

**SESIONES ORDINARIAS**  
**2004**  
**ORDEN DEL DIA N° 1505**

**COMISION DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES**

**Impreso el día 29 de octubre de 2004**

Término del artículo 113: 9 de noviembre de 2004

SUMARIO: **Facultad** constitucional del Poder Ejecutivo de dictar decretos. Reglamentación. **Stolbizer.** (807-D.-2003.)<sup>1</sup>

- I. **Dictamen de mayoría**
- II. **Dictamen de minoría**
- III. **Dictamen de minoría**
- IV. **Dictamen de minoría**
- V. **Dictamen de minoría**
- VI. **Dictamen de minoría**

<sup>1</sup> Reproducido

I

**Dictamen de mayoría**

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley de la señora diputada Stolbizer sobre reglamentación de los artículos 99, incisos 3, 8 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional, sobre integración de la Comisión Bicameral Permanente de control de los decretos de necesidad y urgencia, y ha tenido a la vista los de los señores diputados González Cabañas; Cantini; Leonelli; Molinari Romero; Pérez (A.) y otros; Vanossi (J. R.) y Pinedo; Natale; Jerez (E. E.); Atanasof; Ríos y otros; Rivas y otros; Polino; y Coorea; y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

TITULO I

**Régimen legal**

*Objeto*

Artículo 1° – La presente ley tiene por objeto reglamentar la facultad constitucional del Poder Ejecutivo de dictar decretos:

- a) De necesidad y urgencia;
- b) Por delegación legislativa del Congreso;
- c) De promulgación parcial de leyes sancionadas por el Congreso.

TITULO II

**De los decretos de necesidad y urgencia, de la delegación legislativa y de la promulgación parcial de leyes**

CAPÍTULO I

*De los decretos de necesidad y urgencia*

*Objeto y límites*

Art. 2° – El Poder Ejecutivo podrá dictar decretos en materia reservada a la ley por la Constitución Nacional cuando razones excepcionales de necesidad y urgencia hicieran imposible seguir el trámite ordinario y previo para la sanción de las leyes.

*Fundamentos*

Art. 3° – El Poder Ejecutivo en su mensaje de elevación deberá fundamentar las circunstancias y razones por las cuales resulta imposible el tratamiento ordinario por parte del Congreso de la Nación. Indicará expresamente los peligros y amenazas al interés público, a las personas o los bienes de los habitantes y precisará los medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.

*Alcance y plazo*

Art. 4° – Los decretos de necesidad y urgencia sólo podrán contener disposiciones que fueron imprescindibles para resolver la situación de emergencia que justificó su dictado y en todos los casos su vigencia será por tiempo determinado.

*Refrendo*

Art. 5° – Los decretos de necesidad y urgencia serán decididos en acuerdo general de ministros, los

que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete.

#### *Materias excluidas*

Art. 6° – Los decretos de necesidad y urgencia no podrán reglar en materia penal, tributaria, electoral o de partidos políticos. La violación a esta prohibición implicará la nulidad absoluta del acto sin que pueda producir efecto jurídico alguno ni pueda invocarse derechos adquiridos a su respecto.

#### *Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*

Art. 7° – La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El despacho deberá pronunciarse expresamente, como mínimo, sobre los siguientes puntos:

1. Circunstancias que impidieron al Poder Ejecutivo nacional seguir el trámite ordinario de formación y sanción de las leyes.
2. Si se han respetado las prohibiciones constitucionales de regulación en materia penal, tributaria, electoral y de régimen de partidos políticos.
3. Si en la emisión de la disposición se siguieron los procedimientos formales sobre acuerdo general de ministros y refrendado por el jefe de Gabinete.
4. Entidad y gravedad de los peligros y amenazas al interés público, las personas o los bienes de los habitantes e idoneidad de los instrumentos y medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.

## CAPÍTULO II

### *De la delegación legislativa*

#### *Objetos y límites*

Art. 8° – El Congreso de la Nación podrá delegar facultades legislativas en el Poder Ejecutivo nacional solamente en forma expresa, y sobre materias determinadas de administración o de emergencia pública, con indicación precisa y detallada de las bases a las cuales debe sujetarse al poder delegado y el plazo durante el cual puede ejercerse dicha atribución. Las bases a las cuales debe sujetarse el poder delegado no podrán ser objeto de reglamentación por el Poder Ejecutivo.

#### *Indelegabilidad*

Art. 9° – Son absolutamente indelegables por el Congreso las facultades referidas al dictado de leyes en materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos.

#### *Refrendo*

Art. 10. – Los decretos dictados por el Poder Ejecutivo en ejercicio de facultades delegadas por el Congreso deberán ser refrendados por el jefe de Gabinete.

#### *Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*

Art. 11. – La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El despacho deberá indicar, como mínimo, si los términos del decreto legislativo se ajustan a las bases, condiciones y plazos establecidos en la ley que dispuso la delegación.

## CAPÍTULO III

### *De la promulgación parcial de las leyes*

#### *Objeto y límites*

Art. 12. – El Poder Ejecutivo nacional podrá promulgar parcialmente una ley sancionada por el Congreso de la Nación solamente si la parte a promulgar mantiene su autonomía normativa y no se altera el espíritu ni la unidad de la ley sancionada por el Congreso.

#### *Refrendo*

Art. 13. – Los decretos de promulgación parcial de leyes sancionadas por el Congreso, serán decididos en acuerdo general de ministros los que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete.

#### *Veto parcial*

Art. 14. – El jefe de Gabinete someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, juntamente con el decreto de promulgación parcial, las partes de la ley desechadas, con la fundamentación del veto parcial, a efectos de dar cumplimiento con el trámite previsto en el artículo 83 de la Constitución Nacional.

#### *Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*

Art. 15. – La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial y dictaminar en relación al veto parcial, y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El despacho deberá indicar, como mínimo, si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originariamente por el Congreso. El despacho deberá contener asimismo el dictamen acerca de la posibilidad de insistencia o no respecto del veto parcial.

*Trámite parlamentario*

Art. 16. – El despacho de la Comisión Bicameral Permanente referido al decreto de promulgación parcial seguirá el trámite establecido en el capítulo siguiente. El dictamen relativo al veto parcial será remitido a la Cámara de origen de la ley respectiva a los efectos previstos en el artículo 83 de la Constitución Nacional, aplicándose el trámite parlamentario establecido en el capítulo siguiente en todo lo que no se oponga a la norma constitucional citada. El Congreso deberá resolver simultáneamente lo relativo a la validez o invalidez de la promulgación parcial y sobre la insistencia o no respecto al veto parcial.

## CAPÍTULO IV

*Trámite parlamentario de los decretos:  
de necesidad y urgencia, por delegación  
legislativa y de promulgación parcial de leyes**Aplicación*

Art. 17. – Las normas contenidas en el presente capítulo serán de aplicación para el trámite de los decretos:

- a) De necesidad y urgencia;
- b) Por delegación legislativa;
- c) De promulgación parcial de leyes, dictadas por el Poder Ejecutivo en los términos de los artículos 99, inciso 3 (párrafos 3° y 4°); 76; 80; 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional y de las normas contenidas en la presente ley.

*Vigencia*

Art. 18. – Los decretos a que se refiere la presente ley dictados por el Poder Ejecutivo dentro de la competencia y con cumplimiento de las formalidades y requisitos establecidos en la Constitución Nacional y en la presente ley, tendrán plena vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

*Plazo de elevación*

Art. 19. – El jefe de Gabinete, personalmente, y dentro de los diez (10) días de dictado un decreto de los que se reglamentan por la presente ley, lo someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente y simultáneamente pondrá en conocimiento del tal hecho a los presidentes de ambas Cámaras del Congreso de la Nación con el objeto de convocarlas de inmediato en el caso que se hallaren en receso.

*Ineficacia jurídica*

Art. 20. – Carecerán de todo valor y eficacia jurídica, los decretos a que se refiere la presente ley que no fueran sometidos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro del plazo de

diez (10) días de su dictado, no pudiendo alegarse derecho adquirido alguno a su respecto.

*Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*

Art. 21. – La Comisión Bicameral Permanente tendrá un plazo de diez (10) días para expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto sometido a su consideración y elevarlo al plenario de cada una de las Cámaras para su expreso tratamiento. El dictamen de la comisión deberá cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los capítulos I, II y III del presente título.

*Tratamiento de oficio por las Cámaras*

Art. 22. – Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente hubiere elevado el correspondiente despacho, las Cámaras deberán proceder al expreso tratamiento de oficio del decreto de que se trate.

*Tratamiento parlamentario*

Art. 23. – A los efectos del tratamiento parlamentario de los decretos a que se refiere la presente ley, la Honorable Cámara de Diputados, será la Cámara iniciadora y se aplicará el procedimiento de formación y sanción de las leyes previsto en la Constitución Nacional.

Las Cámaras no podrán introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma.

*Carácter de la sanción*

Art. 24. – El rechazo o aprobación de los decretos a que se refiere la presente ley deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

*Prohibición de veto*

Art. 25. – El rechazo por parte del Congreso de un decreto de los que reglamenta la presente ley no podrá ser vetado ni total ni parcialmente por el Poder Ejecutivo nacional.

*Potestades ordinarias del Congreso*

Art. 26. – Las disposiciones de la presente ley y el curso de los procedimientos en ella establecidos, no obstará al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso relativas a la derogación de normas de carácter legislativo emitido por el Poder Ejecutivo y a la insistencia respecto de leyes total o parcialmente vetadas.

## TÍTULO III

**De la Comisión Bicameral Permanente***Creación y competencia*

Art. 27. – Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral Permanente, que ten-

drá competencia para pronunciarse respecto de los decretos:

- a) De necesidad y urgencia;
- b) Por delegación legislativa;
- c) De promulgación parcial de leyes, dictadas por el Poder Ejecutivo nacional en los términos de los artículos 99, inciso 3 (párrafos 3° y 4°); 76; 80; 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional.

#### *Integración*

Art. 28. – La Comisión Bicameral Permanente estará integrada por quince (15) senadores y quince (15) diputados, designados por cada una de las Cámaras respetando la proporción de las representaciones políticas. Se elegirá asimismo un suplente por cada miembro titular para cubrir las ausencias permanentes o transitorias.

#### *Duración del cargo*

Art. 29. – Los integrantes de la Comisión Bicameral Permanente durarán dos (2) años en el ejercicio de sus funciones.

#### *Autoridades*

Art. 30. – La Comisión Bicameral Permanente elegirá un presidente, un vicepresidente primero, un vicepresidente segundo y tres secretarios cuyo mandato durará dos (2) años.

#### *Reglamento*

Art. 31. – La Comisión Bicameral Permanente deberá dictar su reglamento de funcionamiento interno.

#### *Funcionamiento*

Art. 32. – La Comisión Bicameral Permanente funcionará aun durante el receso del Congreso de la Nación.

#### *Convocatoria*

Art. 33. – La Comisión Bicameral Permanente será convocada por su presidente conforme lo establezca el reglamento de funcionamiento interno. En el caso que éste no lo hiciera lo hará el vicepresidente o la misma comisión con el voto de mayoría de sus miembros.

