



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO LEY

El Senado y Cámara de Diputados...

MODIFICACIÓN DE LA LEY N° 26.122

1º) *Sustitúyanse los textos de los artículos 3, 5, 6, 10, 18, 19, 22, 24 de la ley 26.122 por los siguientes:*

Integración

Artículo 3: La Comisión Bicameral Permanente está integrada por (9) diputados y (9) senadores, los que serán designados por sus respectivas cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios respetando la proporción de las representaciones políticas. En ningún caso un bloque o partido político podrán tener más de (3) tres representantes por cada Cámara.

Autoridades

Artículo 5: La Comisión Bicameral Permanente elige anualmente un presidente, un vicepresidente y un secretario. Los dos primeros cargos deberán recaer sobre legisladores de distinta Cámara y bancada. La presidencia es alternativa y corresponde un año a cada Cámara.

El presidente de la comisión será designado a propuesta del bloque político de oposición con mayor número de legisladores en la Cámara a la que corresponda la presidencia durante ese período.

Funcionamiento

Artículo 6: La Comisión Bicameral Permanente cumple funciones aun durante el receso del Congreso de la Nación. Sus sesiones son de carácter público.

Dictamen de la Comisión Bicameral Permanente

Artículo 10: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto, dictaminando su aprobación, su rechazo o su nulidad, según corresponda. Luego deberá 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 y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. En particular, debe detallar los siguientes puntos:

La existencia de circunstancias excepcionales que impidieron al Poder Ejecutivo seguir el trámite ordinario previsto en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes.

Las razones de necesidad y urgencia que justificaron el dictado del decreto.

La inexistencia, en su articulado, de normas que regulen algunas de las materias expresamente vedadas por la Constitución Nacional en el artículo 99 inc. 3º.



H. Cámara de Diputados de la Nación

El cumplimiento de la suscripción del decreto en acuerdo general de ministros con el refrendo por parte de éstos últimos, conjuntamente con el del Jefe de Gabinete.

La razonabilidad del decreto y la proporcionalidad entre el medio utilizado y el fin buscado. Es decir, deberá detallarse con precisión las razones que justificaron el dictado del decreto y las circunstancias que impidieron seguir el trámite ordinario de formación y sanción de las leyes.

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

Trámite

Artículo 18: El Jefe de Gabinete deberá someter los decretos de necesidad y urgencia y de promulgación parcial a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente, concurriendo personalmente ante ella, dentro de los (10) diez días contados desde su dictado.

Vencido dicho plazo sin que el Jefe de Gabinete cumpla con tal exigencia, la Comisión Bicameral Permanente se abocará de oficio a su tratamiento.

El Jefe de Gabinete, en el caso que hubiera incumplido con dicha función, será pasible de una moción de censura en los términos del artículo 101 de la Constitución Nacional

Cuando el Congreso esté en receso, el dictado de un decreto de necesidad y urgencia importará la convocatoria automática a sesiones extraordinarias para su inmediato tratamiento por parte de ambas cámaras del Congreso. A tal fin, las autoridades de cada una de ellas deberán convocarlas a los plenarios respectivos, incorporándolo al orden del día, dentro de las 48 horas de recibido el dictamen de la Comisión Bicameral Permanente, o de operado el vencimiento del plazo previsto en el artículo 19.

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

Artículo 19: La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el Jefe de Gabinete, o desde el vencimiento del plazo dispuesto para su remisión, 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, III del presente Título.

Pronunciamiento

Artículo 22: Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. La 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.

Rechazo



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 24: Para mantener su vigencia, los decretos de necesidad y urgencia y los de promulgación parcial de leyes deberán ser aprobados expresamente por la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara del Congreso. Perderán su vigencia aquellos decretos que sean rechazados por una de las Cámaras o que no sean aprobados en forma expresa por ambas Cámaras dentro de los treinta (30) días corridos contados desde la fecha de su dictado.

Rechazado un decreto de necesidad y urgencia o un decreto delegado por el Congreso, el Poder Ejecutivo no podrá dictar otro sustancialmente análogo mientras no se modifiquen las circunstancias que tuvo en cuenta el Congreso para decidir el rechazo.

En caso de los decretos delegados, solamente el rechazo expreso por ambas cámaras del Congreso implicará su derogación, quedando a salvo los derechos adquiridos por particulares durante su vigencia, conforme lo establecido por el artículo 76 de la Constitución Nacional.

