

SESIONES ORDINARIAS

2006

ORDEN DEL DIA N° 567

COMISION DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES

Impreso el día 13 de julio de 2006

Término del artículo 113: 24 de julio de 2006

SUMARIO: **Régimen** legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes. (100-S.-2006.)

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

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley en revisión sobre el Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes y ha tenido a la vista los proyectos de ley de los señores diputados Cantini, Ríos, Vanossi, Pérez (A.) y otros; Atanasof, Alvarez y otros; Bielsa, Carrió y otros; y Zottos y otros; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su sanción.

Sala de la comisión, 12 de julio de 2006.

Juan M. Urtubey. – Jorge A. Landau. – Rodofo Roquel. – Marta S. Velarde. – Jorge M. A. Argüello. – María A. Carmona. – Nora N. César. – Luis F. J. Cigogna. – Diana B. Conti. – Stella M. Córdoba. – Ariel R. A. Dalla Fontana. – Eduardo De Bernardi. – Carlos M. Kunkel. – Heriberto E. Mediza. – Carlos J. Moreno. – Rosario M. Romero. – Gerónimo Vargas Aignasse.

En disidencia total:

Juan J. Alvarez. – Francisco De Narváez.

Buenos Aires, 7 de julio de 2006.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

El Senado y Cámara de Diputados,...

REGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE DELEGACION LEGISLATIVA Y DE PROMULGACION PARCIAL DE LEYES

TITULO I

Objeto

Artículo 1° – Esta ley tiene por objeto regular el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo:

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

TITULO II

Comisión Bicameral Permanente. Régimen jurídico. Competencia

Art. 2° – La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, se rige por esta ley y las disposiciones de su reglamento interno; y tiene competencia para pronunciarse respecto de los decretos:

- a) De necesidad y urgencia;

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

Integración

Art. 3° – La Comisión Bicameral Permanente está integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios respetando la proporción de las representaciones políticas.

Duración en el cargo

Art. 4° – Los integrantes de la Comisión Bicameral Permanente duran en el ejercicio de sus funciones hasta la siguiente renovación de la Cámara a la que pertenecen y pueden ser reelectos.

Autoridades

Art. 5° – La Comisión Bicameral Permanente elige anualmente un presidente, un vicepresidente y un secretario, los que pueden ser reelectos. La presidencia es alternativa y corresponde un año a cada Cámara.

Funcionamiento

Art. 6° – La Comisión Bicameral Permanente cumple funciones aun durante el receso del Congreso de la Nación.

Quórum

Art. 7° – La Comisión Bicameral Permanente sesiona cuando cuenta con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros.

Dictámenes

Art. 8° – Los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente se conforman con la firma de la mayoría absoluta de sus miembros y en caso de que haya más de un dictamen con igual número de firmas, el dictamen de mayoría es el que lleva la firma del presidente.

Reglamento

Art. 9° – La Comisión Bicameral Permanente dicta su reglamento de funcionamiento interno de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Ante una falta de previsión en el reglamento interno y en todo aquello que es procedente, son de aplicación supletoria los reglamentos de las Cámaras de Senadores y Diputados, prevaleciendo el reglamento del cuerpo que ejerce la presidencia durante el año en que es requerida la aplicación subsidiaria.

TITULO III

Decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

CAPÍTULO I

Decretos de necesidad y urgencia.

Dictamen de la Comisión Bicameral Permanente

Art. 10. – La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia.

CAPÍTULO II

Delegación legislativa.

Límites

Art. 11. – Las bases a las cuales debe sujetarse el poder delegado no pueden ser objeto de reglamentación por el Poder Ejecutivo.

Elevación

Art. 12. – El Poder Ejecutivo, dentro de los diez días de dictado un decreto de delegación legislativa, lo someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Dictamen de la Comisión Bicameral Permanente

Art. 13. – La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio.

Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia.

CAPÍTULO III

Promulgación parcial de las leyes.

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

Art. 14. – La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto.

En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso.

Insistencia de ambas Cámaras

Art. 15. – Las disposiciones de esta ley y el curso de sus procedimientos no obstan al ejercicio por el Congreso de sus potestades ordinarias relativas a la insistencia respecto de normas legales total o parcialmente vetadas.

CAPÍTULO IV

Trámite parlamentario de los decretos: de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes.

Aplicación

Art. 16. – Las normas contenidas en este capítulo son de aplicación para el trámite de los decretos:

- a) De necesidad y urgencia;
- b) De delegación legislativa; y
- c) De promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo en los términos de los artículos 99, inciso 3 (párrafos 39 y 42), 76, 80, 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional y de las normas contenidas en esta ley.

