

SESIONES ORDINARIAS

2025

ORDEN DEL DÍA N° 890

Impreso el día 17 de junio de 2025

Término del artículo 113: 27 de junio de 2025

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 385, de fecha 3 de mayo de 2024, por el cual se modifica el decreto 99/19 - Impuesto para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS). (3.129-D.-2025.)

*Victor Zimmermann. – Juan C. Pagotto.
– Luis A. Juez. – Carlos M. Espínola.*

INFORME

I. Dictamen de mayoría.

II. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122–, prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente P.E.-32/2024, referido al decreto de facultades delegadas 385/24 de fecha 3 de mayo de 2024, publicado en el Boletín Oficial el 6 de mayo de 2024, que modifica el decreto 99/19 - Impuesto para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS).

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto de facultades delegadas 385/24 de fecha 3 de mayo de 2024.

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, 3 de junio de 2025.

*Oscar Zago. – Lisandro Almirón. –
Diego Santilli. – Francisco Monti. –*

1. Introducción

Por medio del expediente P.E.-32/2024 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 delegado 385 del Poder Ejecutivo nacional, de fecha 3 de mayo de 2024, sobre modificaciones al decreto delegado 99/19 - Impuesto para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS).

El decreto delegado 385/24 incorpora como inciso *f*) del primer párrafo del artículo 13 bis del título III del decreto 99, del 27 de diciembre de 2019, y sus modificaciones, el siguiente: “*f*) Utilidades y dividendos, en los términos del Régimen Informativo Contable Mensual para Operaciones de Cambio del Banco Central de la República Argentina (BCRA), código 103, en el marco de la normativa de acceso al mercado libre de cambios establecida por el BCRA. La alícuota establecida en el artículo 39 de la ley 27.541 se reducirá al diecisiete coma cinco por ciento (17,5 %), siendo de aplicación lo dispuesto en el inciso *a*) del primer párrafo de ese artículo” (artículo 1°) y en el título III, del decreto 99/19 y sus modificaciones, como artículo 13 quinquies, el siguiente texto: “Artículo 13 quinquies: Quedan alcanzadas por el Impuesto para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS):

”*a*) Las operaciones de compra de billetes y divisas en moneda extranjera para la repatriación de inversiones de portafolio de no residentes generadas en cobros en el país de utilidades y dividendos recibidos a partir del 1° de septiembre de 2019, inclusive, en los términos que disponga el Banco Central de la República Argentina (BCRA) en el marco de la normativa de acceso al mercado libre de cambios.

”A estos fines, la alícuota establecida en el artículo 39 de la ley 27.541 se reducirá al diecisiete coma cinco por ciento (17,5 %), siendo de aplicación lo dispuesto en el inciso *a*) del primer párrafo de ese artículo.

”El pago del impuesto estará a cargo de quien realice la operación mencionada en el primer párrafo de este inciso, debiendo actuar como agente de percepción y liquidación la entidad autorizada para operar en cambios por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) a través de la cual se realice la operatoria de que se trata, en el momento de efectivizarse la operación cambiaria.

”*b*) La suscripción en pesos de Bonos para la Reconstrucción de una Argentina Libre (Bopreal) emitidos por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) o de aquellos bonos o títulos que esa institución emita en el futuro con igual finalidad, por parte de quienes los adquirieran en concepto de: (i) pago de utilidades y dividendos, en los términos que disponga el Banco Central de la República Argentina (BCRA) en el marco de la normativa de acceso al mercado libre de cambios y/o (ii) repatriación de inversiones de portafolio de no residentes generadas en cobros en el país de utilidades y dividendos recibidos a partir del 1° de septiembre de 2019, inclusive, en los términos que disponga el Banco Central de la República Argentina (BCRA) en el marco de la normativa de acceso al mercado libre de cambios.

”A estos fines, el impuesto al que hace referencia el artículo 35 de la ley se determinará sobre el monto total de la operatoria por la que se suscriban los bonos o títulos. La alícuota establecida en el artículo 39 de la ley 27.541 se reducirá al diecisiete coma cinco por ciento (17,5 %).

”El pago del impuesto estará a cargo del suscriptor, pero deberá actuar en carácter de agente de percepción y liquidación la entidad financiera a través de la cual se realice la integración de la suscripción.