El rechazo del decreto de promulgación parcial por mayoría simple de cualquiera de las cámaras o el vencimiento del plazo establecido en el primer párrafo de este artículo, importará dejar sin efecto la ley parcialmente promulgada.

2º) Incorpórese como artículo 10 bis de la ley 26.122 el siguiente texto:

Nulidad

Artículo 10 bis: Será nulo de nulidad absoluta e insanable el decreto de necesidad y urgencia que:

Regule materia penal, tributaria, electoral o de partidos políticos.

Se dicte no habiendo necesidad y urgencia.

Se dicte en violación a los requisitos formales del artículo 99 inc. 3º.

3º) De forma.

Maximiliano Ferraro

Mariana Stilman

Juan Manuel Lopez

Javier Campos

Carolina Castets

Héctor Flores

Monica Frade

Lucila Lehman

Leonor Martínez Villada

Ruben Manzi

Paula Oliveto Lago

Alicia Terada

Mariana Zuvic



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Consideraciones previas

El presente proyecto tiene como antecedente -y como base- la media sanción de esta Cámara del día 21 de abril de 2010. En aquella oportunidad, diferentes bloques políticos lograron consensuar una reforma integral de la ley 26.122 y es reproducción de sus similares tramitados bajo expedientes 1258- D-2014 y 301-D-2016.

En la actualidad es necesario -y, sin dudas, posible- que dicho consenso al que se arribó por entonces sea nuevamente alcanzado. El acuerdo logrado en aquella oportunidad debe ser la base para recuperar el equilibrio entre los distintos poderes del estado que fue gravemente afectado con la sanción de la ley 26.122 puesto que acrecentó las facultades legislativas del Poder Ejecutivo.

Objeto

El proyecto de ley -cuya aprobación propiciamos- tiene por objeto modificar la ley N° 26.122 -que reglamentó los decretos de necesidad y urgencia, los decretos delegados y los decretos de promulgación parcial de leyes- puesto que, a nuestro entender, reviste de grandes deficiencias que contradicen la manda constitucional en esta materia. Las reformas que proponemos tienen por finalidad acentuar el control parlamentario de dichos decretos para, de este modo, garantizar que aquellos sean dictados respetando los preceptos constitucionales.

La constitución reformada en el año 1994 pretendió atenuar el presidencialismo reinante en aquellos tiempos. Sin embargo, dicho objetivo no se cumplió puesto que se crearon institutos que le concedieron facultades legislativas al Poder Ejecutivo, acrecentando el poder de este último. Ello ocurrió, por ejemplo, con la incorporación a la Constitución Nacional de los decretos de necesidad y urgencia que, hasta ese entonces, no se encontraban regulados, aunque contaban con el aval de la jurisprudencia.

Sin embargo, la Constitución Nacional estableció que dichos institutos debían reglamentarse con la finalidad de que el Congreso Nacional pueda efectuar un



H. Cámara de Diputados de la Nación

exhausto control. Para ello, previó la creación de una Comisión Bicameral Permanente de control de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo Nacional.

En el año 2006, finalmente el Congreso Nacional reglamentó los decretos de necesidad y urgencia, los decretos delegados y los decretos de promulgación parcial de leyes a través de la sanción de la ley 26.122.

Sin embargo, como anteriormente lo expresamos, dicha ley reviste de grandes defectos razón por la cual, a través del presente proyecto de ley, venimos a proponer su modificación.

Defectos de la ley 26.122

A los efectos de regular el control parlamentario de los decretos que reglamenta, la ley N° 26.122 estableció el siguiente procedimiento: Una vez que el Poder Ejecutivo dicta un decreto de necesidad y urgencia o de promulgación parcial, el Jefe de Gabinete debe, dentro de los diez días, enviar el decreto a la Comisión Bicameral, quien deberá tratarlo dentro de los diez días de recibido. Si el Jefe de Gabinete no envía el decreto a la Comisión, ésta última deberá avocarse a tratarlo de oficio. Asimismo, en el caso que la Comisión, vencido el plazo de diez días, no haya dictaminado, las cámaras se avocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto.

Por otra parte, previó que los decretos de necesidad y urgencia, para dejar de producir efectos, deberían ser rechazados por ambas cámaras del Congreso.

De lo anteriormente expuesto se desprende que la ley 26.122 posee dos grandes defectos: En primer lugar, establece que en el caso que una de las cámaras apruebe el decreto, este último ya no podrá ser rechazado. De este modo, somete a los decretos dictados por el poder ejecutivo en ejercicio de facultades delegadas a un tratamiento distinto del previsto para la sanción de las leyes. En efecto, para sancionar una ley se requiere la aprobación de ambas cámaras mientras que para ratificar un decreto alcanza con que una de ellas lo apruebe.

