos (121) pendientes de tratamiento de la presidencia del Ing. Mauricio Macri y el Dr. Alberto Fernandez.

Volviendo sobre los conceptos jurídicos indeterminados se debe destacar que estas categorías se encuentran sometidas a diversas interpretaciones, lo que en consecuencia, no las convierte en compartimentos estancos. Asimismo, en relación a la génesis de esta clasificación, debemos asignar un rol determinante a la premura en dar una solución a esta gran mora existente, y volver a normalizar el funcionamiento, que a la luz de la dinámica parlamentaria encontró acuerdos en esta clasificación y no otras propuestas.

Habiendo destacado la subjetividad de esta clasificación, debemos ceñirnos a analizar si corresponde que la comisión se aboque al tratamiento de la totalidad de los decretos vencidos.

En primer lugar, quienes suscribimos el presente nos impulsa la intención de sanear una mora institucional sin precedentes en la historia de esta comisión, y dejar plasmada nuestras posiciones, sobre la existencia y el cumplimiento de los requisitos sustanciales y formales para el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y decretos de promulgación parcial de leyes.

Es importante recordar que la Comisión Bicameral Permanente se encontraba paralizada desde 30 de junio de 2022 hasta el cambio de gobierno, y recién se constituyó el 22 de febrero de 2024, ante esta situación la nueva integración de la comisión nos encontraron con la ausencia del tratamiento de ciento veintiún (121) decretos y, luego de profusos debates sobre el mecanismo y la metodología de tratamiento la comisión logró despachar primera vez el 11 de abril de 2024.

Esta realidad que describimos no puede opacar el trabajo de los anteriores miembros de la comisión que con las armas parlamentarias que tuvieron a su alcance realizaron diversas manifestaciones, presentaciones de notas y dictámenes en el marco de la

comisión y ante presidente de la comisión a efecto de se regularice el procedimiento parlamentario para que se convoquen y traten los decretos conforme iban ingresando a la Comisión Bicameral. Así, cabe destacar las siguientes planteos:

El 17 de junio de 2021 el diputado Pablo Tonelli expresó: *"señor presidente: antes de referirme al decreto de necesidad y urgencia 381, que es el que nos convoca, quiero recordarle que hay otros cien decretos pendientes de tratamiento en esta comisión. Son decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y decretos de observación de proyectos de ley. Hay cien decretos que la comisión no ha tratado y sería bueno y procedente que en algún momento lo hagamos". Y en el mismo sentido, el diputado Gustavo Menna expresaba, en esa misma reunión, que "hay más de cien decretos pendientes de las tres clases: los DNU, los delegados y los de promulgación parcial pendientes de fiscalización. A esta situación se llega por decisión política del presidente de la Nación y del oficialismo".*

El 1° de julio de 2021 manifestamos la *"disconformidad con la dilación injustificada en el tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y decretos de promulgación parcial de leyes, ingresados en la Comisión y que se encuentran pendientes de tratamiento"* y se solicitó expresamente *"que desde la presidencia se arbitren los mecanismos institucionales pertinentes para acordar una metodología de trabajo que permita el tratamiento de la totalidad de los decretos pendientes en forma ordenada, razonable y consensuada con los integrantes de los diferentes bloques"*. Más todavía, se había propuesto *"realizar el tratamiento de los decretos pendientes en unas 6 o 7 reuniones"*

En otra nota, del 6 de julio de 2021, dirigida también a la presidencia de esta comisión se dejó constancia que *"desde la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo que Ud. preside se viene incumpliendo sistemáticamente con el reglamento de funcionamiento de la comisión"* suscripta por los diputados Tonelli y Menna.