#### *Despachos*

Art. 34. – Los despachos de la Comisión Bicameral Permanente serán incorporados al orden del día de la primera sesión de las Cámaras, siendo excluyentes en la materia de su competencia.

Dichos despachos se aprobarán con la firma de los miembros y en caso de que hubiere más de un dictamen con igual número de firmas, el dictamen de mayoría será el que lleva la firma del presidente.

#### *Informes*

Art. 35. – La Comisión Bicameral Permanente podrá requerir la presencia del jefe de Gabinete de ministros, con el fin de solicitarle informe sobre las cuestiones de su competencia.

#### *Disposición transitoria*

Art. 36. – Los primeros integrantes de la Comisión Bicameral Permanente deberán ser designados dentro del plazo de treinta (30) días de la vigencia de la presente ley, la duración de sus funciones se extenderá hasta la primera renovación legislativa y se regirán por el reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación hasta que se dicte el propio.

Art. 37. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 20 de octubre de 2004.

*Juan M. Urtubey. – Carlos A. Martínez. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Guillermo F. Baigorri. – Juan J. Alvarez. – Jorge M. A. Argüello. – Manuel J. Baladrón. – Daniel A. Basile. – Stella M. Córdoba. – Eduardo De Bernardi. – Humberto J. Roggero. – Rosario M. Romero. – Rodolfo Roquel. – Carlos F. Ruckauf.*

En disidencia parcial:

*Angel E. Baltuzzi. – Gerardo A. Conte Grand. – Juan C. Correa. – José G. L'Huillier. – Adrián Menem.*

#### INFORME

#### *Honorable Cámara:*

La Comisión de Asuntos Constitucionales, luego de un exhaustivo estudio de los proyectos presentados sobre reglamentación del artículo 99, incisos 3°, 8° y 100, inciso 12 de la Constitución Nacional, –decretos de necesidad y urgencia– por los fundamentos que los sustentan y por las razones que oportunamente se darán, aconsejan la sanción del presente.

*Juan M. Urtubey.*

#### FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR DIPUTADO CONTE GRAND CON LA ADHESION DEL SEÑOR DIPUTADO BALTUZZI

Vengo a fundar la disidencia parcial que tengo con el dictamen de mayoría.

La ley motivo del presente dictamen es, en relación al funcionamiento del sistema republicano de división de poderes, la más importante que el Congreso tiene pendiente de consideración y sanción.

Está en juego si el Congreso preserva las facultades y obligaciones legislativas que le asigna la Constitución Nacional como responsabilidad prima-

ria y esencial, o si las resigna en beneficio del Poder Ejecutivo acentuando la tendencia hacia el hiperpresidencialismo.

Está en juego la calidad institucional, que sólo se garantiza cuando existen tres poderes que ejercen en plenitud y sin renunciadas sus roles, buscando que la armonía de objetivos en los asuntos trascendentes del Estado se logre en el diálogo público que permita advertir dónde están los intereses de la Nación y de su pueblo; y en el establecimiento de los consensos de la sociedad que los respaldan.

Un accionar supuestamente armónico de los poderes del Estado, si en realidad encubre la subordinación de un poder a otro, expresa una debilidad del sistema político que impide avanzar desde la democracia formal a la democracia plena.

Será en todo caso un régimen de esencia autoritaria o feudal, disfrazado de democracia.

Esta es, en breves líneas, la sustancia del tema en debate.

El hecho de que hayan transcurrido diez años desde la reforma constitucional de 1994, sin que el Congreso de la Nación haya sancionado la ley de creación y funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente establecida en el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional, es una prueba irrefutable del camino que aún debe recorrer nuestro país para alcanzar una madurez política, que permita privilegiar la calidad institucional por sobre las conveniencias circunstanciales.

El principal debate dado desde 1994 sobre el tema estriba en el efecto del silencio cuando el Poder Ejecutivo dicta un decreto de aplicación general, con carácter legislativo, ejerciendo funciones propias del Congreso de la Nación, y éste no se pronuncia sobre su validez.

Con algunas excepciones a la regla, en estos últimos años la mayoría de los legisladores oficialistas ha sostenido que el silencio es ratificatorio de su vigencia y la mayoría de los legisladores de los partidos de la oposición ha sostenido que el silencio es derogatorio.

Hay legisladores que han ejercido su mandato en sucesivos roles oficialistas y opositores, y en algunos casos su opinión ha variado según esa circunstancia, defendiendo sucesivamente ambas tesis.

La preocupación de los oficialismos es que, careciendo de quórum propio seguro en ambas Cámaras, no puedan garantizar un pronunciamiento expreso del Congreso para ratificar un decreto necesario para la gestión de gobierno.

Por eso dicen que el silencio ratifica.

La preocupación de los partidos de oposición es que al aceptarse el efecto ratificatorio del silencio, se potencie la tendencia a legislar por decreto, anulando en la práctica las facultades y obligaciones del Congreso.

Parten de la base de que el oficialismo jamás someterá a debate los decretos que corran riesgo de no ser ratificados.

Por eso sostienen que el silencio deroga.

Expresada la contradicción en esos términos, no tiene solución dentro de la lógica expuesta.

Con todo respeto por los legisladores autores de proyectos en esta materia, muchos de ellos de reconocida trayectoria académica, propongo abordar la cuestión desde otro enfoque.

La primera premisa es aceptar que el silencio del Congreso no es ni ratificatorio ni derogatorio.

La segunda premisa es buscar los mecanismos para que el Congreso se pronuncie en tiempo propio, de un modo efectivo e inequívoco, por la vigencia o derogación de las normas en cuestión.

No puede haber decretos con calidad de ley que el Congreso no haya ratificado pues está en juego no sólo la división de poderes, sino la seguridad jurídica de todos los argentinos.

Con esa fundamentación y espíritu propongo agregar al dictamen de la mayoría dos artículos, a ser incluidos en el título 2, capítulo IV del proyecto, como artículos 25 y 26, modificándose la numeración de los que tienen ese número y de los sucesivos.

A continuación digo cuál es el texto que propongo:

Art. 25. – El Congreso de la Nación no dará tratamiento a iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo, promovidas en los términos del artículo 77 de la Constitución Nacional, mientras se encuentren pendientes de consideración y con sus plazos vencidos los decretos del Poder Ejecutivo a los que se refiere la presente ley y capítulo.

Las Cámaras que integran el Congreso de la Nación deberán incluir en toda sesión ordinaria como primer punto del orden del día, el tratamiento de dichos decretos, cuando se encuentren en condiciones reglamentarias de ser considerados.

Art. 26. – Los senadores y diputados que incurran en tres ausencias injustificadas durante cada año calendario, cuando se haya citado a sesiones para considerar el tratamiento de los decretos del Poder Ejecutivo a los que se refiere la presente ley y capítulo, quedarán incurso en el supuesto de inconducta en el ejercicio de sus funciones que establece el artículo 66 de la Constitución Nacional y serán pasibles de su exclusión por la Cámara correspondiente.

El artículo 25 consagra limitaciones al Ejecutivo y a su correlativa mayoría parlamentaria oficialista, que contribuyan a garantizar la concurrencia de su voluntad e interés para la consideración en el recinto de los decretos.

El artículo 26 penaliza la conducta de los legisladores que, con ausencias injustificadas, impidiesen

la obtención del quórum para tratar los decretos, limitando, por ende, una eventual acción obstructiva de las minorías dirigida a negar el debate en el recinto.

Entiendo que ambas normas tienden a impulsar el funcionamiento del Congreso, para que cada decreto sea o no ley como resultado de las mayorías que las voten, y no por incuria del Congreso o por rehuirse el debate en función de conveniencias partidarias.

Quizás otros legisladores o juristas aporten otras soluciones para romper la lógica del efecto del silencio, que tiene al Congreso en mora sobre este tema desde 1994. Ojalá ello suceda en beneficio del objetivo de recuperar la credibilidad de nuestras instituciones.

Por último, también propongo suprimir el segundo párrafo del artículo 23 del dictamen.

No advierto la razón por la cual el Congreso deba sólo aceptar o rechazar los decretos del Ejecutivo, en los casos en los que hubiese una coincidencia sustancial con la iniciativa y se propusiesen enmiendas, agregados o supresiones que la mejoren.

Si el Poder Ejecutivo tiene entre sus facultades constitucionales el veto y promulgación parcial de leyes dictadas por el Congreso, es razonable que similares y mayores facultades tenga el Congreso cuando se trata de valorar decretos que cumplirán los efectos de una ley.

En tales términos dejo formulada mi disidencia parcial y mi propuesta de supresión y agregados al articulado de la ley.

*Gerardo A. Conte Grand.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley de la señora diputada Stolbizer sobre reglamentación de los artículos 99, incisos 3, 8 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional, sobre integración de la Comisión Bicameral Permanente de control de los decretos de necesidad y urgencia, y ha tenido a la vista los de los señores diputados González Cabañas; Cantini; Leonelli; Molinari Romero; Pérez (A.) y otros; Vanossi (J. R.) y Pinedo; Natale; Jerez (E. E.); Atanasof; Ríos y otros; Rivas y otros; Polino; y Correa; y por las razones expuestas en el informe que se acompaña; y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – La Comisión Bicameral a que se refiere el artículo 99, inciso 3 de la Constitución

Nacional estará constituida por doce (12) senadores y doce (12) diputados. La comisión tendrá carácter permanente y podrá sesionar y despachar cualquier asunto de su competencia durante todo el año.

Art. 2° – Los senadores y diputados elegirán a los miembros de la comisión, respetando la proporción de las representaciones políticas existentes en cada una de las Cámaras.

Al elegirse a los miembros titulares, cada Cámara designará igual número de suplentes de los respectivos bloques políticos. En caso de renuncia, muerte o desafuero de un legislador, asumirá un suplente del bloque político al que correspondiera la vacante, para completar el período del titular.

Art. 3° – Los miembros de la comisión durarán 2 años en sus funciones y podrán ser reelegidos. La comisión se renovará cada dos años en ocasión de la renovación de las Cámaras del Congreso.

Art. 4° – Los miembros de la comisión designarán un presidente y un vicepresidente. Las designaciones no podrán recaer en representantes de la misma Cámara, ni de la misma fuerza política. La presidencia será ejercida alternadamente, cada dos años, por un senador y por un diputado.

La comisión dictará un reglamento interno de funcionamiento y se regirá supletoriamente por el Reglamento de la Cámara de Diputados.

Art. 5° – La comisión dictaminará sobre todo asunto o proyecto relacionado con:

- a) Los decretos de necesidad y urgencia dictados en uso de la facultad que otorga el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional;
- b) Los decretos dictados en uso de atribuciones delegadas por el Congreso de la Nación en uso de la facultad prevista por el artículo 76 de la Constitución Nacional;
- c) Los decretos de promulgación parcial de leyes dictados en uso de la facultad que otorga el artículo 80 de la Constitución Nacional.

Art. 6° – Las sesiones de la comisión serán públicas. Los legisladores que no la integren podrán participar en las deliberaciones pero no tendrán derecho a voto.