”La percepción del impuesto deberá practicarse en la oportunidad de efectuarse el débito de la integración de la suscripción” (artículo 2°).

Asimismo, el decreto bajo análisis dispone que la presente medida comenzará a regir el día de su publicación en el Boletín Oficial, surtiendo efectos para las operaciones de compra de billetes y divisas en moneda extranjera a que se refieren el artículo 1° de esta medida y el inciso *a*) del artículo 13 quinquies incorporado por el artículo 2° de la presente, y para las suscripciones de bonos o títulos mencionadas en el inciso *b*) del citado artículo 13 quinquies, en todos los casos, efectuadas a partir de esa fecha, inclusive (artículo 3°).

Para justificar la presente medida el presidente afirma en los considerandos del decreto que el Estado nacional busca estimular la producción y la realización de actividades económicas en el país, garantizando un sendero fiscal sostenible.

Cabe recordar que el capítulo 6 del título IV de la ley 27.541, de Solidaridad Social y Reactivación Pro-

ductiva en el Marco de la Emergencia Pública, y sus modificaciones, incorporó el denominado “impuesto para una Argentina inclusiva y solidaria (PAIS)”. Y que, en el artículo 35 de la citada norma legal, se enumera las operaciones alcanzadas por el mencionado gravamen precisando, en su inciso *a*), que comprende la compra de billetes y divisas en moneda extranjera –incluidos cheques de viajero– para atesoramiento o sin un destino específico vinculado al pago de obligaciones, efectuadas por residentes en el país.

Asimismo, el inciso *a*) del artículo 41 de la citada ley delega en el Poder Ejecutivo nacional la facultad de incorporar nuevas operaciones al listado enunciado en el artículo 35, en la medida en que impliquen la adquisición de moneda extranjera de manera directa o indirecta.

En función de esta delegación, es que mediante el artículo 1° del decreto 682/22 se incorporó, en el título III del decreto 99/19, el artículo 13 bis, quedando comprendidas, en el inciso *a*) del artículo 35 de la citada ley 27.541 y sus modificaciones, entre otras, las operaciones de compra de billetes y divisas en moneda extranjera efectuadas por residentes en el país para el pago de obligaciones por la adquisición en el exterior de servicios personales, culturales y recreativos, de conformidad con la normativa del Banco Central de la República Argentina (BCRA), o su adquisición en el país cuando sean prestados por no residentes, y para el pago de obligaciones por la importación de las mercaderías incluidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) que se indican en el anexo I que ese decreto incorporó al decreto 99/19.

En esta misma línea, el decreto 377/24, entre otras medidas, se modificó el referido artículo 13 bis, extendiendo la aplicación del impuesto PAIS a las compras de billetes y divisas en moneda extranjera efectuadas por residentes en el país para el pago de obligaciones por: (i) la adquisición en el exterior de los servicios que se mencionan en el anexo II que esa misma norma incorporó al decreto 99/19, o su adquisición en el país cuando sean prestados por no residentes; (ii) la adquisición en el exterior de los servicios de fletes y otros servicios de transporte por operaciones de importación o exportación de bienes, o su adquisición en el país cuando sean prestados por no residentes, y (iii) la importación de las mercaderías comprendidas en la NCM, con algunas excepciones.

Y a través del decreto 72/23, entre otras cuestiones, se incorporó, en el citado título III, el artículo 13 quáter, quedando alcanzadas por el impuesto PAIS las suscripciones en pesos de bonos o títulos emitidos en dólares estadounidenses por el Banco Central de la República Argentina (BCRA), por parte de quienes ostenten deudas por importaciones de bienes con registro de ingreso aduanero y/o importación de servicios –en los términos que establece el Banco Central de la República Argentina (BCRA)– efectivamente prestados, hasta el 12 de diciembre de 2023, inclusi-

ve, siempre que dichas importaciones se encuentren alcanzadas por el artículo 13 bis del decreto 99/19.

Por otro lado, en cuanto a las atribuciones del Poder Ejecutivo nacional, cabe destacar que el decreto bajo análisis se dictó en uso de las atribuciones conferidas por el inciso *a*) del artículo 41 de la ley 27.541, de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, y sus modificaciones.