Vigencia

Art. 17. – Los decretos a que se refiere esta ley dictados por el Poder Ejecutivo en base a las atribuciones conferidas por los artículos 76, 99, inciso 3, y 80 de la Constitución Nacional tienen plena vigencia de conformidad a lo establecido en el artículo 2º del Código Civil.

Incumplimiento

Art. 18. – En caso de que el Jefe de Gabinete no remita en el plazo establecido a la Comisión Bicameral Permanente los decretos que reglamenta esta ley, dicha comisión se abocará de oficio a su tratamiento. Para ello, el plazo de diez días hábiles para dictaminar se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del jefe de Gabinete.

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

Art. 19. – La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el jefe de Gabinete, para expedirse acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras. El dictamen de la comisión debe 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. 20. – Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 82 de la Constitución Nacional.

Plenario

Art. 21. – Elevado por la comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento.

Pronunciamiento

Art. 22. – Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.

Impedimento

Art. 23. – Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

Rechazo

Art. 24. – El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo con lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

Potestades ordinarias del Congreso

Art. 25. – Las disposiciones de esta ley y el curso de los procedimientos en ella establecidos no obstan al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso relativas a la derogación de normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo.

Publicación

Art. 26. – Las resoluciones de las Cámaras que aprueben o rechacen el decreto de que se trate, en los supuestos previstos en esta ley, serán comunicadas por su presidente al Poder Ejecutivo para su inmediata publicación en el Boletín Oficial

Art. 27. – La Comisión Bicameral de Seguimiento creada por el artículo 20 de la ley 25.561, sólo mantendrá la competencia prevista por el artículo 4º de la ley 25.790

Art. 28. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Se deja constancia que el proyecto en cuestión fue aprobado en general y en particular por la mayoría absoluta de los miembros del cuerpo, todo ello de conformidad con lo prescrito en el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional.

Saludo a usted muy atentamente.

DANIEL O. SCIOLI.
Juan Estrada.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales, luego de un exhaustivo estudio del proyecto de ley venido en revisión del Senado y los proyectos presentados por los señores diputados sobre decretos de necesidad y urgencia, delegación legislativa y promulgación parcial de leyes, y por los fundamentos que los sustentan y por las razones que oportunamente se darán, aconsejan la sanción del presente.

Juan M. Urtubey.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado los proyectos de ley venidos en revisión del Honorable Senado sobre la reglamentación de los artículos 99, incisos 3 y 8, y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional, sobre la integración de la Comisión Bicameral Permanente, y ha tenido a la vista los de los señores diputados Cantini, Ríos, Vanossi, Pérez (A.), Atanasof, Alvarez y otros; Carrió y otros; Bielsa, y Zottos y otros; 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 1º – 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. 2º – 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 respec-

tivos 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. 3º – 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. 4º – Los miembros de la comisión designarán un presidente, un vicepresidente y un secretario. 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. 5º – 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. 6º – 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. 7º – 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 un tercio de sus 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. 8º – Dentro de los diez (10) días corridos desde el dictado de un decreto de los indicados en el artículo 5º, el jefe de Gabinete de Ministros someterá el mismo a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, debiendo ingresar la documentación por la Cámara que presida la comisión. Acompañará además un informe explicando las razones excepcionales que motivaron la sanción y conveniencia de la misma.

Art. 9º – El despacho de la comisión aconsejará la ratificación o la no ratificación del decreto en cuestión. Los miembros de la comisión no ten-

drán 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 transurre 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 5º 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 5º, 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 Con-

greso, aunque ese lapso sea inferior a la duración del mandato fijado en el artículo 3°.

Art. 28. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Mario R. Negri. – José F. Ferro. – Pedro J. Azcoiti. – Alejandro M. Nieva. – Alicia E. Tate.

INFORME

Honorable Cámara:

Llevamos ya más de doce años y medio de demora en el cumplimiento de la orden impuesta por la reforma constitucional de 1994. Los institutos de los decretos de necesidad y urgencia, de la promulgación parcial de las leyes y de los decretos dictados en uso de delegación legislativa, fueron incorporados a la Ley Fundamental frente a la realidad de que se venían dando en nuestra práctica institucional, pese a su no previsión en el texto histórico, y que habían sido avalados por la Corte Suprema de la Nación. Se pensaron también como un mecanismo de agilización del funcionamiento del Estado contemporáneo para responder a las urgencias que el vertiginoso ritmo de los fenómenos económicos y sociales demandaba. Pero también se tuvo conciencia de que su constitucionalización era necesaria para establecer un marco normativo formal y material al ejercicio de dichas atribuciones por el órgano ejecutivo, y así se hizo (conf. texto de los artículos 99, inciso 3; 80, 76 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional), al tiempo que se estableció claramente que el Congreso debía ejercer ineludiblemente el control técnico y político posterior. Para ello, el constituyente de 1994 contempló pocas directivas (papel del jefe de Gabinete de Ministros en esta materia, existencia de una comisión bicameral permanente, pocos plazos, despacho y tratamiento por el plenario de las Cámaras), dejando el resto librado a lo que una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulara sobre el trámite y el alcance de la intervención del Congreso.