Art. 7° – La comisión podrá sesionar y despachar válidamente con la presencia de más de la mitad de sus miembros. Pasados treinta minutos de la hora indicada en la citación, podrá sesionar y despachar válidamente con los miembros presentes. En este último supuesto, en el caso de producirse dictamen, se indicará que se trata de un “dictamen de comisión en minoría”, debiendo dejarse constancia de las citaciones realizadas y de la asistencia de los miembros.

Art. 8° – Dentro de los diez (10) días corridos desde el dictado de un decreto de los indicados en el artículo 5°, el jefe de Gabinete de Ministros deberá comunicar el decreto y concurrir personalmente a la comisión para brindar informes con relación al mismo.

Art. 9° – El despacho de la comisión aconsejará la ratificación o la no ratificación del decreto en cuestión. Los miembros de la comisión no tendrán derecho a abstenerse en la votación. El despacho de la comisión será único y deberá ser aprobado con el voto de más de la mitad de los miembros presentes. El despacho de la comisión deberá ser acompañado de un informe escrito en el que se expresen los fundamentos de la decisión adoptada.

Art. 10. – La comisión deberá elevar su despacho al plenario de cada Cámara en el plazo de diez (10) días corridos desde la comunicación del decreto. En el caso de que el jefe de Gabinete no comunique el decreto, el plazo se contará a partir de la fecha de emisión del mismo.

Art. 11. – Las Cámaras serán convocadas de inmediato para considerar el despacho de la comisión. Las Cámaras deberán expedirse expresamente sobre la ratificación o no ratificación del decreto en un plazo máximo de cuarenta (40) días corridos a partir de la remisión del despacho, o del vencimiento del plazo indicado en el artículo anterior.

Art. 12. – Concluido el debate, se procederá a la votación. Los legisladores no podrán abstenerse. La resolución que ratifique o deje sin efecto el decreto deberá ser adoptada con el voto de más de la mitad de los miembros presentes, salvo que el decreto versara sobre una cuestión de ley para cuya aprobación la Constitución exija una mayoría superior. En este último caso, la ratificación del decreto deberá ser aprobada con dicha mayoría. Si no se alcanzara la mayoría correspondiente, se entenderá que el decreto no ha sido ratificado.

Art. 13. – Producida la votación en ambas Cámaras, los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, en forma conjunta, comunicarán la decisión de inmediato al Poder Ejecutivo y ordenarán la inmediata publicación del resultado de la votación en el Boletín Oficial de la Nación.

Art. 14. – Si transcurre el plazo previsto en el artículo 11 y no se ha producido la votación en alguna o en ambas Cámaras, el decreto se considerará no ratificado. Los presidentes de las Cámaras deberán proceder conforme lo establece el artículo anterior.

Art. 15. – Para que un decreto de los indicados en el artículo 5° sea ratificado deberá haber votación favorable en ambas Cámaras con la mayoría correspondiente. En caso de discrepancia entre el resultado de la votación de las Cámaras,

el decreto quedará derogado, con los efectos que indica esta ley.

Art. 16. – Una vez ratificado, el decreto de necesidad y urgencia tendrá rango de ley. La ratificación de un decreto de necesidad y urgencia será retroactiva a la fecha de vigencia que el decreto establezca. La derogación del mismo tendrá efectos a partir de la publicación de la decisión del Congreso en el Boletín Oficial de la Nación y no afectará los derechos adquiridos al amparo del decreto.

Art. 17. – La ratificación de un decreto de promulgación parcial implica que la ley en cuestión sigue vigente según el texto promulgado, sin perjuicio de la facultad del Congreso de insistir en el texto de la sanción original de conformidad con lo dispuesto por el artículo 83 de la Constitución Nacional.

Art. 18. – La no ratificación de un decreto de promulgación parcial deja sin efecto dicha promulgación a partir de la publicación de la resolución del Congreso en el Boletín Oficial de la Nación y no afectará los derechos adquiridos al amparo de la ley según el texto promulgado. El proyecto de ley seguirá el trámite previsto por el artículo 83 de la Constitución Nacional.

En estos casos, la publicación en el Boletín Oficial deberá hacerse de manera destacada y expresará con claridad que el texto de la ley promulgada parcialmente deja de tener vigencia.

Art. 19. – El Congreso no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insalvable, delegar facultades en materia de creación de impuestos, de poder represivo penal o en aquellas materias de ley para cuya aprobación la Constitución exija una mayoría agravada.

Art. 20. – La derogación de un decreto emitido en uso de facultades delegadas tendrá efectos a partir de la publicación de la decisión del Congreso en el Boletín Oficial de la Nación y no afectará los derechos adquiridos al amparo del decreto.

Art. 21. – Cuando el Congreso esté en receso, el dictado de un decreto de los que habilita la competencia de la comisión se entenderá como convocatoria automática a sesiones extraordinarias.

Art. 22. – Los decretos de necesidad y urgencia serán numerados en forma separada de los decretos ordinarios.

Art. 23. – Producida la derogación de un decreto de necesidad y urgencia o de un decreto en uso de facultades delegadas, el Poder Ejecutivo no podrá dictar otro decreto del mismo tipo y en el mismo sentido que el derogado.

Art. 24. – El texto de los decretos de necesidad y urgencia y de los decretos dictados en uso de facultades legislativas delegadas por el Congreso deberá publicarse en el Boletín Oficial en forma íntegra.

Art. 25. – Los legisladores están legitimados para requerir ante el Poder Judicial la declaración de nulidad de los decretos a que se refiere el artículo 5°, en los casos previstos por la Constitución y las leyes.

Art. 26. – Todos los plazos previstos en esta ley son improrrogables.

Art. 27. – *Norma transitoria.* Si la creación de la comisión no coincidiera con la renovación de las Cámaras del Congreso, los miembros de la comisión en su primera integración durarán en sus funciones hasta la próxima renovación de las Cámaras del Congreso, aunque ese lapso sea inferior a la duración del mandato fijado en el artículo 3°.

Art. 28. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 20 de octubre de 2004.

*Mario M. R. Negri. – Hernán N. L. Damiani. – María S. Leonelli. – Luis A. R. Molinari Romero. – Alejandro M. Nieva. – Lilia J. G. Puig de Stubrin. – Margarita R. Stolbizer.*

### INFORME

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Asuntos Constitucionales, luego de un exhaustivo estudio de los proyectos presentados sobre reglamentación del artículo 99, incisos 3, 8 y 100, inciso 12 de la Constitución Nacional –decretos de necesidad y urgencia–, y por los fundamentos que los sustentan y por las razones que oportunamente se darán, aconsejan la sanción del presente.

*Mario R. Negri.*

### III

#### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley de la señora diputada Stolbizer sobre reglamentación de los artículos 99, incisos 3, 8 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional, sobre integración de la Comisión Bicameral Permanente de control de los decretos de necesidad y urgencia, y ha tenido a la vista los de los señores diputados González Cabañas; Cantini; Leonelli; Molinari Romero; Pérez (A.) y otros; Vanossi (J. R.) y Pinedo; Natale; Jerez (E.); Atanasof; Ríos y otros; Rivas y otros; Polino; y Correa; y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

### CREACION DE LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE CONTROL DE LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

#### CAPÍTULO I

#### *De la Comisión Bicameral Permanente*

##### *Creación*

Artículo 1° – Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la comisión bicameral permanente prevista por los artículos 99, incisos 3 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, que se denominará Comisión Bicameral Permanente de Control de las Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo Nacional. Se regirá por las disposiciones de la presente ley y de su reglamento interno.

##### *Integración*

Art. 2° – La Comisión Bicameral Permanente estará integrada por treinta legisladores, quince diputados y quince senadores, que serán designados por cada una de las Cámaras respetándose la proporción de sus representaciones políticas. Durarán dos años en el ejercicio de sus funciones. Se elegirá un suplente por cada miembro titular para cubrir las ausencias permanentes. En caso de que el suplente deba asumir el cargo de titular, la Cámara correspondiente elegirá un nuevo suplente.

##### *Autoridades*

Art. 3° – La comisión elegirá entre sus miembros un presidente, un vicepresidente primero, un vicepresidente segundo y un secretario. Sus mandatos durarán dos años. La presidencia recaerá en un legislador de la primera oposición. La totalidad de los cargos deberá recaer en forma igualitaria entre los miembros de ambas Cámaras.

##### *Competencia*

Art. 4° – La comisión tendrá competencia para pronunciarse sobre la legalidad, oportunidad y conveniencia de los decretos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional); la legalidad de los decretos sancionados en uso de facultades delegadas por el Congreso Nacional (artículos 76 y 100, inciso 12 de la Constitución Nacional); y la legalidad de los decretos de promulgación parcial de las leyes (artículos 80 y 100, inciso 13 de la Constitución Nacional), a tal fin podrá requerir opinión consultiva a las comisiones permanentes de cada Cámara y la presencia del jefe de Gabinete de Ministros, de los ministros y de los secretarios de Estado a efectos de solicitarles todo tipo informes.



### *Funcionamiento*

Art. 5° – La Comisión Bicameral Permanente sesionará en forma pública y continuará funcionando durante el receso del Congreso. En ningún caso el asunto será girado a las restantes comisiones.

### *Convocatoria*

Art. 6° – Toda vez que un decreto fuera sometido a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9° de la presente, ésta será convocada a sesionar en forma inmediata por su presidente, su vicepresidente o por un tercio de sus integrantes. La convocatoria deberá realizarse con una antelación no inferior a 72 horas.

### *Quórum*

Art. 7° – La comisión sesionará con la mitad más uno de los miembros que la integran. En caso de no reunir quórum podrá emitir despachos en minoría.

## CAPÍTULO II

### *Del trámite*

### *Registro*

Art. 8° – Los decretos del Poder Ejecutivo nacional dictados en uso de las facultades previstas por los artículos 76, 80 y 99, inciso 3 de la Constitución Nacional deben identificarse como tales en cada caso, y numerarse en forma independiente del resto de los decretos.

### *Plazo de elevación. Convocatoria en caso de receso del Congreso*

Art. 9° – Los decretos mencionados en el artículo anterior deberán ser sometidos a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente por el jefe de Gabinete de Ministros de la Nación dentro de los diez días de su dictado. A su vez, aquél deberá dar aviso de ello a los presidentes de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, quienes convocarán a los miembros de cada una de ellas en forma inmediata en caso de que el Congreso estuviere en receso.

### *Consecuencia de la omisión de elevación*

Art. 10. – Si el jefe de Gabinete no remitiere a la Comisión Bicameral los decretos de necesidad y urgencia, los decretos legislativos delegados o los decretos de promulgación parcial de las leyes, dicha comisión deberá abocarse de oficio a su tratamiento, disponiendo para ello del mismo plazo previsto en el artículo 11 de la presente ley. Dicho plazo se contará a partir de la fecha de vencimiento del término previsto para producir el correspondiente acto legislativo.

### *Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*

Art. 11. – Dentro de los diez días de recibido un decreto sometido a su consideración, la Comisión Bicameral Permanente procederá a expedirse acerca de su validez o invalidez, y elevará su dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

### *Tratamiento por las Cámaras*

Art. 12. – En el plazo de treinta días, contados a partir del día siguiente al de la recepción, por el presidente de la Cámara, del despacho a que se refiere el artículo anterior, o del vencimiento del plazo para su emisión, cada Cámara deberá expedirse expresamente sobre la validez del decreto.