Pero es importante resaltar, que fundamentalmente esta medida, se dictó bajo la necesidad de profundizar los incentivos a la inversión nacional que estimulen la producción y la realización de actividades económicas en el país, garantizando un sendero fiscal sostenible.

2. Competencia de la comisión

Aclarado lo anterior y de acuerdo con la naturaleza de la norma bajo análisis, cabe señalar que estamos en presencia de un decreto delegado, dictado por el presidente de la Nación, en su condición de sujeto constitucionalmente habilitado para el ejercicio de facultades delegadas por el Congreso Nacional, tal como consagra el artículo 41, inciso *a*), de la ley 27.541, de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, y sus modificaciones.

La habilitación legislativa –aludida en el párrafo anterior– con que cuenta el titular del Poder Ejecutivo para la emisión de un decreto delegado, exige que necesariamente se recurra al procedimiento especial de control establecido por el artículo 100, inciso 12, de la Constitución Nacional y por el artículo 13 de la ley 26.122, con el propósito de que la Comisión Bicameral Permanente se expida –a través de un dictamen– acerca de la validez o invalidez del decreto, para que posteriormente dicho dictamen sea elevado al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

Este criterio que el constituyente reformador de 1994 consagró y que luego el legislador perfeccionó, permite el ejercicio por parte del Poder Ejecutivo de facultades delegadas por el Congreso de la Nación solamente cuando tal delegación se refiera a materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

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

3. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

a) Requisitos formales

El artículo 100, inciso 12, de la Constitución Nacional establece que al jefe de Gabinete de Ministros le corresponde “refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente”. Del enunciado se extraen dos recaudos formales que

deben ser comprobados por la comisión: *a*) que el decreto delegado esté refrendado por el jefe de Gabinete de Ministros; y *b*) que el decreto esté sujeto al control de la Comisión Bicameral Permanente.

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

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

Por lo tanto y en lo particular cabe tener por cumplidos los tres requisitos formales requeridos para la validez del decreto 385/24, toda vez que: *a*) lleva la firma del presidente de la Nación, de los correspondientes ministros (de conformidad con el artículo 100, párrafo 1°, de la Constitución Nacional) y del jefe de Gabinete de Ministros (de acuerdo con el artículo 100, inciso 12, de la Constitución Nacional); *b*) fue remitido a la comisión el 15 de mayo de 2024 por este último funcionario dentro del plazo estipulado por el artículo 12 de la ley 26.122; y *c*) el decreto delegado se encuentra sujeto al control de validez por parte de la Comisión Bicameral Permanente, la cual debe elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

b) Requisitos sustanciales

El artículo 76 de la Constitución Nacional consagra, como principio general, la prohibición de la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. De modo que para que el Poder Ejecutivo pueda ejercitar válidamente las atribuciones que le fueron conferidas por el Congreso Nacional, resulta imprescindible que la delegación esté circunscrita a los límites materiales y temporales exigidos por la Constitución Nacional.

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

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

Para analizar si el decreto delegado se adecúa a materias determinadas de administración o emergencia pública, es necesario verificar en primer término

la existencia expresa de las habilitaciones legales que autorizan la emisión de la medida ejecutiva.

En tal sentido, el decreto bajo estudio expresa en su último considerando que el decreto se dicta “en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 41, inciso a) de la ley 27.541, de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, y sus modificaciones”.

El artículo 41 de la ley 27.541, de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, establece lo siguiente: “Deléganse en el Poder Ejecutivo nacional, las siguientes facultades:

”a) Incorporar nuevas operaciones al listado enunciado en el artículo 35, en la medida en que impliquen la adquisición de moneda extranjera de manera directa o indirecta, e identificar en su caso nuevos agentes de percepción a los enunciados en el artículo 37;

”b) Reducir la alícuota establecida en el artículo 39 en la medida en que se hayan morigerado las causas que motivan la emisión de la presente ley, y restituirlas en su caso;

”c) Suspender temporalmente la aplicación del presente impuesto en atención a razones de orden fundadas;

”d) Establecer una alícuota reducida a los servicios indicados en el artículo 3º, inciso e), apartado 21, subapartado m), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (t. o. en 1997), y sus modificaciones;

”e) Realizar estudios e investigaciones sobre el impacto social y económico del impuesto y de otras modalidades de transacciones que involucren directa o indirectamente adquisición de moneda extranjera que corresponda alcanzar o eximir, según el caso, con arreglo al objeto pretendido por el gravamen. A tal efecto, el Banco Central de la República Argentina y la Administración Federal de Ingresos Públicos producirán los informes correspondientes”.