Sabido es que no hubo acuerdo político en las negociaciones que derivaron en la sanción de la ley declarativa de la necesidad de la reforma constitucional (Ley 24.309) –que estableció el “núcleo de coincidencias básicas”–, ni en el seno de la Convención Constituyente para avanzar mucho más allá, y primó el criterio de que la Constitución debía contener sólo las directivas básicas (requisitos mínimos de forma y contenidos para el uso de las atribuciones por el Ejecutivo, y el necesario control del Congreso), siendo propio de la ley la reglamentación de los detalles de la implementación. Debido a la importancia institucional de la ley que se mandó sancionar (algunos autores denominan a este tipo de normas “leyes constitucionales”), el constituyente exigió una mayoría agravada para su sanción.

Pero la falta de acuerdo político en la Constituyente se prolongó luego en el Congreso. Quienes éramos miembros de los partidos de oposición en épocas del presidente Menem queríamos “extremar el control”, y los legisladores del oficialismo temían que ello provocara trabas o parálisis en la acción de gobierno. Así, y pese a los numerosos proyectos de ley reglamentarios de la comisión bicameral presentados a lo largo de estos años, se llegó a una parálisis e indefinición en la materia, situación que continuó, como efecto inercial.

Ha llegado la hora de tomar cartas en el asunto y asumir nuestra responsabilidad institucional como legisladores. La demanda de excesivo control sólo provocó falta de acuerdo político, y el resultado ha sido peor: la casi inexistencia de control. Una vez más se ha hecho realidad aquello de que “lo mejor es enemigo de lo bueno”.

Tenemos que encontrar el denominador común entre todas las fuerzas políticas para encontrar la fórmula que nos permita llenar el vacío institucional existente y cumplir con las demandas de la sociedad que exige eficaces mecanismos de control de poderes. Hasta ha habido acciones de amparo presentadas por ciudadanos en la Justicia reclamando a los jueces que intimen al Congreso a cumplir con su obligación constitucional de sancionar la ley especial a que hacemos referencia (caso: “Gambier, Beltrán”, que la Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal desestimó por entender que la condición de ciudadano era insuficiente para reconocerle legitimación para peticionarlo, pero no por el fondo del asunto). El tema es motivo permanente de queja y reclamo en cuanto congreso, seminario o jornada de abogados o profesores de derecho se realiza en el país. Algunos constitucionalistas (Bidart Campos, Sabsay, entre otros), con atendibles argumentos, han llegado a sostener que mientras el Congreso no cree la Comisión Bicameral Permanente, el Ejecutivo está inhibido de dictar DNU, ejercer facultades delegadas o promulgar parcialmente leyes. También se habla de “inconstitucionalidad por omisión”, concepción ésta de la moderna doctrina del derecho constitucional de los países más avanzados, que propugna que las omisiones constitucionales de los órganos políticos pueden ser reparadas o “llenadas” por los jueces. Y si seguimos así no va a faltar el momento en que un juez nos intime a dictar la ley especial exigida por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, bajo algún apercibimiento. Y esto no es ciencia ficción. Prestigiosos autores lo propugnan en países de “Estado de derecho”, así como en el nuestro. Los legisladores debemos cumplir nuestra obligación constitucional. No podemos permitir que los jueces se conviertan en legisladores, y la decisión política se traspase de los órganos políticos representativos del pueblo hacia los tribunales.

Hemos analizado todos los proyectos de ley que sobre el tema se han presentado en las dos Cáma-

ras del Congreso de todos los bloques políticos, buscando los puntos de contacto o denominados comunes, a fin de elaborar un proyecto que pueda tener el consenso de todos los sectores.

Sobre esa base, y dejando a un lado aquellos puntos conflictivos, así como también cuestiones secundarias que no hacen a la esencia del control parlamentario y sus alcances, es que elaboramos el proyecto de ley que sometemos a consideración de la Honorable Cámara.

No existen mayores discrepancias en cuanto a la composición de la comisión bicameral. Todos los proyectos coinciden en que debe estar integrada por igual número de miembros de cada Cámara, que varía entre 20 o 30 legisladores. Hemos optado por 12 miembros de cada una por ser la propuesta de la mayoría de las iniciativas (respetando las proporciones de los bloques políticos como dice la Constitución). Tampoco existen importantes diferencias en cuanto al funcionamiento (dictará su propio reglamento y se regirá supletoriamente por el de la Cámara de Diputados). No podría haberla respecto de aquello que surge de la Constitución misma (competencia, elevación de los decretos por el jefe de Gabinete, tratamiento por la comisión y elevación a los plenarios de las Cámaras).

