



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación, reunidos en Congreso,
sancionan con fuerza de*

LEY

Artículo 1º: Sustitúyase el artículo 10 de la ley 26.122 por el siguiente:

"Artículo 10: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse sobre:

- a) La validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento;*
- b) La adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado;*
- c) La existencia de una situación de necesidad para su dictado, justificada por cuestiones emergencia pública que genere un peligro real o inminente para la sociedad en su conjunto o para una parte importante de ella.*

Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente podrá consultar a las comisiones permanentes con competencia en razón de la materia.

El dictamen que aconseje el rechazo podrá fundarse en la ausencia de cualquiera de los requisitos establecidos en la Constitución Nacional y en la presente.

El dictamen se elevará al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, a cuyo efecto será incorporado como primer punto del orden del día de la primera sesión posterior a su recepción."

Artículo 2º: Sustitúyase el artículo 17 de la ley 26.122 por el siguiente:

"Los decretos a que se refiere esta ley tienen vigencia desde su publicación oficial, en los términos del artículo 5º del Código Civil y Comercial.

El jefe de Gabinete de Ministros deberá someterlos a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro de los diez (10) días hábiles desde la fecha de su dictado. Recibido el decreto o vencido el plazo para hacerlo, la Comisión Bicameral fijará una audiencia dentro de los cinco (5) días corridos para que el jefe de Gabinete de Ministros comparezca personalmente, explique los motivos que, a juicio del Poder Ejecutivo, justificaron la emisión del decreto y responda las preguntas que se le formulen".

"2020 — AÑO DEL GENERAL MANUEL BELGRANO"

Artículo 3º: Incorpórase como segundo párrafo del artículo 18 de la ley 26.122 el siguiente texto:

"Cuando el Congreso esté en receso, el dictado de uno de los decretos a que se refiere la presente ley importará la convocatoria automática a sesiones extraordinarias para el inmediato tratamiento del decreto y del dictamen de la Comisión Bicameral Permanente".

Artículo 4º: Sustituyese el artículo 19 de la ley 26.122 por el siguiente:

"Artículo 19: La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez (10) días hábiles, contados desde la audiencia efectuada con 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".

Artículo 5º: Sustitúyese el artículo 22 de la ley 26.122 por el siguiente:

"Artículo 22: Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata".

Artículo 6º: Sustitúyese el artículo 24 de la ley 26.122 por el siguiente:

"Artículo 24: Para mantener la vigencia a la que se refiere el artículo 17 de la presente ley, los decretos de necesidad y urgencia, los decretos de promulgación parcial de leyes y los decretos delegados dictados con invocación de la emergencia pública deberán ser aprobados expresamente por la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada por cada Cámara del Congreso. Pierden vigencia los decretos de necesidad y urgencia que sean rechazados por cualquiera de las Cámaras o que no sean aprobados en forma expresa por ambas Cámaras dentro de los noventa (90) días corridos contados desde la fecha de su dictado. Rechazado un decreto, 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".

ENRIQUEZ

Jorge

Ricardo

Firmado digitalmente
por ENRIQUEZ Jorge
Ricardo

Fecha: 2020.07.06
18:53:35 -03'00'

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La ley 26.122, sancionada en 2006, reglamenta el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos de necesidad y urgencia (DNU, art. 99, inciso 3°, de la CN), los decretos delegados (art. 76 de la CN) y los que promulgan parcialmente leyes (art. 80 de la CN). Todos esos actos implican el ejercicio de facultades legislativas por parte del presidente, que se adicionan a las que ya tenía como "colegislador" en la Constitución histórica, que se manifestaba en su participación en el procedimiento de formación y sanción de las leyes.

Dicha norma subsana, por lo menos en el aspecto formal, una larga omisión legislativa, ya que desde la entrada en vigencia de la reforma constitucional de 1994 estaba pendiente la creación de la comisión bicameral permanente encargada de controlar estos decretos (arts. 99, inciso 3°, y 100, incisos 12 y 13, de la CN) y la sanción de la ley especial ordenada en el artículo 99, inciso 3° para reglamentar el trámite y los alcances de la intervención del Congreso en el control de los DNU.

El ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo es un fenómeno que no se limita a la Argentina, pero que en nuestro país, así como en otros países latinoamericanos, se fue consolidando a lo largo del siglo XX, por una diversidad de factores que explican la concentración de atribuciones en el presidente.

La incorporación de estos tres tipos de decretos flexibiliza el principio de la separación de poderes, al permitirle al presidente ejercer facultades legislativas (ya sea por propia determinación (DNU), por iniciativa del Congreso (decretos delegados), o al poner en vigor algunas partes de una ley y no otras (promulgación parcial).

Sin embargo, no debe perderse de vista que el primer objetivo manifestado por la ley declarativa de la necesidad de la reforma sancionada en diciembre de 1993 —que habilitó la que sería la reforma constitucional de 1994— fue la "atenuación del sistema presidencialista" (Ley 24.309, art. 2°, Núcleo de Coincidencias Básicas, apartado A).