En virtud de lo expuesto, se puede afirmar que la habilitación legal se encuentra presente en la norma.

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

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

Este proceso volitivo que se efectúa no admite una única solución justa y estática, sino que, por el con-

trario, el juicio intelectual se debe ajustar a las realidades sociales, políticas y económicas que imperan en el país en un momento histórico determinado, permitiéndose así una variación de lo que es entendido por materias de administración y emergencia pública, conforme el paso del tiempo.

I. a) *Materias determinadas de administración*

La doctrina ha considerado que la delegación legislativa es procedente respecto de la regulación de actividades que, aun siendo propias del Poder Ejecutivo, deben, sin embargo, disciplinarse por ley formal en tanto afectan derechos individuales o bien corresponden a materias específicamente asignadas por la Constitución al Congreso (Julio R. Comadira, *Curso de derecho administrativo*, ed. Abeledo Perrot, 2013, p. 50).

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

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

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

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

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

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

En efecto, la Corte Suprema tiene establecido desde antiguo, aunque con relación a la materia aduanera, que ejecutar los lineamientos de una “política legislativa” determinada en el texto de la ley implica “el poder de dictar normas adaptadas a las cambiantes circunstancias, sobre todo en una materia que por hallarse tan sujeta a variaciones como la que se trata, se estimó conveniente dejarla librada al prudente arbitrio del Poder Ejecutivo en vez de someterla a las dilaciones propias del trámite parlamentario...” (CSJ, “Laboratorios Anodia S.A. c/ Nación”, *Fallos*, 270:42, sentencia del 13 de febrero de 1968, considerando 9°).

Sin perjuicio de que lo referido es suficiente para tener por cumplido el recaudo bajo análisis, es apropiado enunciar la doctrina según la cual la delegación es válida, aun en materias penales, tributarias o, en general, de restricción de derechos constitucionales, siempre que el Congreso mantenga el núcleo esencial de la regulación legislativa.

Al respecto, se ha destacado que “si existen regulaciones referentes a ciertas materias que la constitución impone que se realicen ‘solo por ley’, según hemos visto, ¿en qué medida la ley puede reducirse a recoger unos cuantos elementos de dicha regulación y remitir al resto a la disposición de un reglamento? La respuesta está dada en que la ley ha de abordar por sí misma, si ha de observar el mandato constitucional, el núcleo esencial de dicha regulación, de modo que la remisión que pueda hacer a un Reglamento no implique una abdicación de regulación de dicho núcleo, o de sus criterios básicos, sino un verdadero complemento organizativo y procedimental [...] y también, ya respecto a la ordenación material, en aquellos aspectos en que pueda requerirse una apreciación técnica o de circunstancias concretas variables que convenga separar de la regulación abstracta propia de la ley...” (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, ed. Cívitas, 1988, pp. 269 y 270).

Desde esta óptica, las facultades delegadas, debidamente autorizadas y conforme a los parámetros objetivamente determinados en la norma, no alteran de modo alguno el núcleo esencial de la regulación legislativa.

I. b) Emergencia pública

Por otro lado, en cuanto al significado constitucional de “emergencia pública”, la jurisprudencia ha señalado que debe responder a una situación de hecho comprobable en la realidad, pues en palabras de la Corte, el alto tribunal “en ejercicio de esa facultad de control ante el dictado por el Congreso de leyes de emergencia, ha verificado desde el precedente *Fallos*, 136:161 (‘Ercolano’) la concurrencia de una genuina situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comuni-

dad, esto es, corroborar que la declaración del legislador encuentre debido sustento en la realidad (*Fallos*, 172:21, ‘Avico’; 243:449, ‘Nadur’; 313:1638, ‘Videla Cuello’; 330:855, ‘Rinaldi’, entre muchos otros)” (CSJ, “Consumidores Argentinos c/ EN - PEN - decreto 558/02-SS - ley 20.091 s/ amparo ley 16.986”, sentencia del 19 de mayo de 2010, considerando 11).