Así, la dinámica propuesta por la presidencia de la comisión - que encontró apoyo en la mayoría de los integrantes - fue nuevamente impugnada por los diputados Gustavo Menna, Luis A. Petri y Pablo G. Tonelli que presentaron dictámenes solicitando que se declarara la invalidez de los ciento quince (115) decretos que dictaminaron en la reunión del 18 de noviembre de 2021 (Cfr. HCDN OD 580/2021 - HCSN OD 591/2021, HCDN OD 574/2021 - HCSN OD 591/2021, HCDN OD 588/2021 - HCSN OD 593/2021, entre otros antecedentes similares. Información de la reunión del 18/11/2021, ver en La Comisión Bicameral dictaminó la validez de 115 Decretos, disponible en: <https://www.senado.gob.ar/micrositios/nota/19812/noticias>)

Y en última instancia ante la omisión deliberada de las presentaciones anteriores el 22 de noviembre de 2023 el diputado Pablo Tonelli Dip. Pablo G. Tonelli, la diputada María

Soledad Carrizo, el diputado Hernán Lombardi, el diputado Omar De Marchi, la senadora Silvia Giacoppo y el senador Luis Naidenoff Petcoff presentaron una nota a presidencia de la comisión a cargo del diputado Marcos Cleri en donde consignaron que: *“... Esta comisión, como Ud. bien sabe, tiene la misión de dictaminar acerca de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, de los decretos dictados en ejercicio de una delegación legislativa y de los decretos de promulgación parcial de leyes que emita el Poder Ejecutivo (art. 2°, ley citada). El dictamen debe producirse dentro de los diez (10) días de recibida la respectiva comunicación del jefe de Gabinete de Ministros (art. 99, inc. 3°, cuarto párrafo, de la Constitución Nacional y art. 19 de la ley 26.122). A pesar de la claridad e imperatividad de las normas citadas, en la actualidad son cien (100) los decretos dictados por el presidente Fernández que deberían haber sido considerados por la comisión y, sin embargo, ningún tratamiento han tenido ni mucho menos se ha expedido despacho a su respecto. La mayoría de esos decretos han sido emitidos hace años. La razón de ese incumplimiento es muy sencilla: la comisión no ha sido convocada para reunirse y considerar los decretos en cuestión. Y la responsabilidad para disponer esa convocatoria es suya, señor presidente (art. 4° del reglamento de la comisión).*

A fin de superar la inactividad de la comisión y de cumplir con la misión que la Constitución Nacional y la ley 26.122 nos imponen, el 14 de marzo próximo pasado presentamos nuestros dictámenes referidos a sesenta y seis (66) de esos decretos pendientes de tratamiento. Ahora, junto con esta nota presentamos los dictámenes correspondientes a los treinta y cuatro (34) decretos restantes pendientes de tratamiento (el último incluido es el 593/23 del 10/11/2023. Por razones prácticas, como lo hicimos en nuestra anterior presentación y para evitar el innecesario uso de papel, tales dictámenes están contenidos en otros tantos archivos digitales que se acompañan en soporte de ese tipo...”.

Teniendo en vista los antecedentes mencionados - y otros que no reseñamos en razón a la brevedad -, es por motivos orden institucional y constitucional, que consideramos inaplicable a los decretos de objeto cumplido la fórmula para el resolutivo que expresa: *“Toma conocimiento del decreto (...) Elevar el mismo al pleno de las Cámaras de este Honorable Congreso de la Nación para su expreso e inmediato tratamiento toda vez que se encuentra vencido el plazo de diez días hábiles previsto en el artículo 19 de la Ley 26.122 y cumpliéndose el objeto del mismo tratándose de una norma no vigente”.*

A tal efecto, queremos dejar expresamente planteado nuestra disidencia, ya que esta interpretación en este caso sería un abandono liso y llano de rol de control en tiempo y forma de más de cien decretos, lo que en definitiva significa, tergiversar para siempre el espíritu que tuvo el constituyente de 1994, al buscar atemperar el presidencialismo y fortalecer el rol de control del congreso (Cfr. García Lema, Alberto M, en el Capítulo IX “Decretos de necesidad y urgencia. Delegación legislativa. Agilización del trámite de discusión y sanción de leyes”, en “La reforma de la Constitución explicada por miembros

de la Comisión de Redacción” – con la colaboración del Dr. Jorge Mosset Iturraspe –, Santa Fe – Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, año 1994, pág. 394).

