



DIPUTADOS ARGENTINA

2020 - Año del General Manuel Belgrano

PROYECTO DE LEY

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación y el Senado de la Nación resuelven...

TRATAMIENTO DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA

ARTÍCULO 1.- Modificase el artículo 17 de la Ley N° 26.122, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

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 5° del Código Civil y Comercial de la Nación.

ARTÍCULO 2.- Modificase el artículo 24 de la Ley N° 26.122, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

El rechazo por alguna de las Cámaras del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 5° del Código Civil y Comercial de la Nación, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

ARTICULO 3.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Señor presidente,

El proyecto que en esta oportunidad presentamos tiene por objeto incorporar una breve pero medular modificación en la Ley Nº 26.122 sobre RÉGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y DE PROMULGACIÓN PARCIAL DE LEYES.

En efecto, tal como es sabido, en la reforma constitucional de 1994 se contemplaron tres tipos de decretos de manera en particular: a) los decretos de necesidad y urgencia en el art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional (CN); b) los decretos delegados en el art. 76 CN, y c) los decretos de promulgación parcial de las leyes en el art. 80 CN.

El constituyente previó que, a diferencia de los decretos autónomos (99.1 CN) y de los reglamentarios (99.2 CN), la normativa mencionada en el párrafo anterior tuviera un control especial por parte del Congreso de la Nación, previo paso por la Comisión Bicameral Permanente (art. 99.3 CN).

La razón no fue, por cierto, baladí: nos encontramos frente a actos emanados del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) que tienen vinculación directa e inmediata con atribuciones propias del Poder Legislativo (PLN).

En el caso de los célebres DNU, el PEN emite, de hecho, “disposiciones de carácter legislativo”, sin intervención previa del Congreso, en aquellos casos en que “circunstancias excepcionales” impiden seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

En el supuesto de los decretos delegados, es el propio legislador quien, ante casos de “administración o de emergencia pública”, traspasa alguna de sus atribuciones al poder administrador, dentro de los límites que la propia Constitución impone.

Por último, en lo que a los decretos de promulgación parcial respecta, estamos en presencia de un supuesto intermedio entre la promulgación del proyecto de ley tal y como viene del poder legislativo (art. 78 CN), y el caso del veto presidencial, que hace volver el proyecto al Congreso para que comience, en su caso, el ciclo de “insistencia” legislativa (art. 83 CN). Sin embargo, la facultad acordada al Presidente de promulgar parcialmente un proyecto de ley contiene el riesgo de frustrar “el espíritu [o] la unidad del proyecto sancionado por el Congreso”.

En los tres casos, pues, se acepta una intervención posterior del Congreso, en razón, insistimos, de la íntima vinculación entre la actividad normativa desplegada por el PEN y las atribuciones del PLN.

Ello se enmarca, por lo demás, en la indiscutible impronta de “control” que surge del Derecho Constitucional moderno. En efecto, la Constitución configura una norma jurídica cuyo trasfondo último reside en el límite al poder estatal, a fin de salvaguardar los derechos de las personas.

La teoría de división de poderes – tanto en su planteo original de larga estirpe como su concepción actual – tiene por norte dicha limitación, parte de la base de que “el poder corrompe, y el poder absoluto corrompe absolutamente (Acton), y – asumiendo que se trata

no de aislamiento de los órganos sino de mutuo control y cooperación – postula en términos generales que “el sector legislativo nunca ejercerá los poderes ejecutivo y judicial, o cualquiera de ellos; el ejecutivo nunca ejercerá los poderes legislativo y judicial, o cualquiera de ellos; el judicial nunca ejercerá los poderes legislativo y ejecutivo, o cualquiera de ellos: con el fin de que pueda ser un gobierno de leyes y no de hombres” (Adams).

Ahora bien, desde ese marco teórico es que avanzamos en proponer la presente reforma legal.

La ley 26.122 fue sancionada, como es sabido, más de una década después de que el constituyente reformador pusiera en cabeza del Congreso la obligación de hacerlo (art. 99 inc. 3), en el año 2006.

Y entre las múltiples críticas que ha recibido por parte de la doctrina, una es la que con mayor clamor se ha elevado, inclusive hasta hoy en día: el mecanismo de aprobación de los decretos por parte del Congreso de la Nación.