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

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

II. Emisión del decreto dentro del plazo comprendido en la ley delegante

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

En ese sentido, cabe señalar que, si bien el artículo 41 de la ley 27.541 no establece en su texto un plazo para el ejercicio de la delegación, el artículo 35 de esa misma ley y sobre el cual recae el artículo 41 aclara, en cambio, que el “impuesto PAIS” se encuentra establecido por el término de cinco (5) períodos fiscales. En efecto, dispone expresamente: “Establécese con carácter de emergencia, por el término de cinco (5) períodos fiscales a partir del día de entrada en vigencia de la presente ley, un impuesto que se aplicará en todo el territorio de la Nación sobre las siguientes operaciones: [...]”.

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

III. Adecuación del decreto a las bases fijadas por la ley delegante

Las bases de la delegación son aquellas pautas, criterios o directrices que debe indicar el Congreso en la ley delegante, para que el Poder Ejecutivo se circunscriba materialmente a ellas al momento de dictar un decreto delega-

do. Cuanto más preciso, claro y previsible sea ese marco, más ajustado a la seguridad jurídica estará el decreto.

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

En consecuencia, se puede confirmar que la delegación legislativa que da lugar al decreto 385/24 resulta acorde a los criterios expuestos, porque el ejercicio de la medida delegada por el Congreso al Poder Ejecutivo resulta coherente con lo establecido en las leyes delegantes. En otras palabras, el presidente de la Nación fue congruente con la facultad prevista en el artículo 41 de la ley 27.541 en la medida en que suspendió temporalmente la aplicación del impuesto PAIS en atención a razones de orden fundadas.

Asimismo, cabe destacar que el artículo 2° de la ley 27.541 establece las bases de delegación. Por lo tanto, cabe por tener cumplido el requisito bajo análisis.

4. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto delegado 385 del Poder Ejecutivo nacional, de fecha 3 de mayo de 2024.

Decreto 385/24

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 P.E.-32/2024 referido al decreto de facultades delegadas 385/24 de fecha 3 de mayo de 2024, publicado en el Boletín Oficial el 6 de mayo del mismo año, sobre modifica-

ciones al decreto 99/19 - Impuesto para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS).

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 385/24 del Poder Ejecutivo Nacional dictado el 3 de mayo de 2024 y publicado en el Boletín Oficial el 6 de mayo 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, 3 de junio de 2025.

Ana C. Gaillard. – Ramiro Gutiérrez. – Sergio O. Palazzo. – Stefania Cora. – Mariano Recalde. – María T. M. González.

INFORME

I. Antecedentes

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

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

Resulta preciso destacar que la Reforma Constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.¹

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

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 Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución argentina*, 1890.

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

nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de necesidad y urgencia, *b)* los dictados en virtud de delegación legislativa y *c)* los de promulgación parcial de las leyes.

Estos decretos han sido consagrados expresamente en los artículos 99, inciso 3, 76, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional.

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

“CAPÍTULO TERCERO

”Atribuciones del Poder Ejecutivo

”Artículo 99: El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...]

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

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

“CAPÍTULO CUARTO

”Atribuciones del Congreso

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

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

“CAPÍTULO QUINTO

”De la formación y sanción de las leyes

”Artículo 80: Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán

ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”.

“CAPÍTULO CUARTO

”Del jefe de gabinete
y demás ministros del Poder Ejecutivo

”Artículo 100: [...]

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

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

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

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

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

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

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

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

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del dere-

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

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

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

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

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

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

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

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

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo a textos o principios constitucionales. Sostiene que, así como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser invadida por el poder administrador, también hay un ámbito de competencias, reservado a la administración en 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,¹ al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

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

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, seguidamente enuncia una serie de requisitos concurrentes para viabilizar el supuesto de excepción.

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

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

Conforme lo expuesto ut supra, como excepción a la prohibición, se habilita una delegación circunscripta a “materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”.