En cuanto a esto último proponemos que la ley expresamente diga que las Cámaras deben expedirse por resolución aprobatoria o derogatoria total del decreto, para evitar que, si se hace por vía de ley, el Ejecutivo se sienta tentado a vetarla. Para todos los proyectos analizados el veto está expresamente prohibido en estos casos, y así lo dice la totalidad de la doctrina constitucionalista. Pero para evitar dudas, es preferible prescribir que se haga por resolución, ya que no necesita la voluntad de las Cámaras expresarse por ley. De todos modos, el proyecto contiene un artículo especial que dice que si por cualquier motivo se hiciere por vía de ley, ésta no podrá ser vetada. En cuanto a la pretensión de introducir modificaciones, esto sí debe hacerse —por razones lógicas— siguiendo el trámite de formación y sanción de las leyes.

Por estas consideraciones y las que aportará el miembro informante, es que solicitamos la aprobación del dictamen que se fundamenta.

Mario R. Negri.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley en revisión sobre el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes y ha tenido a la vista los proyectos de ley de los señores diputados Cantini; Ríos; Vanossi;

Pérez (A.) y otros; Atanasof; Alvarez y otros; Bielsa; Carrio y otros; y Zottos y otros; 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,...

REGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE LA DELEGACION LEGISLATIVA Y DE LA PROMULGACION PARCIAL DE LEYES. CREACION DE LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE

TITULO I

Objeto

Artículo 1° – La presente ley tiene por objeto reglamentar las facultades que los artículos 99, inciso 3, párrafos 3° y 4°; 76; 80; y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, confieren al Poder Ejecutivo para 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 la Comisión Bicameral Permanente

Creación y competencia

Art. 2° – Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, la que tendrá competencia para pronunciarse respecto de los decretos que dicte el Poder Ejecutivo nacional en ejercicio de la atribución que le confieren 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. 3° – La Comisión Bicameral Permanente estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por los presidentes de las respectivas Cámaras a propuesta de los bloques legislativos y respetando la proporción de las representaciones políticas en cada una de las Cámaras.

Duración en el cargo

Art. 4° – Los integrantes de la Comisión Bicameral Permanente duran dos (2) años en el ejer-

cicio de sus funciones y pueden ser reelectos una única vez.

Autoridades

Art. 5º – La Comisión Bicameral Permanente debe elegir anualmente un presidente, un vicepresidente y un secretario, quienes no pueden ser reelectos. La presidencia es alternativa y corresponde un año a cada Cámara.

Funcionamiento

Art. 6º – La Comisión Bicameral Permanente cumple sus funciones durante todo el año, aun durante el receso del Congreso de la Nación. Para sesionar es necesaria la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros.

Art. 7º – Los despachos de la Comisión Bicameral Permanente serán incorporados al orden del día de la primera sesión de cada una de las Cámaras y serán 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.

Reglamento

Art. 8º – La Comisión Bicameral Permanente dicta su reglamento de funcionamiento interno de acuerdo con las disposiciones de la presente ley. Para resolver cualquier caso o situación no previstos, será de aplicación supletoria el reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación.

Convocatoria

Art. 9º – La Comisión Bicameral Permanente será convocada por su presidente conforme lo establezca el reglamento de funcionamiento interno. En caso de que el presidente no hiciera la convocatoria, deberá hacerla el vicepresidente o la mayoría de los miembros de la comisión.

TITULO III

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. 10. – Los decretos de necesidad y urgencia que dicte el Poder Ejecutivo de acuerdo con lo previsto en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, sólo podrán contener disposiciones imprescindibles para resolver la situación de emergen-

cia que requiera la emisión del decreto y en todos los casos su vigencia será por tiempo determinado establecido en el mismo decreto.

Si el Poder Ejecutivo dictara decretos de necesidad y urgencia sobre materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos, en violación a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional, el decreto en cuestión será nulo de nulidad absoluta y no podrá producir efecto jurídico alguno ni podrán invocarse derechos adquiridos a su respecto.

Fundamentos

Art. 11. – El Poder Ejecutivo en su mensaje de envío a la Comisión Bicameral Permanente deberá fundamentar las circunstancias y razones excepcionales que hubieran hecho imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes. 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.

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

Art. 12 – La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar, en el plazo máximo de diez (10) días corridos, el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El plazo comenzará a correr a partir de la presentación del decreto a la comisión que realice el jefe de Gabinete de Ministros de acuerdo con lo previsto en el artículo 99, inciso 3º, de la Constitución Nacional.

El despacho de la comisión 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.