## CAPÍTULO III

### *De los decretos de necesidad y urgencia*

### *Objeto y límites*

Art. 13. – El presidente de la Nación podrá dictar decretos de naturaleza legislativa únicamente en casos excepcionales de necesidad y urgencia, con el refrendo del jefe de Gabinete, en acuerdo general de ministros, siempre que no fuere posible seguir los procedimientos constitucionales ordinarios para la sanción de las leyes. En ningún caso podrá reglar, a través de tales normas, materias penales, tributarias, electorales o de partidos políticos.

### *Despacho de la comisión*

Art. 14. – Una vez que el decreto de necesidad y urgencia fuese sometido a su consideración, la Comisión Bicameral Permanente procederá de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 de la presente ley.

El dictamen deberá pronunciarse expresamente, como mínimo, sobre los siguientes puntos que hacen a su validez:

- a) La imposibilidad para seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes;
- b) Si para el caso particular del dictado del decreto existieron razones de necesidad y urgencia;
- c) Si el decreto en cuestión regula alguna de las materias vedadas expresamente por la Constitución Nacional en su artículo 99, inciso 3;
- d) Si en la emisión de la disposición se siguieron los procedimientos formales sobre acuerdo general de ministros y refrendado por el jefe de Gabinete;
- e) Si existe proporcionalidad entre los medios empleados y el fin buscado con la medida, y razonabilidad respecto de las circunstancias que dieron lugar a su dictado;

- f) Si el decreto ha limitado su vigencia a un plazo de tiempo acorde al que se presume durarán las circunstancias excepcionales que dieron lugar a su dictado.

*Omisión de tratamiento por las Cámaras*

Art. 15. – Vencido el plazo para el tratamiento por las Cámaras sin que ambas lo aprueben, el decreto se considerará no ratificado.

*No aprobación por una de las Cámaras*

Art. 16. – La no aprobación por una de las Cámaras deberá entenderse como la no ratificación del decreto de necesidad y urgencia.

CAPÍTULO IV

*De la delegación legislativa*

*Forma*

Art. 17. – La delegación legislativa prevista en el artículo 76 de la Constitución Nacional deberá ser expresa.

*Objeto y límites*

Art. 18. – Para que la delegación legislativa tenga validez, deberá indicarse en forma expresa que se trata de una delegación para regular asuntos determinados, en materias de administración o de emergencia pública, con indicación de las bases a las cuales debe sujetarse el poder delegado y el tiempo durante el cual puede ejercerse dicha atribución.

Vencido dicho plazo el delegatario no podrá implementar la delegación, y cualquier acto que en tal sentido se realice carecerá de todo valor. El plazo para ejercer la delegación no podrá exceder la próxima renovación que se deba producir en las Cámaras del Congreso de la Nación, y deberá ser computado desde la promulgación de la respectiva ley.

*Bases de la delegación*

Art. 19. – Las bases de la delegación deberán indicar con precisión:

- a) El objeto preciso a cumplir por parte del poder delegado, los principios que debe respetar y el ámbito de aplicación;
- b) La indicación precisa de las materias o conductas prohibidas que no pueden ser objeto del decreto delegado.

Las bases a las cuales debe sujetarse el poder delegado no podrán ser objeto de reglamentación por el Poder Ejecutivo.

*Indelegabilidad*

Art. 20. – Son absolutamente indelegables las competencias del Congreso conferidas como reserva de la ley por la Constitución Nacional en los tér-

minos del inciso 3, del artículo 99, así como todas las potestades de control del poder público que le han sido conferidas por la Constitución al Congreso de la Nación.

*Despacho de la comisión*

Art. 21. – Una vez que el decreto legislativo delegado fuese sometido a su consideración, la Comisión Bicameral Permanente procederá de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 de la presente ley.

El dictamen deberá pronunciarse expresamente, como mínimo, sobre los siguientes puntos:

- a) Si se han respetado las bases de la delegación;
- b) Si se encuentra vigente el plazo de la delegación.

*Omisión de tratamiento por las Cámaras*

Art. 22. – Vencido el plazo para su tratamiento por las Cámaras sin que ambas lo aprueben, el decreto se considerará no ratificado.

*No aprobación por una de las Cámaras*

Art. 23. – La no aprobación por una de las Cámaras deberá entenderse como la no ratificación del decreto legislativo delegado.

*Revocación*

Art. 24. – El Poder Legislativo podrá, en cualquier momento, revocar las atribuciones delegadas al Poder Ejecutivo.

CAPÍTULO V

*De la promulgación parcial de las leyes*

*Despacho de la comisión*

Art. 25. – Una vez que el decreto de promulgación parcial fuese sometido a su consideración, la Comisión Bicameral Permanente procederá de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 de la presente ley.

El dictamen deberá pronunciarse expresamente, como mínimo, sobre los siguientes puntos:

- a) Si las partes promulgadas parcialmente poseen autonomía normativa;
- b) Si la promulgación parcial altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso.

*Omisión de tratamiento por las Cámaras*

Art. 26. – Vencido el plazo para el tratamiento por las Cámaras sin que ambas lo aprueben, el decreto se considerará no ratificado.

*No aprobación por una de las Cámaras*

Art. 27. – La no aprobación por una de las Cámaras deberá entenderse como la no ratificación del decreto de promulgación parcial.

## CAPÍTULO VI

*Disposiciones comunes**Prohibición de veto*

Art. 28. – El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso vetar las declaraciones del Congreso sobre invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, decretos legislativos delegados o decretos que promulguen parcialmente una ley.

*Efectos del rechazo a decretos de necesidad y urgencia y promulgación parcial de las leyes*

Art. 29. – Todos los derechos adquiridos como producto de la sanción de cualquiera de los decretos previstos en los artículos 80 y 99, inciso 3 de la Constitución Nacional son precarios y se hallan sometidos a la condición resolutoria de su no ratificación por el Congreso de la Nación. La resolución producida tendrá efectos retroactivos a la fecha de entrada en vigencia del decreto.

*Efectos del rechazo a decretos legislativos delegados*

Art. 30. – Todos los derechos adquiridos como producto de la sanción de un decreto legislativo delegado, de conformidad a lo previsto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, se hallan sometidos a la condición suspensiva de su ratificación por el Congreso de la Nación. La no ratificación en ningún caso tendrá efectos retroactivos ni podrá afectar derechos adquiridos, salvo cuando el exceso de los límites de la delegación por parte del Poder Ejecutivo nacional fuere manifiesto y así lo dispusiera el Congreso de la Nación.

*Incumplimiento del Poder Ejecutivo*

Art. 31. – En todos los casos de incumplimiento de la presente ley por parte del Poder Ejecutivo, procederá la declaración de nulidad absoluta en sede jurisdiccional del correspondiente decreto, quedando expedita, a tal efecto, la vía de acción de amparo. Estarán legitimados para ello los bloques legislativos acreditados en cada Cámara del Congreso, así como quienes disponen de legitimación por así disponerlo el artículo 43 de la Constitución Nacional.

*Incumplimiento del jefe de Gabinete*

Art. 32. – El incumplimiento por parte del jefe de Gabinete de Ministros de las obligaciones impuestas por la Constitución y esta ley, lo hace incurrir

en responsabilidad política pasible de una moción de censura de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 101 de la Constitución Nacional

*Comunicación al Poder Ejecutivo*

Art. 33. – La declaración de cada Cámara, en los supuestos previstos en la presente ley, será comunicada por su presidente al Poder Ejecutivo para su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 34. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 20 de octubre de 2004.

*Adrián Pérez. – Jorge Rivas. – Marcela V. Rodríguez.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Las dictaduras militares del siglo XX gobernaron por medio de “decretos leyes”, normas jurídicas asimilables a las leyes pero emanadas del Poder Ejecutivo.

Los gobiernos constitucionales, desde la organización nacional hasta 1989, se mostraron más respetuosos de los principios institucionales y sólo en 35 ocasiones recurrieron al dictado de decretos en función legislativa.

Desde el primer momento del gobierno del presidente Carlos Menem se abandonó esa prudente tradición, llegándose a un brutal abuso. Durante esta etapa se contabilizaron más de 600 decretos, que legislaron desde temas impositivos hasta procedimientos de negociación laboral, pasando por privatizaciones y concesiones varias.

La sociedad fue aceptando como habitual lo que en verdad era extraordinario, con la consiguiente decadencia institucional.

El Pacto de Olivos que dio a luz a la reforma constitucional de 1994 incluyó a estos decretos entre las materias a incorporar a la Carta Magna, produciendo –contra la opinión mayoritaria de los más prestigiosos tratadistas del país que entendieron que los decretos de necesidad y urgencia no se compadecían con el principio de división orgánica y funcional del poder– la regla contenida en inciso 3 del artículo 99.

El proyecto que nos convoca viene a cumplir con el mandato constitucional impuesto en el artículo antes citado. Pretende hacerlo en consonancia con los principios fundamentales que informa nuestra Ley Suprema, esto es intentando salvaguardar los valores esenciales de la forma de gobierno republicana y del estado de derecho.

En la proyección de la norma nos hacemos eco de la interpretación de Bidart Campos cuando aconseja ceñir la regla constitucional “con el mayor rigor posible, en un perímetro de excepcionalidad

verdadera y de dificultades de trámite” (*Tratado elemental de derecho constitucional*, tomo VI, página 429).

Por ello comenzamos por darle a la Comisión Bicameral Permanente una organización ágil y adecuada, con plenas facultades –propias de su naturaleza– y respetuosa de la representatividad popular con que está investida.

Esta comisión, si bien tendrá como misión principal el tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia, está llamada también a ocuparse de los otros institutos emparentados, creados por reforma de 1994 y ajenas a nuestra tradición constitucional, tales como la promulgación parcial de leyes (artículo 80 de la Constitución Nacional) y la producción normativa realizada en ejercicio de facultades legislativas delegadas (artículo 100, inciso 12 de la Constitución Nacional).

En lo tocante a la naturaleza intrínseca de los decretos de necesidad y urgencia pretendemos que adquiera plena operatividad la “excepcionalidad” que clara y elocuentemente exige el texto constitucional.

En este sentido la Comisión Bicameral Permanente deberá pronunciarse expresamente sobre los siguientes puntos que hacen a la validez del decreto:

f) La imposibilidad para seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes;

g) Si para el caso particular del dictado del decreto existieron razones de necesidad y urgencia;

h) Si el decreto en cuestión regula alguna de las materias vedadas expresamente por la Constitución Nacional en su artículo 99, inciso 3;

i) Si en la emisión de la disposición se siguieron los procedimientos formales sobre acuerdo general de ministros y refrendado por el jefe de Gabinete;

j) Si existe proporcionalidad entre los medios empleados y el fin buscado con la medida, y razonabilidad respecto de las circunstancias que dieron lugar a su dictado;

k) Si el decreto ha limitado su vigencia a un plazo de tiempo acorde al que se presume durarán las circunstancias excepcionales que dieron lugar a su dictado.

Por último, el dictamen establece que en caso de vencimiento del plazo para el tratamiento por las Cámaras sin que ambas lo aprueben, el decreto se considerará no ratificado, de esta forma se establece un criterio claramente compatible con lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Por todo lo expuesto, dejo solicitada la aprobación del presente dictamen.