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

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

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

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

En este orden de ideas, Comadira expresa que “la idea subyacente en el pensamiento de Marienhoff in-

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

3. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

4. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

tegrada a una concepción de las funciones jurídicas del Estado que atienda al régimen positivo propio de cada una de estas permite obtener una conceptualización de aquellas materias coherente con las exigencias jurídico políticas del principio de división de poderes tal como él ha sido recogido por la Constitución”.¹

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

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

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

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

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

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

La primera sentencia data del año 1927, en el caso “Delfino”,³ en el cual se debatía la validez de una multa de cincuenta pesos impuesta por la entonces Prefectura General de Puertos a los agentes del buque alemán “Bayen”, en el marco de lo dispuesto por los artículos 43 y 117 del Reglamento del Puerto de

la Capital aprobado por decreto del Poder Ejecutivo nacional.

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

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

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

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

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

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

En dicho fallo, la CSJN distingue entre la delegación del poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores o detalles ne-

1. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

2. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

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

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

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

cesarios para la ejecución de aquella y afirma que lo primero no es procedente, mientras que, en cambio, lo segundo sí, aun en países en los que, como en Estados Unidos, el poder reglamentario del Poder Ejecutivo no está contemplado en la Constitución.

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

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

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

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

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

En el fallo “Cocchia” la CSJN debió decidir sobre la constitucionalidad del decreto 817/92, que había suspendido la vigencia de diversos convenios colectivos, fijando nuevas pautas para el régimen laboral de la actividad de los actores, derogando todo acto normativo opuesto a estas y convocado a las partes a la

negociación y firma de un nuevo convenio con arreglo a ciertas limitaciones.³

La CSJN valorando las normas citadas en los considerandos del precitado decreto –leyes 23.696, 24.093 (posterior al dictado del decreto 817/92 pero a juicio de la Corte tácitamente ratificatoria de él), en el Tratado de Asunción, entre otras– y el proceso de transformación encarado en aquel entonces por el Poder Legislativo, para lo cual se facultó al Poder Ejecutivo a adoptar decisiones dirigidas a materializar las pautas fijadas, halla un bloque de legalidad definidor de una clara política legislativa acorde con la Constitución respecto de la cual el decreto referido no sería más que uno de los instrumentos cuya implementación el legislador confió en el Poder Ejecutivo.⁴

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

Con posterioridad a la Reforma Constitucional de 1994, la CSJN se expidió en fallos tales como “Massa”⁵ y “Rinaldi”⁶ entendiendo que la existencia de una crisis económica habilita a los órganos legislativo y ejecutivo para dictar medidas razonables destinadas a paliar sus efectos; mientras que el mérito, la oportunidad y conveniencia de tales medidas escapan a la órbita judicial y no pueden ser revisadas en abstracto.

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

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

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

4. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

5. CS, *Fallos*, 329:5913.

6. CS, *Fallos*, 330:855.

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

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

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

2. Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

“En efecto, es un hecho de público y notorio conocimiento que la Argentina se vio enfrentada al impacto de una crisis terminal de descomunales consecuencias sobre el bienestar del conjunto de la población. La abrupta caída de los niveles de producción y consumo, acompañados por un franco retroceso en las variables sociales, generaron el comienzo del derrumbe del régimen de política económica implementado durante la década del noventa”.¹

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

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

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

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

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto de facultades delegadas 385/24 de fecha 3 de mayo de

2024, sobre modificaciones al decreto 99/19 - impues-
to para una Argentina inclusiva y solidaria (PAIS).

II. a) Análisis del decreto

La ley 26.122 en el capítulo II, del título III, se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de la delegación legislativa, estableciendo en su artículo 13, que esta comisión debe expedirse expresamente sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación.

La lectura del artículo 100, inciso 12, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del señor jefe de Gabinete de Ministros y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente, y como requisitos sustanciales conforme a las atribuciones conferidas por el artículo 76 de la Constitución Nacional: a) que sean materias determinadas de administración o de emergencia pública, b) con plazo fijado para su ejercicio y c) dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

Se puede cotejar que el decreto en cuestión se encuentra firmado digitalmente por el titular del Poder Ejecutivo nacional Javier Gerardo Milei, el jefe de Gabinete de Ministros Nicolás José Posse y el ministro de Economía Luis Andrés Caputo.

Asimismo, se ha cumplido con el requisito formal referido al control por parte de esta comisión, en virtud de lo cual se eleva el despacho pertinente de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la ley 26.122.

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto él sea derogado formalmente por el Congreso.³

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 385/24.