Para permitir su dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones per-

manentes de ambas Cámaras del Congreso que sean competentes en función de la materia que trate el decreto de necesidad y urgencia bajo consideración. Esta consulta no implicará prórroga alguna del plazo de la comisión para expedirse.

Numeración separada

Art. 13. – A partir de la sanción de la presente ley, los decretos de necesidad y urgencia que emita el Poder Ejecutivo deberán ser numerados en forma separada de los restantes decretos.

CAPÍTULO II

De la delegación legislativa

Objeto y límites

Art. 14. – Son absolutamente indelegables por el Congreso, en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, las facultades referidas al dictado de leyes en materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos.

Refrendo

Art. 15. – Los decretos dictados por el Poder Ejecutivo en ejercicio de facultades previamente delegadas por el Congreso, deberán ser decididos en acuerdo general de ministros, refrendados por el jefe de Gabinete y comunicados en el plazo de diez (10) días de dictados a la Comisión Bicameral Permanente.

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

Art. 16. – 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.

Para emitir su dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes de ambas Cámaras del Congreso que sean competentes en función de la materia que trate el decreto que contenga legislación delegada.

CAPÍTULO III

Del veto parcial y la promulgación parcial de las leyes

Objeto y límites

Art. 17. – En caso de veto parcial y promulgación parcial de una ley sancionada por el Congreso, el Poder Ejecutivo, por intermedio del jefe de Gabinete de Ministros, deberá remitir el decreto y todos sus antecedentes a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración. La remisión deberá

concretarse dentro del plazo máximo de diez (10) días corridos contados a partir de la fecha del decreto de veto y promulgación parcial.

Veto parcial y promulgación parcial

Art. 18. – 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. También deberá explicar 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. 19. – 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 de la ley sancionada 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. 20. – 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 parcialmente vetada, a los efectos previstos en el artículo 83 de la Constitución Nacional.

CAPÍTULO IV

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

Aplicación

Art. 21. – Las normas contenidas en el presente capítulo serán de aplicación para el trámite de los decretos de necesidad y urgencia; dictados por delegación legislativa; y de promulgación parcial de leyes.

Vigencia

Art. 22. – 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.

Ineficacia jurídica

Art. 23. – 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 corridos posteriores a su dictado. En ese supuesto no podrá alegarse derecho adquirido fundado en el decreto en cuestión.

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

Art. 24. – La Comisión Bicameral Permanente deberá 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, por separado y simultáneamente, deberán proceder a la inmediata consideración del decreto en cuestión.

Tratamiento de oficio por las Cámaras

Art. 25. – 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. 26. – Cada Cámara dispondrá de un plazo improrrogable de quince (15) días corridos para considerar el decreto si el despacho de la Comisión Bicameral Permanente fuere unánime o no se hubiere producido. En caso de existir más de un despacho de la Comisión Bicameral Permanente o si se hubieran presentado observaciones, el plazo improrrogable de que dispondrá cada Cámara para el tratamiento del decreto será de treinta (30) días corridos.

Los plazos anteriores se contarán desde la recepción del dictamen de la Comisión Bicameral Permanente o desde el vencimiento del plazo fijado en el primer párrafo del artículo 23 de la presente ley, lo que ocurra primero.

Las Cámaras no podrán introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del decreto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma. Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de manera inmediata.

Rechazo

Art. 27. – El rechazo por cualquiera de las Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implicará su derogación retroactiva, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

Aprobación

Art. 28. – La aprobación por el Congreso del decreto de que se trate le conferirá fuerza de ley retroactiva a la fecha de su entrada en vigencia.

Potestades ordinarias del Congreso

Art. 29. – Las disposiciones de la presente ley y el curso de los procedimientos en ella establecidos, no obstan al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso relativas a la derogación de normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo.

Prohibición de veto

Art. 30. – 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

Art. 31. – En caso de rechazo por alguna de las cámaras del Congreso de 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. 32. – 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. 33. – Transcurridos sesenta (60) días corridos desde la recepción por el Congreso de un decreto de necesidad y urgencia, sin que ambas Cámaras lo hubieran aprobado expresamente, el decreto se considerará no ratificado, con los efectos previstos en el artículo 27 de la presente ley.

TITULO III

Informes

Art. 34. – 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. 35. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 12 de julio de 2006.

Pablo G. Tonelli.

INFORME

Honorable Cámara:

Nos encontramos próximos a que se cumplan doce años de vigencia de la reforma constitucional

sancionada en 1994 y el Congreso aún tiene algunas tareas pendientes, consistentes en la sanción de normas reglamentarias de algunas novedades introducidas en esa reforma constitucional.

En efecto, muchas de las innovaciones introducidas en 1994 en nuestro texto constitucional debían ser reglamentadas por medio de leyes del Congreso a fin de ponerlas en vigencia y evitar la distorsión de 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 casos, 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 nuestras instituciones.