Si bien existen antecedentes parlamentarios en la Comisión que utilizan esta fórmula estamos ante una situación completamente distinta. Asimismo, no se puede omitir considerar que los ciento veintiún (121) decretos que se encontraban en sin tratamiento - en mora - en la comisión al 10 de diciembre de 2023, no se genera un simple incumplimiento del plazo de diez (10) días para el tratamiento, si no que como ha acontecido en esta comisión en otras ocasiones, ya que no siempre las comisiones parlamentarias - lo que no excluye a esta comisión - no siempre logra el tratamiento de los asuntos a considerar debido a que no se alcanza el quórum reglamentario o por la falta de acuerdos no se designan los integrantes de la comisión y/o existen situaciones de bloqueo circunstanciales que pueden impedir la emisión del dictamen.

Sin embargo, los antecedentes reseñados más arriba, y la sana práctica constitucional parlamentaria, exigen diferenciar los actos parlamentarios reñidos con el ordenamiento constitucional argentino y las prácticas parlamentarias que se pueden dar por la dinámica propia de la política

En cambio en este caso, estamos ante un acto deliberado de una mayoría circunstancial de no dar tratamiento de los decretos, con el fin de no cumplir con la manda constitucional (art. 99, inc 3, 4to párrafo CN) que expresa *“Esta comisión elevará su despacho en el plazo de diez días al plenario de cada cámara”*

En síntesis, la consecuencia propia de tomar conocimiento de los decretos y no dictaminar invocando que la comisión ha perdido competencia, pone a esta posición circunstancial en una praxis inconstitucional extramuros de nuestra carta magna.

En este sentido, cabe destacar que no siempre ha existido acuerdo en el seno de la comisión para que esta pierda competencia para tratar los temas, así, el senador Guinle, expresó: *“... Debemos dejar claro que el paso del tiempo y de esos términos de ninguna manera dejan sin competencia a la comisión ni dejan sin competencia a las cámaras. En este caso, como bien lo dijo el Diputado Rossi, si no se abocan las cámaras, que es un mecanismo previsto en la propia ley, es absolutamente natural que se aboque la comisión, que no ha perdido capacidad para dictaminar; que dictamine y que luego despache al pleno, si no lo ha hecho la propia Secretaría de la comisión, para su tratamiento por parte de cada una de las cámaras...”*.

Esta posición fue sostenida y mantenida a lo largo de la historia de la comisión por el entonces bloque del Frente para la Victoria tratando varios decretos fuera del plazo de los diez (10) días, en los siguientes casos: el decreto 1764/2011, el decreto 1991/2011, el decreto 2082/2011, el decreto 246/2011, el decreto 324/2011, el decreto 1006/2012, el decreto 2736/2012, el decreto 2103/2013, el decreto 228/2013, decreto 2/2014,

decreto 8472014, el decreto 111/2014 y el decreto 212/2014.

Y esta posición, sin fundamentarla verbalmente se volvió a sostener el entonces en el año 2021 por el bloque del Frente de Todos al poner en consideración y dictaminar ciento quince (115) decretos que estaban pendientes de tratamiento.

Corresponde ahora detenernos en la afirmación del resolutivo que observamos por improcedente, la que expresa en lo pertinente que “(...) *cumplíandose el objeto del mismo tratándose de una norma no vigente*”.

Si bien expresamos, más arriba, que la calificación de objeto cumplido es una categoría subjetiva que puede ser reinterpretada, no se debe desconocer que durante el lapso que estuvieron vigentes cumplieron efectos sobre los actos jurídicos que se han dictado en consecuencia, y en estos casos - no aplicable a los feriados -, se debe destacar que existe una verdadera potencialidad de que existan conflictos jurídicos.

Veamos algunos casos para ilustrar la situación. Los decretos delegados - el decreto 131/2022- que modifican las alícuotas de derechos a las exportaciones deben cumplir con los requisitos formales y sustanciales previstos por el artículo 76 de la CN. Si no se cumpliera estos podría suceder que algún particular se presente a la justicia, y eventualmente termine con una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, como en el caso Camaronera Patagonica (2014), donde se declaró la inconstitucionalidad de la delegación y terminó dando la razón al contribuyente. Este caso se resolvió con posterioridad a la vigencia de las normas jurídicas en juego, lo que nos demuestra que es normal y habitual que las normas incluso después de su vigencia tengan efectos.