En primer lugar, resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen citado *ut supra*, en el cual señala que “existe una marcada diferencia entre el dictado, por parte del Poder Ejecutivo, de una disposición de carácter legislativo, cuando la misma ha sido dictada en virtud de la circunstancia excepcional que prevé el tercer párrafo del inciso 3 del artículo 99 y cuando la misma es el resultado del ejercicio de una delegación legislativa. En

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

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

3. Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde, entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

el primer caso no existe una actuación previa del Congreso, mientras que en el segundo, este ya ha puesto de manifiesto su voluntad de transferir su potestad al Poder Ejecutivo, respecto a una materia determinada, con plazo para su ejercicio y de conformidad con ciertas bases. Esta circunstancia justifica que el control de la Comisión Bicameral Permanente, sea mayor en el caso de los decretos de necesidad y urgencia (en los que el Poder Ejecutivo ha dictado la disposición de motu proprio) que en el caso de la delegación legislativa (a través de la que el Poder Legislativo le ha encomendado al Poder Ejecutivo el dictado de una ley, estableciendo las “bases de la delegación”). En el primer caso el Congreso tiene una participación *ex post*, mientras que en el segundo tiene una participación *ex ante*”.

Por medio del expediente P.E.-32/2024, 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 385/24 mediante el cual se modifica el decreto 99/19 - impuesto para una Argentina inclusiva y solidaria (PAIS).

Concretamente, la norma bajo análisis incorpora nuevos hechos imposables que quedarán alcanzados por el impuesto PAIS, que en su versión original gravaba operaciones vinculadas a la adquisición de moneda extranjera para atesoramiento o para gastos con tarjeta de crédito en el exterior, entre otras. Así, el decreto ahora extiende la aplicación del impuesto a las siguientes operaciones específicas:

a) La compra de billetes y divisas en moneda extranjera destinadas a la distribución de utilidades y dividendos obtenidos en el país.

b) La repatriación de inversiones de portafolio de no residentes, siempre que dichas inversiones se hubieran originado en cobros en el país de utilidades y dividendos percibidos desde el 1° de septiembre de 2019, inclusive.

c) La suscripción en pesos de los Bonos para la Reconstrucción de una Argentina Libre (Bopreal) –emitidos por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) o los que en el futuro se emitan con igual finalidad– en la medida en que dicha suscripción se efectúe con el fin de canalizar pagos por utilidades y dividendos, o repatriar inversiones de portafolio de no residentes bajo los términos previstos en la normativa de acceso al mercado libre de cambios que regula el BCRA.

A todas estas operaciones, el decreto les fija una alícuota uniforme del 17,5 % sobre el monto en pesos utilizado para acceder al mercado de cambios o para la suscripción de títulos, según el caso.

El impuesto para una Argentina inclusiva y solidaria (PAIS) fue creado por el título IV, de la ley 27.541, de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, sancionada por este Honorable Congreso en el mes de diciembre de

2019. Dicha norma declaró la emergencia pública en una amplia gama de materias –económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social– y estableció en materia fiscal la necesidad de adoptar medidas urgentes que permitieran “crear condiciones para alcanzar la sostenibilidad fiscal”. En ese marco, se delegaron en el Poder Ejecutivo diversas facultades legislativas, entre ellas, la posibilidad de modificar el alcance del nuevo tributo.

En particular, el impuesto fue concebido como una herramienta extraordinaria de política fiscal y cambiaria, con vigencia por cinco ejercicios fiscales, aplicable a determinadas operaciones realizadas por residentes en el país, vinculadas con la adquisición de moneda extranjera, en especial para atesoramiento, viajes al exterior, o sin un destino específico relacionado con el cumplimiento de obligaciones en el mercado de cambios.

La afectación específica del producido de la recaudación también respondió a una lógica de emergencia y protección social: el 70 % fue asignado al financiamiento de programas a cargo de la ANSES y de las prestaciones del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, mientras que el 30 % restante fue destinado a la financiación de obras de vivienda social, proyectos del Fondo de Integración Socio Urbana, infraestructura económica y fomento del turismo nacional.

En lo que respecta a su desarrollo posterior, la facultad de ampliar el alcance del impuesto –delegada expresamente en el artículo 41 de la ley 27.541– habilitó al Poder Ejecutivo a incorporar nuevas operaciones al universo imponible, siempre que implicaran, directa o indirectamente, la adquisición de moneda extranjera. En ejercicio de dicha potestad, se dictaron distintos decretos de delegación legislativa, entre ellos los decretos 682/22, 29/23, 58/23, 377/23, 72/23 y 14/24.