Algunas de esas leyes se dictaron, aunque con tardanza. Otras, en cambio, aún están pendientes, como anticipé. Una de las deudas más importantes que tiene actualmente el Congreso es, en mi criterio, la reglamentación de las atribuciones legislativas que la Constitución ha asignado, para casos excepcionales, al Poder Ejecutivo nacional. Y en este caso, que afortunadamente parece pronto a resolverse, la tardanza adquiere una particular gravedad, pues afecta nada menos que a uno de los presupuestos básicos del régimen republicano, cual es la división de poderes. El proyecto que hoy presento a consideración de esta Honorable Cámara tiende a saldar esa deuda pendiente.

Estas atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo, si bien en la práctica han sido utilizadas desde hace más de un siglo —pese a no estar previstas en la Constitución— pasaron a integrar la norma fundamental con la reforma de 1994, al reconocerse al presidente, bien que en situaciones excepcionales, facultades para dictar decretos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3), decretos por delegación legislativa (artículo 76) y decretos de promulgación parcial de leyes sancionadas por el Congreso (artículo 80).

En todos esos supuestos, el Poder Ejecutivo ejerce atribuciones legislativas, es decir, poderes que por principio no le corresponden, aunque la Constitución, por excepción, lo autorice.

Ante la falta de reglamentación, el Poder Ejecutivo ha utilizado cada día más esa atribución constitucional, tal como desde la oposición y la crítica independiente ha sido destacado permanentemente.

Hay, en concreto, un serio reclamo que torna impropio que el Congreso realice el debate sobre este tema tan postergado y, consecuentemente, reglamente esas atribuciones del Poder Ejecutivo para que se ejerzan dentro del marco fijado por la Constitución y evitar que se desvirtúe un principio bási-

co de la república, como es la ya mencionada división de poderes.

También es imprescindible la puesta en marcha de la Comisión Bicameral Permanente, prevista en la misma Constitución Nacional, para controlar el ejercicio de esas excepcionales atribuciones del presidente de la Nación y terminar con los cuestionamientos que permanentemente se formulan a esta clase de decretos, con el consiguiente peligro para la seguridad jurídica.

Es justo recordar que en este Honorable Congreso ha habido numerosos intentos de reglamentar las atribuciones legislativas que la Constitución otorga al Poder Ejecutivo; pero también es cierto que tales ensayos, a pesar del valor de muchos de ellos, no han prosperado.

La razón fundamental de ese fracaso ha sido, a mi juicio, el diferente criterio que algunos partidos políticos han exhibido según se encontraran en ejercicio del gobierno o en la oposición, de acuerdo con la cambiante situación en que los ha colocado el electorado. Y esa ambigüedad se ha manifestado en el cambio de criterio de muchos legisladores pertenecientes a esos partidos políticos. Es hora, por lo tanto, de que el Congreso reglamente las atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo teniendo en consideración, exclusivamente, los preceptos constitucionales aplicables a la materia y el recto sentido del interés general de la república, que es lo que pretendo con el presente proyecto.

Y en este punto aclaro que he seguido, casi al pie de la letra, el proyecto presentado hace ya algunos años por el diputado Jorge Reinaldo Vanossi, que a su vez se reconocía inspirado en el previo del ex diputado y actual integrante de la Corte Suprema, Juan Carlos Maqueda, por considerarlo el más comprensivo de las diversas situaciones que pueden presentarse en la consideración del tema.

En el proyecto que propongo a consideración de la Comisión de Asuntos Constitucionales y tal como fue expresado en los que le sirven de antecedente, se ha 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, uniéndonos todos para lograr el cumplimiento de un precepto constitucional de impostergable realización.

Un aspecto especialmente tenido 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 pudie-

ra producirse sobre derechos adquiridos. Tan grave solución sólo es propiciada para el caso de que el jefe de Gabinete de Ministros no remita el decreto en cuestión a la consideración del Congreso dentro del plazo previsto por la Constitución Nacional (artículo 23). Porque un tan grave incumplimiento de la norma constitucional, revelador de una inaceptable negligencia, no puede merecer ningún tipo de amparo legal. Muy por el contrario, debe ser severamente castigado sin excluir las responsabilidades personales que le puedan caer a ese funcionario.

Pero tampoco se acepta que todos los decretos en cuestión deban producir siempre derechos adquiridos, porque si han sido dictados en violación de la Constitución Nacional o de la legislación vigente, no posibilitarán que pueda invocarse derecho alguno generado en tales normas (artículo 10). De aprobarse este proyecto, los decretos que se dicten al margen de la Constitución Nacional no producirán efecto alguno.