*Adrián Pérez.*

#### IV

#### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley de la señora diputada Stolbizer sobre reglamentación de los artículos 99, inciso 3, 8 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional, sobre integración de la Comisión Bicameral Permanente de control de los decretos de necesidad y urgencia, y ha tenido a la vista los de los señores diputados González Cabañas; Cantini; Leonelli; Molinari Romero; Pérez (A.) y otros; Vanossi (J. R.) y Pinedo; Natale; Jerez (E. E.); Atanasof; Ríos y otros; Rivas y otros; Polino; y Correa; y por las razones expuestas en el informe que se acompaña; y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

#### PROYECTO DE LEY

#### REGIMEN LEGAL APLICABLE A LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE DELEGACION LEGISLATIVA Y DE PROMULGACIÓN PARCIAL DE LEYES. CREACION DE LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE

#### TITULO I

#### Régimen legal

*Objeto*

Artículo 1° – La presente ley tiene por objeto reglamentar la facultad constitucional del Poder Ejecutivo de dictar decretos:

- a) De necesidad y urgencia;
- b) Por delegación legislativa del Congreso;
- c) De promulgación parcial de leyes sancionadas por el Congreso.

Todo ello, de conformidad con las atribuciones que tiene el Poder Ejecutivo en los términos de los artículos 99, inciso 3 (párrafos 3° y 4°); 76; 80; 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional y de las normas contenidas en la presente ley.

#### TITULO II

#### De los decretos de necesidad y urgencia, de la delegación legislativa y de la promulgación parcial de leyes

#### CAPÍTULO I

#### *De los decretos de necesidad y urgencia*

*Objeto y límites*

Art. 2° – El Poder Ejecutivo podrá dictar decretos en materia reservada a la ley por la Constitu-

ción Nacional cuando razones excepcionales de necesidad y urgencia hicieran imposible seguir el trámite ordinario previsto para la sanción de las leyes, de conformidad con lo establecido en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

#### *Fundamentos*

Art. 3° – El Poder Ejecutivo en su mensaje de envío a la Comisión Bicameral Permanente deberá fundamentar las circunstancias y razones por las cuales ha resultado imposible el tratamiento ordinario por parte del Congreso de la Nación. Indicará expresamente los peligros y amenazas que podrían haberse producido al interés público, a los derechos de las personas o a los bienes de los habitantes y precisará los medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.

#### *Alcance y plazo*

Art. 4° – Los decretos de necesidad y urgencia sólo podrán contener disposiciones que fueron imprescindibles para resolver la situación de emergencia que justificó su dictado y en todos los casos su vigencia será por tiempo determinado.

#### *Refrendo*

Art. 5° – Los decretos de necesidad y urgencia serán decididos en acuerdo general de ministros, los que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete.

#### *Materias excluidas*

Art. 6° – El Poder Ejecutivo no podrá en manera alguna dictar decretos de necesidad y urgencia en materia penal, tributaria, electoral o sobre el régimen de partidos políticos. La violación a esta prohibición implicará la nulidad absoluta del acto sin que pueda producir efecto jurídico alguno ni puedan invocarse derechos adquiridos a su respecto.

#### *Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*

Art. 7° – La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar, en el plazo de diez (10) días, el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

El despacho deberá pronunciarse expresamente, como mínimo, sobre los siguientes puntos:

1. Circunstancias que impidieron al Poder Ejecutivo nacional seguir el trámite ordinario de formación y sanción de las leyes.
2. Entidad y gravedad de los peligros y amenazas al interés público, las personas o los bienes de los habitantes e idoneidad de los instrumentos y medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.

3. Si se han respetado las prohibiciones constitucionales de regulación en materia penal, tributaria, electoral y de régimen de partidos políticos.

4. Si en la emisión de la disposición se siguieron los procedimientos formales sobre acuerdo general de ministros y refrendo por el jefe de Gabinete.

#### *Numeración separada*

Art. 8° – Los decretos de necesidad y urgencia deberán ser numerados en forma separada a partir de la sanción de la presente ley.

## CAPÍTULO II

### *De la delegación legislativa*

#### *Objetos y límites*

Art. 9° – El Congreso de la Nación podrá delegar facultades legislativas en el Poder Ejecutivo nacional solamente en forma expresa, y sobre materias determinadas de administración o de emergencia pública, con indicación precisa y detallada de las bases a las cuales debe sujetarse al poder delegado y el plazo durante el cual puede ejercerse dicha atribución. Las bases a las cuales debe sujetarse el poder delegado no podrán ser objeto de reglamentación por el Poder Ejecutivo.

#### *Indelegabilidad*

Art. 10. – Son absolutamente indelegables por el Congreso las facultades referidas al dictado de leyes en materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos.

#### *Refrendo*

Art. 11. – Los decretos dictados por el Poder Ejecutivo en ejercicio de facultades delegadas por el Congreso deberán ser decididos en acuerdo general de ministros los que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete y comunicados en el plazo de diez días a la Comisión Bicameral Permanente.

#### *Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*

Art. 12. – La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El despacho deberá indicar, como mínimo, si los términos del decreto legislativo se ajustan a las bases, condiciones y plazos establecidos en la ley que dispuso la delegación.

#### *Revocación de la delegación*

Art. 13. – El Congreso podrá, en cualquier momento, revocar las atribuciones que hubiera delegado en el Poder Ejecutivo.

## CAPÍTULO III

*Del Veto Parcial y de la promulgación parcial de las leyes**Objeto y límites*

Art. 14. – El Poder Ejecutivo nacional podrá promulgar parcialmente una ley sancionada por el Congreso de la Nación solamente si las partes no observadas tienen autonomía normativa y no se altera el espíritu ni la unidad del proyecto de ley sancionado por el Congreso.

*Refrendo*

Art. 15. – Los decretos de promulgación parcial de leyes sancionadas por el Congreso serán decididos en acuerdo general de ministros, los que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete.

*Veto parcial y promulgación parcial*

Art. 16. – El jefe de Gabinete someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, juntamente con el decreto de promulgación parcial, las partes de la ley desechadas, con la fundamentación del veto parcial, a efectos de dar cumplimiento con el trámite previsto en el artículo 83 de la Constitución Nacional. Simultáneamente, explicará los fundamentos de la promulgación parcial, la conveniencia de la misma y de cómo, en opinión del Poder Ejecutivo, esas partes tendrían autonomía normativa y que la aprobación parcial no alteraría el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso.

*Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*

Art. 17. – La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial y dictaminar en relación al veto parcial. El despacho deberá indicar, como mínimo, si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso. El despacho deberá contener asimismo el dictamen acerca de la posibilidad de insistencia o no respecto del veto parcial.

*Trámite parlamentario*

Art. 18. – El despacho de la Comisión Bicameral Permanente referido al decreto de promulgación parcial seguirá el trámite establecido en el capítulo siguiente. El dictamen relativo al veto parcial será remitido a la Cámara de origen de la ley respectiva a los efectos previstos en el artículo 83 de la Constitución Nacional.

## CAPÍTULO IV

*Trámite parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia, decretos por delegación legislativa y decretos de promulgación parcial de leyes**Aplicación*

Art. 19. – Las normas contenidas en el presente capítulo serán de aplicación para el trámite de los decretos:

- a) De necesidad y urgencia;
- b) Por delegación legislativa; y
- c) De promulgación parcial de leyes.

*Vigencia*

Art. 20. – Los decretos a que se refiere la presente ley dictados por el Poder Ejecutivo dentro de la competencia y con cumplimiento de las formalidades y requisitos establecidos en la Constitución Nacional y en la presente ley, tendrán plena vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

*Plazo de elevación*

Art. 21. – El jefe de Gabinete, personalmente, y dentro de los diez (10) días de dictado un decreto de los que se reglamentan por la presente ley, lo someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

*Ineficacia jurídica*

Art. 22. – Carecerán de todo valor y eficacia jurídica, los decretos a que se refiere la presente ley que no fueran sometidos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro del plazo de diez (10) días de su dictado, no pudiendo alegarse en tal caso derecho adquirido alguno a su respecto.

*Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*

Art. 23. – La Comisión Bicameral Permanente tendrá un plazo de diez (10) días para expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto sometido a su consideración y elevarlo al plenario de cada una de las Cámaras para su expreso tratamiento.

El dictamen de la comisión deberá cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los capítulos I, II y III del presente título.

Una vez recibido el dictamen, ambas Cámaras deberán proceder a su inmediata consideración.

*Tratamiento de oficio por las Cámaras*

Art. 24. – Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente hubiere elevado el correspondiente despacho, las Cámaras deberán proceder al expreso tratamiento de oficio del decreto de que se trate.

*Plazos para el tratamiento parlamentario*

Art. 25. – El plazo que dispone cada Cámara para expedirse será de quince (15) días si el despacho de la comisión bicameral fuere suscrito por unanimidad, y de cuarenta (40) días si existiera más de un despacho o se hubiesen presentado observaciones. Si no hubiere despacho de la comisión bicameral, el plazo de que dispondrá cada Cámara será de sesenta (60) días.

Las Cámaras no podrán introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma.

*Rechazo*

Art. 26. – El rechazo por el Congreso del decreto de que se trate implicará su derogación retroactiva, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

*Aprobación*

Art. 27. – La aprobación por el Congreso del decreto de que se trate le conferirá fuerza de ley retroactivamente a la fecha de su entrada en vigencia.

*Prohibición de veto*

Art. 28. – El rechazo por parte del Congreso de un decreto de los que reglamenta la presente ley no podrá ser vetado ni total ni parcialmente por el Poder Ejecutivo.

*Prohibición de nuevo decreto del Poder Ejecutivo cuando ha sido rechazado*

Art. 29. – Derogado un decreto de los que reglamenta la presente ley, el Poder Ejecutivo no podrá sancionar uno nuevo sobre el mismo tema por las mismas razones durante las sesiones de ese año o durante el plazo pendiente de la delegación, según fuere el caso.

*Carácter de la sanción*

Art. 30. – El rechazo o aprobación de los decretos a que se refiere la presente ley deberá ser expreso, conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

*Falta de aprobación por las Cámaras*

Art. 31. – Transcurridos sesenta (60) días desde la recepción por las Cámaras de un decreto a que se refiere la presente ley, sin que ambas Cámaras lo hubieran aprobado, el decreto se considerará no ratificado.

Lo expresado en el párrafo anterior no se aplicará cuando el decreto trate sobre alguna de las materias a que se refiere el artículo 75 incisos 18 y 19 de la Constitución Nacional. En estos últimos casos, si ninguna de las Cámaras lo rechaza, el decreto con-

tinuará vigente hasta que ambas Cámaras se pronuncien.

*Efectos de la no ratificación*

Art. 32. – La no ratificación en ningún caso tendrá efectos retroactivos ni podrá afectar derechos adquiridos.

*Potestades ordinarias del Congreso*

Art. 33. – Las disposiciones de la presente ley y el curso de los procedimientos en ella establecidos, no obstará al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso relativas a la derogación de normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo y a la insistencia respecto de leyes total o parcialmente vetadas.