A través de estos instrumentos, se fueron incluyendo nuevas operaciones gravadas, tales como la adquisición en el exterior o en el país (cuando sean prestados por no residentes) de servicios personales, culturales y recreativos; la importación de mercaderías, inicialmente determinadas y luego extendidas en general salvo excepciones; la adquisición de servicios de fletes y transporte internacional; y la suscripción en pesos de bonos emitidos en dólares por el BCRA, destinada al pago de importaciones registradas hasta el 12 de diciembre de 2023, cuando tales operaciones estuviesen comprendidas en el artículo 13 bis del decreto 99/19.

Finalmente, cabe recordar que el impuesto PAIS, al haber sido creado con vigencia limitada a cinco ejercicios fiscales, quedó formalmente derogado el día 23 de diciembre de 2024, por cumplimiento del plazo fijado en la ley 27.541.

El análisis de validez de un decreto dictado en ejercicio de facultades delegadas por el Congreso de la Nación exige no solo verificar el cumplimiento de los

requisitos formales previstos en la ley 26.122 y el artículo 76 de la Constitución Nacional, sino también examinar la estricta observancia de las bases de la delegación legislativa, esto es, los límites materiales, finalidades expresas y condiciones concretas establecidas por el legislador al conferir temporalmente su competencia normativa.

En el caso bajo análisis, el Poder Ejecutivo nacional ha pretendido ampararse en las atribuciones conferidas por el artículo 41 de la ley 27.541, que autoriza la incorporación de nuevas operaciones alcanzadas por el impuesto PAIS, siempre que impliquen la adquisición de moneda extranjera, ya sea de forma directa o indirecta. Sin embargo, el decreto no respeta los criterios sustanciales de dicha delegación. En efecto, se ha desvirtuado el propósito final que justificaba su aplicación excepcional. Cabe recordar que el tributo fue concebido originalmente como una medida transitoria, con un destino de afectación específico y socialmente justificado. La norma asignaba el 70 % de la recaudación a prestaciones previsionales y de seguridad social y el 30 % restante a obras de vivienda, infraestructura económica y promoción del turismo nacional. Sin embargo, en el contexto actual, la política fiscal del Poder Ejecutivo ha vaciado de contenido dicha afectación específica, desnaturalizando la base misma de la delegación. Prueba palmaria de ello es la crisis previsional en curso toda vez que el deterioro del poder adquisitivo de las jubilaciones y pensiones es inédito.

Además, si bien los considerandos del decreto invocan una supuesta finalidad de “profundizar los incentivos a la inversión nacional” y “estimular la producción y la realización de actividades económicas”, los datos objetivos de la coyuntura económica desmienten tales enunciados. Desde diciembre de 2023, lejos de consolidarse un sendero de expansión, la actividad económica ha entrado en un proceso de

contracción severa, con caída de la producción industrial, desplome del consumo interno y parálisis generalizada en sectores estratégicos. Resulta entonces inadmisible justificar una mayor presión fiscal sobre las operaciones financieras –a través de una ampliación del impuesto PAIS– invocando fines de incentivo a la inversión, cuando la política económica ha conducido exactamente al resultado opuesto.

En este marco, el decreto no solo representa un ejercicio ilegítimo de facultades delegadas, sino que también constituye una herramienta regresiva desde el punto de vista económico, carente de razonabilidad y ajena a las condiciones de la propia ley delegante estableció para su uso válido.

Por lo tanto, corresponde afirmar que el decreto bajo análisis incurre en una clara violación de los requisitos sustanciales exigibles para el ejercicio válido de facultades legislativas delegadas, al haber transgredido los límites materiales, la finalidad específica de afectación, y al ampararse en fundamentos económicos y fiscales carentes de veracidad fáctica y sustento institucional.

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 facultades delegadas 385 del 2024, la Comisión de Trámite Legislativo propone que se resuelva declarar expresamente su invalidez.

Decreto 385/24

Ana C. Gaillard.

ANTECEDENTE

El expediente [32-P.E.-2024](#) podrá consultarse en la página web del Honorable Senado de la Nación.