Se ha buscado el mentado 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 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.

En relación con el muy debatido tema de los efectos de la falta de tratamiento y sanción por parte del Congreso, me he inclinado por propiciar que esa omisión implique la derogación del decreto en cuestión si se trata de un decreto de necesidad y urgencia (artículo 33). Las razones que justifican este temperamento son rotundas.

El principio general en materia de legislación es que: “el Poder Ejecutivo no podrá, en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo” (artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional). Lo contrario sólo es concebible en situaciones excepcionales, como también prevé la misma Constitución Nacional. Pero si la falta de tratamiento por parte del Congreso implicara la validez del decreto de necesidad y urgencia, la facultad presidencial concebida como extraordinaria por el constituyente se tornaría ordinaria y seguramente de aplicación creciente.

Por otra parte, atribuirle a la falta de tratamiento por parte de Congreso el valor de una aprobación tácita implica la violación del artículo 82 de la Constitución Nacional que prevé que: “la voluntad de cada cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”.

En síntesis, la urgencia del dictado de una norma como la que propiciamos está dada por múltiples factores: reglamentación de normas constitucionales de la máxima trascendencia, tal como se señaló anteriormente; el restablecimiento integral del prin-

cipio 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.

Pienso que sería particularmente oportuno en las actuales circunstancias que vive la república que el Congreso cumpla con este tema pendiente y apruebe esta iniciativa que pongo a consideración de la comisión y de esta Honorable Cámara de Diputados.

Pablo G. Tonelli.

IV

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley en revisión sobre el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes y ha tenido a la vista los proyectos de ley de los señores diputados Cantini; Ríos; Vanossi (J. R.); Pérez (A.) y otros; Atanosof; Alvarez y otros; Bielsa; Carrió y otros; y Zottos y otros; 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,...

CAPÍTULO I

De la Comisión Bicameral Permanente

Creación

Artículo 1º – Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral Permanente prevista por los artículos 99 inciso 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. 2º – La Comisión Bicameral Permanente estará integrada por veinticuatro legisladores, doce diputados y doce senadores, que serán designados por cada una de las cámaras. Las representaciones políticas minoritarias tendrán, como mínimo, un cincuenta por ciento (50 %) de los integrantes. 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. 3º – 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. 4º – La comisión tendrá competencia para pronunciarse sobre la legalidad, oportunidad y conveniencia de los decretos de necesidad y urgencia (artículo 99 inciso 3º 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).

Funcionamiento

Art. 5º – La Comisión Bicameral Permanente continuará funcionando durante el receso del Congreso. En ningún caso el asunto será girado a las restantes comisiones.

Convocatoria

Art. 6º – Toda vez que un decreto fuera sometido a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9º de la presente, ésta será convocada en forma inmediata por su presidente. En caso de que éste no lo hiciera lo harán las restantes autoridades o, cuanto menos, seis de sus integrantes.

Quórum

Art. 7º – 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. 8º – 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. 9º – 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 precisa 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 términos 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

Art. 29. – Cuando el rechazo de los actos legislativos dispuestos por el presidente fueran consecuencia de una decisión expresa del Congreso, se deberán determinar los efectos jurídicos que se producen hacia el pasado, sin que en caso alguno puedan quedar afectados derechos adquiridos como consecuencia de su aplicación. Esta última regla también se aplicará al caso de rechazo ficto.

Incumplimiento del Poder Ejecutivo

Art. 30. – 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. 31. – 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.

Inasistencia de los legisladores a la sesión

Art. 32. – La inasistencia injustificada del legislador a la sesión en la que se trate la aprobación o el rechazo del decreto lo hará incurrir en el delito previsto en el artículo 249 del Código Penal.

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, 12 de julio de 2006.

*Elisa M. A. Carrió. – Adrián Pérez. –
Marcela V. Rodríguez.*

INFORME

Honorable Cámara:

El objetivo de este proyecto es regular con toda precisión el funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente encargada de controlar el cumplimiento, por parte del Poder Ejecutivo, del dictado de los decretos legislativos previstos en el texto constitucional.

Debe quedar perfectamente claro que nuestra Constitución no autoriza el otorgamiento de “plenos poderes” legislativos a favor del gobierno, ni tampoco “cheques legislativos” en blanco, que le permitan disponer libremente del patrimonio del Estado sin estar ellos previamente individualizados y determinados, luego del suficiente debate público que justifique su transferencia, y en qué marco procedimental.