Otro supuesto a considerar, es el decreto 404/2023 dictado por el presidente Alberto Fernandez donde se aprueba el acuerdo de financiamiento con Qatar, que en una visión rápida consuma la relación jurídica en el propio acuerdo, pero es innegable que sus efectos tendrán necesario impacto en las generaciones futuras, ya que este decreto de necesidad y urgencia aprobó un Modelo de Acuerdo, a ser suscripto entre la Argentina y Catar que contempla un préstamo de Derechos Especiales de Giro (DEG) quinientos ochenta millones que se utilizó para pagar los intereses que se adeudaba al FMI.

En estos casos se visualiza la necesidad imperiosa de que esta comisión dictamine sobre las cuestiones que son remitidas por el jefe de gabinete de ministros por imperio de la manda constitucional (arts. 99, inc 3, 100 inc 12 y 13 de la CN).

En definitiva, esta praxis de no tratar los decretos, teniendo en cuenta la dinámica propia de la política, convierte a una comisión de control en una comisión *sine die - o sin plazo* - plasmando una praxis extramuros de las normas constitucionales. Es decir, esta práctica no sólo resulta inconstitucional, sino que nos vuelve a la doctrina del caso Peralta, desconociendo al constituyente al no seguir un estándar mínimo de control

previsto en el texto constitucional. Es lisa y llanamente una renuncia al control.

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 404/23 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

Asimismo, está acreditado que el decreto 404/23 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 legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan "circunstancias excepcionales" que hagan "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).

En concreto, entonces, para que el presidente de la Nación pueda ejercer legítimamente las excepcionales facultades legislativas que —en principio— le son ajenas, es necesario que sea imposible sancionar una ley formal mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, a saber, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan (CSJ, "Pino, Seberino y otros c/ Estado Nacional", del 7° de octubre de 2021).

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. Violación del principio de legalidad: el DNU contradice la Ley 27.612

El artículo 2° de la Ley 27.612, sancionada en 2021, establece que todo programa de financiamiento u operación de crédito público con el FMI debe ser aprobado por el Congreso mediante una ley expresa.

El DNU 2025-179 ignora esta disposición, pretendiendo aprobar unilateralmente un nuevo acuerdo de endeudamiento sin la debida intervención del Poder Legislativo.

El Poder Ejecutivo no tiene facultades para derogar ni desconocer una ley a través de un decreto, ya que esto vulnera el principio de legalidad consagrado en el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional.

2. Competencia exclusiva del Congreso en materia de deuda pública

El artículo 75, incisos 4 y 7 de la Constitución Nacional establece que es competencia exclusiva del Congreso:

- “Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación”;
- “Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación”.

Dado que el DNU 2025-179 dispone una operación de crédito público con el FMI, el Ejecutivo no puede arrogarse esta competencia sin intervención parlamentaria, sin incurrir en un grave exceso de poder.

3. Incumplimiento de los requisitos sustanciales para la validez de un DNU

El artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional establece que el Poder Ejecutivo solo puede dictar un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) si se cumplen dos requisitos sustanciales:

a) Existencia de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir el trámite legislativo ordinario

Según la Corte Suprema de Justicia de la Nación, un DNU solo es válido si la urgencia es de tal magnitud que no permite esperar el tratamiento legislativo (Fallos: 322:1726, “Verocchi”).

En este caso:

- El endeudamiento con el FMI no es una situación imprevista ni urgente.

- No hay riesgo inminente de cesación de pagos, ya que el Gobierno ha venido cumpliendo con sus compromisos financieros.
- El Ejecutivo ha tenido tiempo suficiente para presentar el acuerdo al Congreso en forma de proyecto de ley.

Conclusión: No se verifica la urgencia extrema o imposibilidad material de debatir el acuerdo en el Congreso.

b) Que el DNU no regule materia penal, tributaria, electoral o de partidos políticos

Si bien la deuda pública no está explícitamente vedada en el artículo 99, inciso 3, la jurisprudencia de la Corte Suprema (Fallos: 327:5559, "Leguizamón Romero") establece que el uso de DNU en temas de endeudamiento debe ser excepcional y debidamente justificado.