## TITULO III

**De la Comisión Bicameral Permanente***Creación y competencia*

Art. 34. – Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral Permanente, que tendrá competencia para pronunciarse respecto de los decretos dictados por el Poder Ejecutivo nacional en los términos de los artículos 99 inciso 3 (párrafos 3° y 4°); 76; 80; y 100 incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional, a saber:

- a) De necesidad y urgencia;
- b) Por delegación legislativa; y
- c) De promulgación parcial de leyes.

*Integración*

Art. 35. – La Comisión Bicameral Permanente estará integrada por cinco (5) diputados y cinco (5) senadores, designados por cada una de las Cámaras respetando la proporción de las representaciones políticas de las mismas. Se elegirá asimismo un suplente por cada miembro titular para cubrir las ausencias permanentes o transitorias.

*Duración en el cargo*

Art. 36. – Los integrantes de la Comisión Bicameral Permanente durarán dos (2) años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelectos por única vez.

*Autoridades*

Art. 37. – La Comisión Bicameral Permanente elegirá un presidente y un vicepresidente cuyo mandato durará dos (2) años, pudiendo ser reelectos por única vez.

*Reglamento*

Art. 38. – La Comisión Bicameral Permanente deberá dictar su reglamento de funcionamiento interno.

*Funcionamiento*

Art. 39. – La Comisión Bicameral Permanente funcionará aun durante el receso del Congreso de la Nación.

*Convocatoria*

Art. 40. – La Comisión Bicameral Permanente será convocada por su presidente conforme lo establece el reglamento de funcionamiento interno. En el caso que éste no lo hiciera lo hará el vicepresidente o la misma comisión con el voto de la mayoría de sus miembros.

*Despachos*

Art. 41. – Los despachos de la Comisión Bicameral Permanente serán incorporados al orden del día de la primera sesión de las Cámaras, siendo excluyentes en la materia de su competencia. Dichos despachos se aprobarán con la firma de los miembros y en caso de que hubiere más de un dictamen con igual número de firmas, el dictamen de mayoría será el que lleve la firma del presidente.

*Informes*

Art. 42. – La Comisión Bicameral Permanente podrá requerir la presencia del jefe de Gabinete de Ministros, con el fin de solicitarle informe sobre las cuestiones de su competencia.

Art. 43. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 20 de octubre de 2004.

*Jorge R. Vanossi.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

1. Nos encontramos próximos a que se cumplan los diez años de vigencia de la reforma constitucional de 1994, y el Congreso tiene algunas deudas con la misma: hay leyes que debieron haberse dictado casi inmediatamente a la vigencia de la reforma y ello aún no ha ocurrido.

2. Muchas de las innovaciones que se introdujeron en 1994 debían ser reglamentadas por medio de leyes dictadas por el Congreso a fin de ponerlas en vigencia y evitar que se distorsionaran las normas constitucionales. En algunos casos, la propia Constitución estableció plazos, como por ejemplo la ley reglamentaria de la iniciativa popular (disposición transitoria tercera de la Constitución).

En otros, no se establecieron expresamente plazos para el dictado de las leyes reglamentarias, pero surge del texto constitucional que era de la mayor urgencia su sanción, por ser esenciales para el debido funcionamiento de nuestra Ley Fundamental.

Algunas de esas leyes se dictaron, aunque con tardanza. Otras, en cambio, aún están pendientes.

3. Una de las deudas más importantes que tiene actualmente el Congreso, en mi criterio, es la reglamentación de las atribuciones legisferantes que la Constitución asigna, para casos excepcionales, al Poder Ejecutivo nacional. Y en este caso la tardanza adquiere una particular gravedad, pues afecta nada menos a uno de los presupuestos básicos del régimen republicano: la división de poderes. El proyecto que hoy presentamos a consideración de esta Honorable Cámara tiende a saldar esa deuda pendiente.

4. Estas atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo, si bien en la práctica se han utilizado desde hace más de un siglo –pese a no estar previstas en la Constitución– pasaron a integrar la Ley Fundamental con la reforma de 1994, al reconocerse al presidente facultades para dictar decretos de necesidad y urgencia (artículo 99 inc. 3), decretos por delegación legislativa (artículo 76) y decretos de promulgación parcial de leyes (artículo 80).

En todos estos casos el Poder Ejecutivo está usando atribuciones legislativas, es decir, poderes que en principio no le corresponden, aunque la Constitución, por excepción, lo autorice.

5. Ante la falta de reglamentación, el Poder Ejecutivo utiliza cada día más esa atribución constitucional, tal como lo destaca permanentemente la prensa. A manera de ejemplo, el diario “La Nación” ha publicado numerosos artículos sobre este tema: el 20 de octubre de 2003; el 14 de marzo último; el 23 de mayo. En fecha muy reciente, el pasado martes 22 de junio de 2004, divulgó una investigación donde se señala que, desde que la Constitución admite tales atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo, los sucesivos presidentes han ido incrementando sucesivamente el dictado de decretos de necesidad y urgencia: así fue como al cumplir un año de su mandato como titular del Poder Ejecutivo, los tres últimos presidentes elegidos popularmente dictaron una cantidad muy elevada de estos decretos: en ese lapso, Menem dictó 64, De la Rúa 38 y Kirchner 67. Si se lo compara con el hecho de que entre 1853 y 1983, desde el inicio de las presidencias constitucionales, sólo se habían dictado 25 normas de este tipo, y que Raúl Alfonsín firmó 10 durante todo su mandato, se advierte una tendencia firmemente creciente en esta práctica.

El mismo diario “La Nación”, con fecha 1° de abril de 2001 publicó un estudio de Nueva Mayoría, en el que atribuía, al entonces presidente De la Rúa, un récord de decretos de urgencia.

También lo han planteado otros diarios, como “Infobae” con fecha 17 de julio de 2003.

Algunas entidades, como el Colegio de Abogados de la Capital Federal, también han exhortado recientemente a promover la reglamentación de estas normas.



6. Hay consecuentemente un serio reclamo que torna imperioso que el Congreso promueva el debate sobre este tema tan postergado y una urgente necesidad de reglamentar esas atribuciones del Poder Ejecutivo a fin de evitar que se desvirtúe un principio básico de la República, como es el de la división de poderes. También es imprescindible la puesta en marcha de la Comisión Bicameral Permanente, prevista en la Constitución para controlar tales normas, y evitar los cuestionamientos que permanentemente se formulan a estos decretos, con el consecuente peligro a la seguridad jurídica.

7. Al respecto, la doctrina ha planteado diversas posiciones respecto del valor de estos decretos, en algunos casos sosteniendo su inconstitucionalidad lisa y llana.

8. Y, lo más grave, en la Corte Suprema uno de sus ministros viene planteando esta cuestión desde que entró en vigencia la reforma constitucional de 1994. El Congreso debe entonces cubrir cuanto antes este vacío, a fin de evitar alguna posible declaración de inconstitucionalidad.

9. El proyecto que hoy presento a consideración de este cuerpo se ocupa, precisamente, de saldar esa deuda que tenemos con la Constitución y con la sociedad.

10. Es justo aclarar que en este Honorable Congreso ha habido numerosos intentos de reglamentar las atribuciones legislativas que otorga la Constitución al Poder Ejecutivo, pero también es cierto que tales ensayos, algunos de ellos muy valiosos, no han prosperado.

En particular, hemos tenido en cuenta los proyectos presentados por la Comisión de Asuntos Constitucionales el día 9 de mayo de 2001, con el dictamen de mayoría de los diputados Soria, Funes, Díaz Bancalari, Di Cola, Fernández de Kirchner, Godoy, Jenefes y Adrián Menem; como los no menos importantes dictámenes de minoría de los diputados Simón Hernández, Balestra, Dumón, Ocaña, Marcelo Stubrin, Tazzioli, y Tejerina. También otros proyectos, como los de los diputados Carrió, Torres Molina, Polino y Villalba; de los diputados Borrelli y Caviglia; los anteriores de la entonces diputada y actual senadora Cristina E. Fernández de Kirchner; de los diputados Gómez Díez y Folloni; el del actual diputado Alberto Natale; el del diputado Torres Molina; el de los diputados Picheto y Baladrón; el de los diputados Stobizer y otros. Todos ellos muy valiosos, están publicados en el Orden del Día N° 1.949 del 15 de mayo de 2001.

Habiendo analizado todos ellos, puede decirse que han planteado soluciones muy diversas para esta pendiente reglamentación: algunos, se refieren exclusivamente a los decretos de necesidad y urgencia; otros, también incluyen los decretos por delegación legislativa del Congreso y los decretos de promulgación parcial de leyes sancionadas por el Congreso.

En algunos, el tema central es exclusivamente la reglamentación de tales normas; en otros, el funcionamiento del órgano que debe intervenir en su trámite, la Comisión Bicameral Permanente.

En ciertos casos, se trata de facilitar la convalidación legislativa de estas normas dictadas por el Poder Ejecutivo; en otros, se intenta restringir al máximo su aplicación.

Debo señalar que el proyecto que me ha parecido más comprensivo y sintético de los que anteriormente se han puesto a consideración de esta Honorable Cámara, es el que presentó durante el año 2001 el entonces diputado y actual ministro de la Corte Suprema, Juan Carlos Maqueda, motivo por el cual se lo ha tomado particularmente en cuenta para el que hoy pongo a consideración de esta Cámara.

11. En el proyecto que aquí presento he intentado lograr un punto intermedio entre los extremos, no sólo porque entiendo que constitucional y políticamente es lo más conveniente, sino para facilitar que todos los señores legisladores puedan compartirlo, sin tener que resignar sus muy respetables y valiosas opiniones, uniéndose todos para lograr el cumplimiento de un precepto constitucional que creo es impostergable.

Un aspecto que he tenido especialmente en cuenta en el presente proyecto es el estricto resguardo de la seguridad jurídica, pues creo que la misma es esencial para el estado de derecho.

Por ese motivo, me he apartado de algunos de los proyectos presentados en esta Honorable Cámara que fulminan con la nulidad absoluta aquellos decretos que no fueran ratificados por el Congreso y que desconocen cualquier invocación que pudiera producirse sobre derechos adquiridos.

Pero tampoco se acepta que todos los decretos deban producir siempre derechos adquiridos, porque si han sido dictados en violación a la Constitución o a la legislación vigente, no posibilitarán que nadie pueda invocar derechos a causa de tales normas. De aprobarse este proyecto, los decretos que se hayan dictado al margen de la Constitución no producirán efecto alguno.

Se ha buscado aquí el equilibrio entre los extremos: en este proyecto no se admite que un decreto de necesidad y urgencia groseramente inconstitucional permita a alguien invocar derecho alguno; pero, simultáneamente, se garantiza el respeto de la seguridad jurídica a todas las personas físicas o jurídicas que actúen dentro del marco de la Constitución y la ley, protegiéndolas de las posibles discrepancias que puedan producirse entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

12. En síntesis: la urgencia del dictado de una norma como la que propiciamos está dada por múltiples factores: reglamentación de normas consti-

tucionales de la máxima trascendencia, tal como lo señaláramos anteriormente; el restablecimiento integral del principio de la división de poderes, que puede quedar seriamente comprometido si se demora por más tiempo la debida delimitación de sus respectivas atribuciones; y, fundamentalmente, el resguardo de la seguridad jurídica y de los derechos individuales, fines primordiales de todo régimen constitucional.