En consecuencia, la cuestión debe examinarse a la luz de ese principio rector. No es difícil conciliar lo que parece una contradicción (menos presidencialismo con más facultades presidenciales). Si se le otorgan mayores atribuciones al Poder Ejecutivo es para su empleo con carácter verdaderamente extraordinario y sujetas a estrictos controles, sin soslayar la premisa básica que no se ha alterado: la función de legislar le corresponde en forma eminente al Congreso. No hay un modo de legislar alternativo, en manos del presidente. Este puede adelantarse por razones de urgencia a la intervención del Congreso (DNU), regular alguna materia que el Congreso le delegó (decretos delegados) o promulgar una parte de una ley que tiene autonomía respecto de otras partes (decretos de promulgación parcial), de un modo que razonablemente pueda interpretarse como guiado por la voluntad presunta del Congreso.

No ha sido esa la *ratio legis* de la ley 26.122, concebida para consolidar, antes que para limitar, el ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo. De ahí que haya despertado cuestionamientos respecto de su constitucionalidad, formulados por la más calificada doctrina.

Sin embargo, no resulta necesario abrogar la ley y sancionar una nueva. En sus aspectos procedimentales, ajustados algunos aspectos que reflejan la señalada orientación general, no hay motivos para introducir mayores reformas. Lo que debe modificarse es poco, pero sustancial. Es imprescindible realizar un giro copernicano que adecue el sentido de la ley a la letra y el espíritu de la Constitución Nacional, para la cual —como ha sido señalado— las facultades legislativas del

"2020 — AÑO DEL GENERAL MANUEL BELGRANO"

presidente son excepcionales y sujetas a un control efectivo e inmediato de quien es el verdadero titular de tales atribuciones, el Congreso Nacional.

Ese giro se obtiene, fundamentalmente, a través de la modificación del artículo 24, estableciendo la caducidad del decreto de que se trate si no es aprobado expresamente por ambas Cámaras dentro de un plazo determinado (que el proyecto fija en noventa días). De esta forma se termina con el sistema actual, que mantiene la vigencia de los decretos que no sean expresamente rechazados por ambas Cámaras, lo que en la práctica equivale a otorgarle un sentido ratificatorio al silencio del Congreso y a permitir que el Poder Ejecutivo sancione leyes con el apoyo de una sola de las Cámaras, en abierta contradicción con el procedimiento de formación y sanción de las leyes, con el artículo 82, CN, que veda la sanción ficta de las leyes, con el propósito de atenuar el presidencialismo que guió al constituyente de 1994 y, en fin, con la forma republicana de gobierno (art. 1º, C.N.) que se expresa, entre otros elementos, en el principio de la división de poderes.

La solución de la ley vigente, por lo menos respecto de los decretos de necesidad y urgencia, es opuesta a la que rige en diversas constituciones que aceptan estos instrumentos. Así, por ejemplo, en las constituciones de Brasil, de Italia y la de la Ciudad de Buenos Aires, por citar sólo unos casos, si los decretos de necesidad y urgencia no son ratificados en un plazo determinado (30 o 60 días) pierden vigencia.

Es este criterio, como se ha dicho, el único compatible con el principio republicano de la división de poderes (art. 1º, CN) y con la expresa previsión que incluyeron los constituyentes de 1994 como artículo 82: "La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta." También se ha previsto que la caducidad se produzca por el rechazo de una sola de las Cámaras, aún antes de vencido el plazo legal.

El párrafo final del artículo 24 introduce una disposición que debería considerarse superflua, por obvia, pero que los acontecimientos recientes han hecho necesaria: rechazado un decreto, se impide el dictado de un nuevo decreto sustancialmente análogo salvo que medie un cambio manifiesto de circunstancias no tenidas en cuenta por el Congreso al decidir el rechazo.

En el artículo 17 se ha previsto la comparecencia personal del jefe de Gabinete de Ministros a la Comisión Bicameral Permanente para explicar los motivos del uso de un instrumento de naturaleza excepcional, en el entendimiento de que es esta la recta interpretación de la referencia que hace el artículo 99, inc. 3º, CN, a la necesidad de que ese funcionario someta "personalmente" el decreto a dicha comisión. Esa inteligencia se compadece también con la función de nexo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que la reforma de 1994 quiso asignarle al jefe de Gabinete de Ministros.

En el artículo 18 se establece algo que la doctrina reclamaba y que varios acontecimientos de nuestra historia reciente han indicado como imperioso: en caso de que el decreto sea suscripto durante el receso parlamentario, su mero dictado implica la convocatoria automática y de pleno derecho a sesiones extraordinarias del Congreso para su tratamiento.

Por lo expuesto, solicitamos al cuerpo por su intermedio la aprobación del presente proyecto.

ENRIQUEZ
Jorge
Ricardo

Firmado digitalmente
por ENRIQUEZ Jorge
Ricardo
Fecha: 2020.07.06
18:54:09 -03'00'