Lo razonable sería que el decreto deba ser ratificado por ambas cámaras para que, de este modo, se asemeje su tratamiento al previsto para la sanción de las leyes. En segundo lugar, no establece ninguna solución para el caso que el Congreso no trate el decreto dictado por el Poder Ejecutivo. En consecuencia, como el decreto desde su dictado tiene la misma eficacia que una ley, aquel seguirá surtiendo efectos sin haber sido sometido al control parlamentario. En este caso, lo razonable sería fijar un plazo de validez del decreto.



H. Cámara de Diputados de la Nación

En este sentido Bidart Campos sostiene lo siguiente: "Cuando el decreto llega al Congreso es absolutamente imposible que el silencio de sus Cámaras signifique aprobación, y por ende el mantenimiento de su vigencia. La ley reglamentaria a dictarse no puede establecer para este caso específico una aprobación tácita, porque de hacerlo violaría ostensiblemente el artículo 82 de la Constitución. Como lo vedado es la aprobación tácita, estamos seguros de que el rechazo tácito se ha de considerar implícito y válido, de manera que si el decreto de necesidad y urgencia no recibe sanción expresa debe reputarse como rechazado."

Las irregularidades que contiene la actual ley facultan a que el Poder Ejecutivo se arroge funciones que no le corresponden, razón por la cual resulta necesario modificarla para cumplir con el mandato constitucional de respetar irrestrictamente la división de poderes.

Algunas consideraciones sobre los decretos de necesidad y urgencia

Los decretos de necesidad y urgencia se encuentran comprendidos dentro de las "actividades legislativas" de la función ejecutiva, cuya titularidad corresponde al Poder Ejecutivo. En consecuencia, su dictado debe ser de extrema excepcionalidad puesto que implica ejercer una "actividad" que no le corresponde principalmente a él.

En palabras de Bidart Campos, "los reglamentos de necesidad y urgencia son los que se dictan sobre materias de la competencia legislativa, cuando una urgencia súbita exige emitir las normas que el congreso no ha dictado, o suplirlo lisa y llanamente. La necesidad y la urgencia son las razones justificantes para consentir que se margine la división de poderes, y que el ejecutivo ejerza una función del congreso"

Es por ello que el Poder Ejecutivo sólo podrá dictar decretos de necesidad y urgencia siempre y cuando se cumplan los dos parámetros que traza el artículo 99 inc. 3°:

Circunstancias excepcionales que hagan imposible el trámite legislativo
Necesidad y urgencia de suplir dicho trámite mediante un decreto.

Por lo tanto, lo razonable es que el decreto produzca efectos -como si se tratara de una ley debidamente sancionada- mientras se encuentre el impedimento legislativo y hasta tanto el Congreso vuelva a funcionar. Una vez que esto ocurra, el Congreso deberá tratar el decreto con la finalidad de aprobarlo o rechazarlo.



H. Cámara de Diputados de la Nación

En consecuencia, no resulta razonable someter al decreto a un tratamiento más "abreviado" que el previsto para la formación y sanción de las leyes. Ello así, pues, de lo contrario estaríamos en presencia de una forma más simple de sancionar una ley -puesto que solo se requiere la aprobación de una sola de las cámaras- que contradice los más esenciales preceptos constitucionales y republicanos.

Los decretos de necesidad y urgencia -cuando el Congreso retome su normal funcionamiento- deben ser tratados de inmediato con la finalidad de ser sometidos al debido control parlamentario. El Congreso -a través de la aprobación o rechazo- debe decidir si el decreto debe seguir produciendo efectos o no. Ahora bien, ¿qué ocurre si el Congreso no trata el decreto? Entendemos que aquel debe dejar de producir efectos toda vez que su vigencia se mantiene mientras exista el impedimento legislativo.

En tal sentido, Bidart Campos sostiene que "... si, finalmente, el congreso no asumiera el tratamiento del decreto, y ni lo rechazara ni lo convirtiera en ley, esta última omisión debería equipararse al rechazo, con el efecto de que el decreto quedaría derogado".

Por ello, nuestro proyecto establece un plazo en el que el Congreso -una vez recuperado su normal funcionamiento- debe tratar el decreto. Una vez que aquel haya vencido, el decreto perderá su vigencia.