Pensamos que sería particularmente oportuno, ante la cercanía de una década de vigencia de la reforma constitucional de 1994, que el Congreso cumpla con este tema pendiente.

Hace muchos años que el suscripto viene sosteniendo que, ante la realidad del constante crecimiento del poder (particularmente del Poder Ejecutivo), la única solución viable es el incremento de los controles. Así lo expresé como regla general básica en el libro *El estado de derecho en el constitucionalismo social* (Buenos Aires, EUDEBA, 1982): "...a mayores atribuciones deben corresponder mayores controles; o dicho con otras palabras, que a todo acrecentamiento de la esfera del poder estatal debe acompañar un vigorizamiento de los mecanismos del control" (pág. 92). Y varios años antes también lo había planteado con términos semejantes en otro trabajo: *Introducción metodológica a la reforma de la Constitución*, publicado en "Jurisprudencia Argentina", de los días 28 y 29 de julio de 1975, y en otro libro: *Teoría constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1976, pág. 556. Dicho brevemente: a mayor poder, mayor control.

Después de más de un cuarto de siglo de haber efectuado esas afirmaciones, creo que esa regla sigue teniendo plena vigencia, y ese es, en definitiva, el espíritu del proyecto que pongo a consideración de esta Honorable Cámara.

Jorge R. Vanossi.

## V

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley de la señora diputada Stolbizer sobre reglamentación de los artículos 99, incisos 3, 8 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional, sobre integración de la Comisión Bicameral Permanente de control de los decretos de necesidad y urgencia, y ha tenido a la vista los de los señores diputados González Cabañas; Cantini; Leonelli; Molinari Romero; Pérez (A.) y otros; Vanossi y Pinedo; Natale; Jerez (E.); Atanasof; Ríos y otros; Rivas y otros; Polino; Correa; y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Créase la Comisión Bicameral Permanente a los fines del artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional que se integrará con doce diputados y doce senadores designados en proporción a las representaciones políticas de cada Cámara.

Art. 2° – Los miembros de la Comisión Bicameral Permanente durarán dos años en sus funciones, coincidiendo su integración con cada renovación parcial bianual de la Cámara de Diputados.

Art. 3° – La Comisión Bicameral Permanente dictará su propio reglamento interno y contará con el presupuesto necesario para asegurar su funcionamiento efectivo.

Art. 4° – Los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo en los términos del párrafo tercero del inciso 3 del artículo 99, de la Constitución Nacional, quedarán a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Art. 5° – En caso de que la Comisión Bicameral Permanente no produzca despacho en el término de diez días corridos, contados a partir de la comunicación del acto por parte del jefe de Gabinete de Ministros que dispone la Constitución, se considerará rechazado el decreto.

Art. 6° – Las Cámaras considerarán de inmediato el despacho de la Comisión Bicameral Permanente, debiendo expedirse en el término máximo de cuarenta días corridos, contando a partir de efectuado el dictamen de la Comisión Bicameral. El plazo es común para ambas Cámaras y no puede prorrogarse por ninguna causa.

Art. 7° – Las Cámaras se pronunciarán individualmente siguiendo a tal fin el mecanismo establecido para la consideración y votación de un proyecto de ley, pudiendo hacerlo en forma simultánea y requiriéndose la aprobación por parte de ambas para considerar ratificada la medida.

Art. 8° – Cada una de las Cámaras deberá aprobar o rechazar el decreto por mayoría absoluta de sus miembros presentes. No podrán introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, circunscribiéndose la decisión a la aceptación o rechazo.

Art. 9° – La falta de pronunciamiento por parte de cualquiera de las Cámaras en el término referido en el artículo 5°, implicará el rechazo de la medida.

Art. 10. – Cuando el Congreso se encuentre en receso, el dictado de un acto referido en el artículo 4° se entenderá como convocatoria automática a sesiones extraordinarias a los efectos de esta ley.

Art. 11. – La ratificación tendrá efecto retroactivo a la fecha de la medida. El rechazo producirá efectos a partir de la publicación de la decisión en el Boletín Oficial, o del mero vencimiento del plazo re-

ferido en el artículo 4°, sin perjuicio de los derechos adquiridos a su amparo.

Art. 12. – Cualquier reforma que se quisiera introducir se deberá efectuar después de ratificado el decreto de necesidad y urgencia, siguiéndose el trámite constitucional para la formación y sanción de las leyes.

Art. 13. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 20 de octubre de 2004.

*Alberto A. Natale.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

El 6 de octubre de 1995 presentamos un proyecto de ley creando la Comisión Bicameral Permanente prevista en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Esta iniciativa fue reproducida el 4 de mayo de 1998 y el 126 de abril de 2000. Como se sabe, estos proyectos al igual que tantos otros presentados por diferentes legisladores, nunca fueron despachados.

El problema central que impidió lograr solución a tan importante cuestión institucional, es la de los efectos del silencio, pese a la terminante disposición del artículo 82 de la Constitución. A su tenor, la falta de ratificación legislativa del decreto de necesidad y urgencia, dentro de un plazo perentorio, debería operar la inmediata enervación del acto administrativo de contenido legislativo. Sin embargo, la pretensión del Poder Ejecutivo, con el consiguiente respaldo de sus legisladores, era inversa: el silencio del Congreso dejaba subsistente la norma.

En el año 2000, tratando de encontrar un camino que permitiera superar la anómala situación sugerimos, en ronda de conversaciones informales, un criterio intermedio que, si bien no se ajustaba a nuestra inteligencia de la ortodoxia constitucional, permitiría un punto transaccional destinado a preservar la institucionalidad afectada por el abusivo empleo de los decretos de necesidad y urgencia, dejando márgenes de actuación en verdaderos casos de necesidad y urgencia. No era la solución ideal, sino la posible. La prensa de aquellos momentos refleja las gestiones hechas. Véase: “La Prensa” (25-6-2000), “Ambito Financiero” (29-6-2000), “Clarín” (5-7-2000), “El Litoral” (5-7-2000), “La Capital” (5-7-2000), “La Nación” (7-7-2000). Inclusive, algunos legisladores nos reunimos con el entonces presidente, doctor Fernando de la Rúa, acordando un criterio intermedio que permitía lograr un avenimiento. Lamentablemente ciertas interferencias impidieron una solución legislativa. En esa misma dirección, el 14 de julio de 2004 presentamos un nuevo proyecto (expediente 4.329-D.-04) donde se plasmaron los criterios de flexibilidad antedichos.

Ahora bien, ante la actitud del partido de gobierno de insistir en la postura de que el silencio legislativo convalida la vigencia del decreto de necesidad y urgencia (ver artículos 18 y 24, dictamen de mayoría), lo que está reñido abiertamente con los principios constitucionales, se impone formular nuestro dictamen ajustándonos estrictamente a los que es la ortodoxa interpretación de la Constitución Nacional.

*Alberto A. Natale.*

## VI

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley de la señora diputada Stolbizer sobre reglamentación de los artículos 99, incisos 3, 8 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional, sobre integración de la Comisión Bicameral Permanente de control de los decretos de necesidad y urgencia, y ha tenido a la vista los de los señores diputados González Cabañas; Cantini; Leonelli; Molinari Romero; Pérez (A.) y otros; Vanossi (J. R.) y Pinedo; Natale; Jerez (E. E.); Atanasof; Ríos y otros; Rivas y otros; Polino; y Correa; y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

#### TITULO I

#### CAPÍTULO ÚNICO

#### *Objeto*

Artículo 1° – La presente ley tiene por objeto establecer el mecanismo de control parlamentario respecto de los decretos dictados por el Poder Ejecutivo nacional en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución Nacional en su artículo 99, inciso 3 y artículo 100, inciso 12.

#### TITULO II

#### CAPÍTULO I

#### *De la Comisión Bicameral Permanente*

Art. 2° – Créase, a los efectos de la presente ley, la Comisión Bicameral Permanente de control de la actividad legislativa del Poder Ejecutivo, integrada por 15 diputados y 15 senadores, designados por las respectivas Cámaras asegurando una representación política que respete la composición de cada una de ellas.

Por cada miembro titular se designará un suplente quien intervendrá en la comisión en casos de ausencia definitiva del miembro titular.

En todos los casos el miembro suplente deberá pertenecer al mismo bloque que el titular para cuyo reemplazo haya sido designado.

Art. 3° – La Comisión Bicameral designará un presidente y un vicepresidente que no podrán pertenecer a la misma Cámara ni al mismo bloque político simultáneamente y durarán dos años, no pudiendo ser reelectos. La presidencia y vicepresidencia de la comisión serán alternativas y corresponderán un año a cada Cámara.

Art. 4° – La Comisión Bicameral dicta su propio reglamento y hasta tanto lo haga, regirá supletoriamente el reglamento interno de la Cámara de Diputados.

Art. 5° – La designación de los miembros de la comisión tendrá una vigencia de dos años y su integración se renovará en coincidencia con la renovación parcial de los miembros de cada Cámara.

## CAPÍTULO II

### *Funcionamiento de la Comisión Bicameral*

Art. 6° – La Comisión Bicameral funcionará en forma permanente, incluso durante los períodos de receso legislativo.

Cuando el decreto se dictare en ese período, el Poder Ejecutivo, al momento de su presentación ante la Comisión Bicameral, informará a los presidentes de ambas Cámaras quienes deberán convocar a sesión extraordinaria en un plazo no superior a los 15 días.

Art. 7° – Las sesiones de la Comisión Bicameral serán públicas, sin perjuicio de los casos en los que, por la naturaleza del asunto a estudio y mediante resolución fundada, la comisión resuelva lo contrario. En todos los casos los legisladores que no sean miembros de la comisión podrán participar en las deliberaciones, pero no tendrán derecho a voto.

Art. 8° – La Comisión Bicameral será convocada por su presidente y vice o por el voto de un tercio de sus miembros.

Art. 9° – La comisión tendrá quórum para sesionar cuando cuente con la presencia de más de la mitad de sus miembros y si, pasados 30 minutos de la hora fijada en la convocatoria no lo obtuviere, podrá sesionar y despachar válidamente con los miembros presentes e indicando expresamente que el dictamen se ha efectuado en minoría.

## CAPÍTULO III

### *Procedimiento ante la Comisión Bicameral Permanente*

#### TÍTULO I

### **Reglas generales**

#### CAPÍTULO I

### *Reglas generales*

Art. 10. – Cuando el Poder Ejecutivo nacional dictare decretos en uso de las facultades conferi-

das por el artículo 99, inciso 3, artículo 80 y artículo 100, inciso 12 de la Constitución Nacional, deberá ponerlo en consideración de la Comisión Bicameral mediante la presentación del señor jefe de Gabinete, en los plazos y modos previstos expresamente por la Constitución Nacional.

Art. 11. – Si el Poder Ejecutivo no cumpliera las formalidades y plazos a que se refiere el párrafo anterior, la medida dictada se considerará inválida y en ningún caso podrán alegarse derechos adquiridos a su respecto.