Del proyecto que venimos a poner a consideración de la Honorable Cámara en materia de tanta trascendencia quisiéramos destacar los siguientes puntos:

a) En la integración de la Comisión Bicameral Permanente se propone que las representaciones políticas minoritarias tengan, como mínimo, un cincuenta por ciento (50 %) de los integrantes. Ello debido a que esta comisión debe controlar las disposiciones de carácter legislativo que emite el Poder Ejecutivo y una composición como la que proponemos constituye un reaseguro de que este control se lleve efectivamente a cabo.

b) Se dispone que las bases legislativas que dicte el Congreso no serán reglamentables por el delegatorio, previsión más que necesaria para impedir que el Ejecutivo, o cualquier otro delegatorio, pretenda prevalerse de su potestad reglamentaria para modificar las bases de la delegación, cuestión inviable en el sistema constitucional que nos rige. Si las bases legislativas son el límite al delegatorio por parte del Congreso, mal puede el poder limitado pretender modificar la limitación.

c) Se incluye la trascendente prohibición, de carácter absoluta, de producir delegación legislativa en las cuatro materias que la Constitución ha previsto como de "reserva de ley absoluta" a favor del Congreso en el inciso 3 del artículo 99, es decir en materia penal, tributaria, electoral y sobre régimen de los partidos políticos. La indelegabilidad legislativa con carácter absoluto en las materias que los textos constitucionales han otorgado "reserva absoluta" a favor del Parlamento viene siendo defendida en la doctrina comparada con firmeza por la doctrina italiana (Mortati, Sanduli, Crisafulli, Pizzorusso, Pace y Zagrebelsky, citados por Luis Villacorta Mancebo en su libro *Reserva de ley y Constitución*, Ed. Dykinson, 1994, página 38), así como parte de la doctrina española (García Macho, Bassols Coma, y con matizaciones García de Enterría y Tomás R. Fernández, también citados por Villacorta Mancebo en la obra de referencia). La misma posición fue sostenida por el convencional Quiroga Lavié en su intervención en la Convención Constituyente de 1994, haciendo referencia a materias indelegables, entre las cuales hizo mención explícita al tema tributario flagrantemente incumplido en la reciente sanción del proyecto sobre reforma del Estado, como ya fuera apuntado.

Hacer extensiva la prohibición de la delegación legislativa en relación con las potestades de control que tiene el Congreso, es una lógica inferencia de la afirmación del régimen republicano en nuestro país. Nada más absurdo que el Congreso delegue sus potestades de control, pues, en tal caso, estaríamos, virtualmente, frente a la hipótesis de plenos poderes fulminada institucionalmente a partir de la histórica cláusula consagrada en el artículo 29 de la Constitución Nacional. Una delegación de esa naturaleza equivale, virtualmente, a delegarle al Ejecutivo potestades judiciales. El poder de control jamás puede ser entregado a los poderes controlados.

d) También proponemos que los decretos de necesidad y urgencia y los decretos legislativos delegados que dicte el Poder Ejecutivo se encuentren numerados en forma independiente cada uno de ellos, a partir de la promulgación de la presente ley. De este modo se dará mayor certeza al trabajo legislativo del Ejecutivo y se evitarán discusiones so-

bre el respectivo carácter del material legislativo promulgado por el gobierno.

Asimismo, como lo prevé la Constitución Nacional, deberá ser el jefe de Gabinete de Ministros de la Nación quien someta los decretos, dentro de los diez días de su dictado, a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Se regula que el jefe de Gabinete también deba dar aviso de la emisión de los decretos a la comisión, a los presidentes de ambas Cámaras del Congreso, y que éstos deberán convocar a sus miembros en forma inmediata si se estuviere en período de receso.

Todos los decretos deberán ser tratados por la comisión bicameral antes de que hubieren transcurrido diez días de su recepción del jefe de Gabinete. En dicho plazo deberá emitirse y elevarse al plenario de las dos Cámaras del Congreso el dictamen respecto de su validez o invalidez.

Las Cámaras tendrán un plazo de treinta días, desde el día siguiente a aquel en el que recibieran el dictamen de la comisión, o desde el vencimiento del plazo de la comisión para emitirlo en los casos en que no lo hiciera, para expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto (aprobación o rechazo). Vencido el plazo para su tratamiento por las Cámaras sin que ambas lo aprueben, el decreto se considerará no ratificado.

Los pronunciamientos del Congreso no podrán ser vetados en ningún caso por el Poder Ejecutivo, y todo incumplimiento de la ley en que este poder incurriere dará lugar a la declaración judicial de nulidad absoluta del decreto, para lo que se deja expedita la vía del amparo. Por último, los incumplimientos a la ley y a la Constitución del jefe de Gabinete de Ministros importarán su responsabilidad, pasible de una moción de censura en los términos del artículo 101 de la norma fundamental.

Por los fundamentos expuestos, y en atención a la vital importancia que tiene para la salud de nuestra república la correcta reglamentación del trámite de los decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y promulgación parcial de leyes, venimos a proponer el presente dictamen.

Adrián Pérez.