En este caso, el Ejecutivo no ha demostrado por qué el trámite legislativo es inviable, lo que convierte al decreto en una usurpación de facultades del Congreso.

4. Incumplimiento del reglamento y la costumbre parlamentaria

Históricamente, los acuerdos con el FMI han sido tratados como proyectos de ley aprobados por ambas Cámaras.

Ejemplo reciente:

- En 2022, el Congreso sancionó la Ley 27.668, que aprobó el anterior Programa de Facilidades Extendidas con el FMI, respetando el procedimiento constitucional.

El DNU 2025-179 rompe con esta práctica institucional y habilita un peligroso precedente en el manejo de la deuda pública sin control legislativo.

5. Consecuencias institucionales y jurídicas del uso indebido del DNU

- Si el Congreso no aprueba este DNU, el acuerdo con el FMI podría quedar sin validez legal, generando incertidumbre sobre su aplicación.
- El uso de este decreto sienta un precedente que debilita la división de poderes, habilitando futuros gobiernos a endeudarse sin control parlamentario.
- Podría ser judicializado y declarado inconstitucional, lo que generaría un problema en la relación de Argentina con el FMI.

DECRETO 179/25

Por medio del expediente 5 - PE-2025 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 179 del Poder Ejecutivo Nacional, del 10 de marzo de 2025, mediante el cual dispuso que aprueba las operaciones de Crédito Público contenidas en el Programa de Facilidades Extendidas a celebrarse entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Específicamente, en su parte resolutive, el decreto dispuso en su artículo 1°, el DNU 179/2025 (B.O. 11/03/2025), dispuso aprobar las operaciones de crédito público contenidas en el Programa de Facilidades Extendidas a celebrarse entre el PEN y el FMI, las que tendrán un plazo de amortización de diez años y serán destinadas a la cancelación de: a. Las letras intransferibles en dólares estadounidenses en poder del Banco Central de la República Argentina en el marco de las atribuciones conferidas a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de Finanzas, ambas del Ministerio de Economía, en los términos del artículo 55 de la Ley 11.672 - Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2014) - y del decreto 1344/2007 y sus modificaciones. A tal efecto, se tomará la Letra Intransferible de vencimiento más cercano, a saber, la emitida originalmente mediante el artículo 1° de la Resolución N° 406/2015 del entonces Ministerio de Economía y Finanzas Públicas con vencimiento el 1° de junio de 2025; y sus subsiguientes en orden cronológico; y b. Las operaciones de crédito público celebradas en el marco del Programa de Facilidades Extendidas del 2022 cuyo vencimiento opere dentro de los 4 años de la suscripción del acuerdo a celebrarse en los términos del primer párrafo del presente artículo. Las letras intransferibles cuyo vencimiento opere durante el ejercicio fiscal 2025 y no sean canceladas en los términos del inciso a. del presente artículo se registrarán por lo dispuesto en el artículo 9° del decreto 1104/24. En tanto, el artículo 2°, dispuso que el Poder Ejecutivo, en uso de sus facultades, suscribirá los instrumentos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 1°, pudiendo delegar estas atribuciones en el Ministerio de Economía o en la autoridad que oportunamente determine. Asimismo, dispone que el decreto entrará en vigencia desde su publicación en el Boletín Oficial (artículo 3).

CONCLUSIÓN:

Por todo lo expuesto, los legisladores que suscriben este dictamen en minoría recomiendan:

1. Declarar la invalidez del DNU 2025-179, por ser contrario a la Constitución Nacional, la Ley 27.612 y las normas reglamentarias del Congreso.
2. Solicitar al Poder Ejecutivo Nacional que remita el acuerdo con el FMI al Congreso como un proyecto de ley, garantizando el debate legislativo correspondiente.
3. Advertir sobre los riesgos institucionales y jurídicos de aprobar este DNU, ya que su convalidación podría ser utilizada como antecedente para futuras operaciones de endeudamiento sin intervención del Congreso.

Francisco M. Paoltroni.

ANTECEDENTE

El expediente [5-P.E.-2025](#) podrá consultarse en la página web del Honorable Senado de la Nación.