Se ha dicho, por ejemplo, que “sobre el procedimiento del examen que debe ejercer el Congreso, el control establecido por la ley 26.122 es más aparente que real (...) porque (...) establece que la derogación de cualquiera de los decretos de marras procede por el rechazo de ambas Cámaras (Gelli).

En el mismo sentido, “el contenido meramente formalista de la ley 26.122 no hace más que ratificar una ausencia de capacidad manifiesta por parte del Poder Legislativo para ejercer su rol de órgano controlador respecto del ejercicio de facultades que, en definitiva, le son propias en un Estado de Derecho (...) [porque] si una sola de las Cámaras lo aprueba, el decreto es válido, por la simple resolución afirmativa de una de ellas, lo cual desvirtúa la homogeneidad de criterio que exige toda decisión del Congreso, como poder político” (Sabsay).

En efecto, el actual art. 24 de la ley prevé que “[e]l rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2° del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia”.

En otros términos, el único supuesto en que el Congreso puede rechazar el decreto remitido por el PEN es que ambas cámaras se pronuncien en tal sentido.

Sin embargo, entendemos, junto con cantidad de otros proyectos presentados en tal sentido (sólo como ejemplos, 2314-D-2019, S-0979/19, 0192-D-2019, S-3231/18, 1691-D-2018, S-509/18, S-42/18, 4212-D-2017, S-1586/17, 0844-D-2017, 7609-D-2016, S-1264/16, S-866/16, 0301-D-2016), que la solución antedicha no es la correcta.

Consideramos que exigir que las dos cámaras deban coincidir en una resolución de rechazo del decreto en cuestión se distancia de la voluntad del constituyente, el que dejó en claro el carácter excepcional de la atribución conferida al poder administrador.

Expresiones tales como “Se prohíbe la delegación legislativa...”, “solamente podrán ser promulgadas...” y “no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposición de carácter legislativo” (art. 76, 80 y 99.3 CN, respectivamente), sumadas a la construcción doctrinaria levantada en derredor de la necesaria limitación del PEN y, en particular, a la concentración de facultades que se observa en el Presidente por fuera de las conferidas literalmente por la Constitución (lo que configura el fenómeno conocido por

“hiperpresidencialismo”), todo ello, nos convence de que la exigencia legal actual va a contramano de lo que la Constitución Nacional y la realidad del país requieren, a la luz, insistimos, del marco teórico al que previamente pasamos revista.

La solución que proponemos es que el rechazo de una sola de las cámaras provoque la derogación del decreto sometido a la consideración del Congreso.

Dicha alternativa flexibiliza la rigidez actual del sistema (que beneficia, obviamente, el accionar del Poder Ejecutivo), pero a la vez brinda cierta estabilidad a la normativa por él emitida, en tanto no exige la necesaria aprobación de ambas cámaras para la supervivencia de la norma.

En otros términos, nos encontraríamos frente a un Congreso que puede rechazar la disposición de carácter legislativo emitida por otro órgano, sin que una de las cámaras pueda obstaculizar la función de control que la propia CN le ha otorgado, como sucede hoy en día con la redacción actual del art. 24 de la ley.

Recordemos, en este sentido, que el principio general es el de prohibición de tales normas, razón por la cual, como es sabido, la existencia de dichas “excepciones” debe ser interpretada restrictivamente, conforme los principios generales del derecho. De allí que sostenemos que el rechazo de una sola cámara debe bastar para tener por derogado, insistimos, el decreto en cuestión.

Es ésta la mejor opción, a nuestro criterio, para que la función de control encomendada al Congreso se realice plenamente y deje de ser letra muerta en la ley (como lo prueba la praxis legislativa desde 2006 hasta nuestros días) y a la vez que para que la norma dictada por el Poder Ejecutivo goce de un grado de estabilidad razonable, en pos de la salvaguarda de la seguridad jurídica necesaria en todo estado de derecho.

Por último, advertimos que tanto en el art. 24 comentado hasta ahora como en el art. 17 se hace referencia al ya derogado Código Civil, razón por la cual se introdujo la modificación actualizándolo a la normativa del Código Civil y Comercial de la Nación.

Por las razones expuestas, solicito a mis pares que me acompañen.