Art. 12. – Una vez sometido el decreto a consideración de la Comisión Bicameral mediante la presentación del señor jefe de Gabinete de Ministros en las condiciones establecidas en el artículo 10, ésta tendrá un plazo de diez (10) días hábiles para expedirse y elevar dictamen al pleno de cada Cámara para su expreso tratamiento, debiendo aconsejar fundamentadamente la aprobación o rechazo del decreto de que se trate.

En ningún caso la comisión podrá proponer enmiendas, agregados o modificaciones en los decretos sometidos a su consideración.

## CAPÍTULO II

### *De los dictámenes de la comisión*

Art. 13. – Cuando el decreto considerado sea de necesidad y urgencia, el despacho de comisión deberá referirse expresamente al cumplimiento o no de las limitaciones en razón de la materia y a la acreditación y suficiencia o no de circunstancias en que el Poder Ejecutivo nacional ha considerado imposible seguir los trámites ordinarios, según lo previsto en la Constitución.

Art. 14. – Cuando se trate de decretos dictados en ejercicio de facultades expresamente delegadas por el Congreso Nacional, el despacho de comisión deberá referirse expresamente al cumplimiento de los criterios de sujeción a las bases, plazos, materias y circunstancias prefijadas en la ley mediante la cual se efectuó la delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo.

Art. 15. – Cuando se trate de decretos dictados en uso de las facultades conferidas por el artículo 80 de la Constitución Nacional, el dictamen de la Comisión Bicameral deberá expresar fundamentadamente si las partes promulgadas tienen o no autonomía normativa suficiente y si el decreto en consideración altera o no el espíritu y la coherencia del proyecto aprobado inicialmente por el Congreso.

Art. 16. – Una vez convocada la comisión, si hubiere transcurrido el plazo previsto en el artículo 12 de la presente ley sin que ésta haya emitido dictamen, su silencio será considerado como dictamen de rechazo de la medida objeto de consideración.

## TITULO III

## CAPÍTULO I

*Procedimiento ante las Cámaras*

Art. 17. – Una vez elevado el dictamen de la Comisión Bicameral o vencido el plazo del artículo 12 sin que ésta se hubiera pronunciado, las Cámaras deberán proceder al expreso tratamiento de oficio del decreto de que se trate en un plazo que no podrá exceder de los 60 días.

Art. 18. – Cada una de las Cámaras deberá pronunciarse expresamente mediante resolución respecto de la aprobación o rechazo del decreto de que se trate.

En ninguno caso las Cámaras podrán introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma.

Art. 19. – Las mayorías requeridas para la aprobación o rechazo del decreto de que se trate serán las mismas que se requieran para la aprobación de leyes sobre las materias de que trate el decreto.

La aprobación del decreto sometido a consideración requerirá de la aceptación por las mayorías requeridas en las dos Cámaras.

Art. 20. – La aprobación del decreto conforme lo establecido en el artículo anterior le confiere rango de ley, que será retroactiva a la fecha de vigencia del decreto.

El rechazo del decreto produce su derogación y tendrá efectos desde la publicación de la decisión del Congreso en el Boletín Oficial, no pudiendo afectar derechos adquiridos al amparo del decreto.

Art. 21. – Cuando el decreto puesto en conocimiento del Congreso de la Nación haya sido dictado en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3 o por el artículo 80 de la Constitución Nacional, y hubiere transcurrido el plazo previsto en el artículo 17 de la presente ley sin que ninguna de las dos Cámaras se hubiere pronunciado o solamente se hubiere pronunciado una de ellas, se entenderá que el decreto ha sido rechazado.

Cuando la omisión de pronunciamiento de ambas Cámaras o de una de ellas fuera respecto de decretos dictados en ejercicio de facultades legislativas delegadas por ley del Congreso Nacional, el vencimiento del plazo a que se refiere el presente artículo será entendido como aceptación.

Art. 22. – En todos los casos, los presidentes de ambas Cámaras, en forma conjunta, deberán comunicar la decisión del Congreso al Poder Ejecutivo nacional y ordenarán su publicación en el Boletín Oficial.

## TITULO IV

**Disposiciones transitorias**

Art. 23. – En su primer conformación los miembros de la Comisión Bicameral durarán en funcio-

nes el tiempo que transcurra entre su designación y la próxima renovación parcial de las Cámaras.

Art. 24. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.  
Sala de la comisión, 20 de octubre de 2004.

*Nilda C. Garré.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Próximamente se cumplirán los diez años de vigencia de la reforma constitucional de 1994, y el Congreso tiene deudas con la misma, atento a que hay leyes que debían haberse dictado inmediatamente después de la vigencia de los cambios y ello aún no ha ocurrido. Efectivamente, muchas de las innovaciones que se introdujeron debían ser reglamentadas a fin de ponerlas en vigencia y evitar que se distorsionaran las normas constitucionales.

Una de las deudas más importantes es la reglamentación de las atribuciones legisferantes que la Constitución asigna, para casos excepcionales, al Poder Ejecutivo nacional. La demora es especialmente grave pues afecta nada menos que a uno de los presupuestos básicos del régimen republicano: la división de poderes. El dictamen que hoy presentamos a consideración de esta Honorable Cámara tiende a saldar esa deuda.

Luego de un exhaustivo estudio de los proyectos presentados sobre reglamentación del artículo 99 incisos 3 y 8, y del artículo 100, inciso 12 de la Constitución Nacional –decretos de necesidad y urgencia–, y por los fundamentos y las razones que oportunamente daré, propongo la sanción del presente dictamen.

*Nilda C. Garré.*

## ANTECEDENTE

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

**PROYECTO DE LEY REGLAMENTARIO  
DE LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE  
Y DE LOS ALCANCES DEL CONTROL  
DEL CONGRESO**

Artículo 1° – *Composición.* La Comisión Bicameral Permanente prevista por los artículos 99, inciso 3; 80 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional se integra por 12 senadores y 12 diputados, elegidos por las respectivas Cámaras, respetando las proporciones de los bloques políticos que las componen.

Art. 2° – *Duración.* Los miembros de la comisión duran dos años en sus funciones, debiendo decidirse la nueva integración al renovarse parcialmente cada dos años la Cámara de Diputados.

Art. 3° – *Suplentes*. Al elegirse los miembros titulares, cada Cámara designa igual número de suplentes de los respectivos bloques políticos, que asumirán las funciones automáticamente en caso de renuncia, muerte o desafuero de algún legislador, debiendo ser del bloque político al que éste pertenecía.

Art. 4° – *Autoridades. Funcionamiento*. La comisión elige un presidente, un vicepresidente 1°, un vicepresidente 2° y demás autoridades que establezca el reglamento. La presidencia es ejercida alternadamente, cada dos años, por un senador y un diputado.

Dicta su reglamento conforme a la presente ley, y salvo disposición en contrario, se rige supletoriamente por el Reglamento de la Cámara de Diputados.

Funciona aun en los períodos de receso del Congreso.

Art. 5° – *Competencia*. Es de competencia de la comisión bicameral:

- a) Pronunciarse sobre los decretos de necesidad y urgencia, conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional;
- b) Pronunciarse respecto de los decretos de promulgación parcial de las leyes, conforme artículo 80 de la Constitución Nacional;
- c) Pronunciarse en relación a los decretos sancionados en uso de facultades delegadas por el Congreso de conformidad a los artículos 76 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional.

Art. 6° – *Elevación a la comisión bicameral*. Dentro de los diez días de su emisión, el jefe de Gabinete debe someter los decretos referidos en el artículo anterior a consideración de la comisión bicameral y concurrir personalmente para informar sobre los motivos que dieron lugar a su sanción.

Art. 7° – *Tratamiento por la comisión. Elevación al plenario de cada Cámara*. Sin perjuicio de su espontáneo tratamiento al tomar conocimiento de los decretos, la comisión bicameral, en el plazo de diez días a partir de la recepción de la comunicación, debe producir despacho, y elevarlo para su inmediato tratamiento al plenario de cada Cámara.

El despacho debe ser de “resolución” por la ratificación o derogación total del decreto.

Toda introducción de modificaciones parciales a los decretos de necesidad y urgencia o a los decretos legislativos debe hacerse siguiendo el trámite de formación y sanción de las leyes.

Art. 8° – *Rechazo del decreto de necesidad y urgencia*. Si se derogare expresamente el decreto, la resolución podrá decidir si tendrá efectos retroactivos si se entendiere que no estaban dadas las circunstancias excepcionales previstas en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La derogación siempre tendrá efectos retroactivos si lo fuera por no haberse cumplido los requisitos de forma previstos en la Constitución o haberse invadido la materia expresamente prohibida en ésta.

Art. 9° – *Rechazo de la promulgación parcial de leyes*. Si se rechazare el decreto de promulgación parcial, quedará automáticamente derogada la ley si hubiese sido publicada, debiendo seguirse el trámite del artículo 83 de la Constitución Nacional.

Art. 10. – *Delegación legislativa*. Todo proyecto de ley que delegue facultades en el Poder Ejecutivo conforme al artículo 76 de la Constitución Nacional debe contener:

- a) El plazo, que no podrá exceder de un año;
- b) Las bases de la delegación, consistente en el objeto y alcance de la delegación, con precisión de las materias determinadas de administración o que se entiende por “emergencia pública” según fuere el caso;
- c) La finalidad perseguida.

En ningún caso podrá delegarse la creación de impuestos, el poder represivo penal, cualquier cuestión que requiera una mayoría agravada de votos para su sanción por ley conforme a la Constitución Nacional.

En todos los casos el vencimiento del plazo producirá la caducidad automática de la delegación. Toda prórroga deberá disponerse por una nueva ley con los requisitos arriba indicados.

Art. 11. – *Control de los decretos dictados en uso de facultades delegadas*. La Comisión Bicameral Permanente controlará que el decreto legislativo se haya ajustado a lo dispuesto en el artículo anterior.

La derogación de un decreto legislativo no afectará los derechos adquiridos al amparo de los mismos, salvo que se resolviere por haberse dictado en exceso ostensible y manifiesto de las facultades delegadas, lo que deberá expresarse en la resolución.

Art. 12. – *Prohibición de sanción de nuevo decreto*. Derogado un decreto de necesidad y urgencia o un decreto legislativo por el Congreso, no podrá el Poder Ejecutivo sancionar uno nuevo sobre el mismo tema por las mismas razones durante las sesiones de ese año, o durante el plazo pendiente de la delegación según fuere el caso.

Art. 13. – *Derogación por ley. Prohibición del veto*. Si por cualquier motivo, en ejercicio de la facultad de control constitucional que esta ley reglamenta, se dispusiera por ley la derogación de un decreto de necesidad y urgencia o de un decreto legislativo, ésta no podrá ser vetada por el Poder Ejecutivo.

Art. 14. – *Publicación de la derogación de los decretos*. La derogación de los decretos indicados en el artículo 5° será publicada en el Boletín Oficial por orden directa del presidente de la Cámara que hubiese dado la última sanción, pro-

duciéndose los efectos previstos por el artículo 2° del Código Civil.

Art. 15. – *Prevalencia de esta ley especial. Eventual modificación.* La presente es “ley especial” conforme la Constitución y no puede ser derogada parcial o totalmente por ley posterior. Sólo podrá ser

modificada por otra “ley especial” sancionada con la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara conforme lo prescrito por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 16. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Margarita R. Stolbizer.*