Nuestro Proyecto

El objetivo principal de nuestro proyecto es establecer que los decretos de necesidad y urgencia y los de promulgación parcial de leyes, para mantener su vigencia, deban ser aprobados por ambas cámaras del Congreso. De este modo asemejamos el tratamiento de dichos decretos al previsto por la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes. No resulta razonable someterlos a un tratamiento más simplificado, máxime teniendo en cuenta que se trata de institutos excepcionales.

En suma, todas las modificaciones que proponemos tienen por finalidad dejar expresamente establecido que nuestra Constitución no autoriza el otorgamiento de plenos poderes legislativos en favor del Poder Ejecutivo.

En este sentido, quisiéramos destacar los siguientes puntos de nuestro proyecto: La Comisión Bicameral Permanente no podrá estar integrada por más de tres representantes por cada cámara de un mismo bloque o partido político.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Asimismo, el presidente y el vicepresidente tendrán que ser de distinta bancada. De este modo, habrá mayor pluralidad en la composición de la comisión.

Las sesiones de la Comisión Bicameral Permanente deberán ser de carácter público.

Detallamos con precisión los puntos sobre los cuales debe expedirse el dictamen de la Comisión Bicameral Permanente. Ello así, pues, creemos necesario que la comisión debe hacer un minucioso análisis de todos los requisitos que deben cumplir el dictado de los decretos que regula la ley 26.122.

La Comisión Bicameral Permanente podrá decretar la nulidad del decreto, cuyos presupuestos se encuentran en el artículo 10 bis que incorporamos.

El Jefe de Gabinete deberá someter los decretos de necesidad y urgencia y de promulgación parcial de leyes a la Comisión Bicameral Permanente dentro de los (10) diez días contados desde su dictado. A tal efecto, deberá concurrir personalmente a la Comisión.

El Jefe de Gabinete que no hubiera sometido dichos decretos a la Comisión Bicameral Permanente en el plazo de (10) diez días será pasible de una moción de censura en los términos del artículo 101 de la Constitución Nacional.

La Comisión Bicameral Permanente tiene (10) diez días para elevar el dictamen al plenario de ambas cámaras, las que deberán tratarlo de inmediato. Asimismo, se establece que perderán su vigencia aquellos decretos que sean rechazados por una de las Cámaras o que no sean aprobados en forma expresa por ambas Cámaras dentro de los treinta (30) días corridos contados desde la fecha de su dictado. Ello así, pues, en la actualidad ocurre que el Congreso no trata los decretos dictados por el Poder Ejecutivo y, al no tener un plazo de duración, producen efectos eternamente sin haber pasado por el debido control parlamentario.

Los decretos de necesidad y urgencia y los decretos de promulgación parcial de leyes, para mantener su vigencia, deberán ser aprobados por ambas cámaras del Congreso. Cabe recordar que la actual ley prevé que alcanza con la aprobación de una de las cámaras para que el decreto siga surtiendo efectos. Dicha situación carece de toda lógica jurídica, razón por la cual proponemos su modificación.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Conclusión

Si bien la Constitución reformada en el año 1994 incorporó ciertos institutos que le confieren facultades legislativas al Poder Ejecutivo, estableció que aquellos debían ser reglamentados de forma tal que el Congreso Nacional pueda llevar a cabo el debido control.

Sin embargo, la reglamentación tardó en llegar. Recién en el año 2006 se sancionó la ley 26.122 que reglamentó los decretos de necesidad y urgencia, los decretos de delegación legislativa y los decretos de promulgación parcial de leyes.

Ahora bien, dicha ley estableció un régimen que contradice el texto constitucional puesto que atenúa el control parlamentario de los decretos. En efecto, -como en reiteradas oportunidades lo manifestamos en este escrito- estableció que los decretos de necesidad y urgencia, para perder su vigencia, debían ser rechazados por ambas cámaras del Congreso. De este modo se afecta la división de poderes -esencia de toda república- toda vez que se afecta el control que el Congreso Nacional debe efectuar de aquellos actos de naturaleza legislativos que dicta el Poder Ejecutivo.

Es por ello que nos parece necesario reformar la actual ley para cumplir con el mandato constitucional y, en consecuencia, reforzar el sistema republicano.

En virtud de lo anteriormente expuesto, solicitamos la aprobación del presente proyecto de ley.

Maximiliano Ferraro
Mariana Stilman
Juan Manuel Lopez
Javier Campos
Carolina Castets
Héctor Flores
Monica Frade
Lucila Lehman
Leonor Martínez Villada
Ruben Manzi
Paula Oliveto Lago
Alicia Terada
Mariana Zuvic