



Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

PLAZO PARA LA ADECUACION DE LEYES

Artículo 1º.- Las leyes son plenamente exigibles desde el momento de su entrada en vigencia sin perjuicio de la reglamentación de aquellas cláusulas que no sean directamente operativas. Todos los derechos y garantías que ellas regulen no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia en su reglamentación.

El Congreso de la Nación deberá incluir en las leyes que sanciona un plazo para la reglamentación de las cláusulas no directamente operativas que no será mayor a ciento ochenta (180) días improrrogables contados desde su promulgación. En caso de silencio en la ley, regirá el de ciento ochenta (180) días improrrogables.

Artículo 2º.-El Poder Ejecutivo Nacional y, en su caso, la Autoridad de Aplicación, está obligado a reglamentar las cláusulas no directamente operativas en el plazo establecido en el artículo 1º.

Artículo 3º.- El Poder Ejecutivo Nacional al momento de la promulgación de la ley deberá publicar la fecha de vencimiento para su reglamentación, por aplicación del artículo 1º de esta ley. Vencido este plazo, será de aplicación el artículo 71 de la Constitución Nacional, debiendo además el Jefe de Gabinete de Ministros informar en su visita mensual (artículo 100 inciso 9 de la Constitución Nacional) al Congreso de la Nación los motivos de la demora.

Artículo 4º.- Vencido el plazo del artículo 1º, toda persona a la que, como consecuencia de la omisión o insuficiencia reglamentaria, se le lesione, restrinja altere o impida el goce de un derecho o garantía individual o colectiva podrá interponer acción por omisión reglamentaria. También podrá ser interpuesta por asociaciones defensoras de esos fines legales.

Artículo 5º.- La acción por omisión reglamentaria se regirá por las siguientes pautas:

a) La competencia se determinará por las reglas generales en la materia.



Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

- b) Salvo lo establecido especialmente en esta ley, el procedimiento y las formas procesales se regirán por las normas del fuero competente, siendo de aplicación supletoria el Código Procesal Civil y Comercial y el artículo 498 que regula el juicio sumarísimo.
- c) Conjuntamente con el traslado de la demanda o actuación procesal equiparable se requerirá al Poder Ejecutivo Nacional o la Autoridad de Aplicación los proyectos de decreto reglamentarios que hubiese tramitado, los dictámenes de los servicios jurídicos intervinientes, constancia de todo trámite realizado en tal sentido y un informe acerca de los motivos que dieron lugar al incumplimiento.
- d) La causa se abrirá a prueba solo en aquellos casos que la cuestión no resulte de "puro derecho" por un plazo no mayor a 20 días improrrogables.
- e) Producida la prueba o al vencimiento del plazo del inciso anterior, el juez sin más trámite dictará sentencia denegando o haciendo lugar a la acción, en cuyo caso establecerá las normas reglamentarias integrando supletoriamente el orden normativo.
- f) Sólo será aplicable la resolución que deniegue su acción.
- g) El Poder Ejecutivo Nacional o la autoridad de Aplicación, en su caso, podrán dictar las normas reglamentarias en cualquier momento durante la sustanciación de la acción, en cuyo caso, acreditado el hecho, se declarará abstracta la cuestión principal sin perjuicio de proseguir en aquellos puntos en que se debata el perjuicio del actor.

Artículo 6°.- Invítase a las Legislaturas de las Provincias y de La Ciudad Autónoma de Buenos Aires a promover normativas que permitan otorgar a la Ciudadanía un control más eficiente de la implementación de las Políticas que se sancionan en los poderes legislativos pero que se obstaculizan por un uso arbitrario de los ejecutivos de su poder de reglamentación administrativa.

Artículo 7°.- Comuníquese el Poder Ejecutivo Nacional.

Dip. Ana Carla Carrizo



Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Este Proyecto de Ley tiene como objetivo general fortalecer la voluntad legislativa del Congreso de la Nación en relación al proceso de sanción, promulgación y reglamentación de las leyes. Al mismo tiempo, persigue el objetivo específico de contribuir a ordenar el proceso legislativo para evitar que la ciudadanía, una vez que una norma haya sido sancionada, deba tener que recurrir a procesos extraordinarios en el ámbito judicial en temas en que el Congreso se expidió, para exigir su cumplimiento.

En el proceso de formación y sanción de leyes participan obligatoriamente el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Ante la sanción de una ley por el Congreso, al Poder Ejecutivo le corresponde la promulgación y publicación de las normas, conforme los incisos 2 y 3 del art. 99 de la Constitución Nacional. Corresponde al Poder Ejecutivo Nacional la aplicación de las normas, debiendo reglamentarlas sin alterar su espíritu y ejecutarlas de igual forma. Asimismo el art. 99 de la Constitución Nacional al enumerar las atribuciones y facultades del Presidente de la Nación establece que debe formular y dirigir las políticas públicas nacionales y ejecutar las leyes. Sin embargo, en casos de desacuerdo, la misma Constitución otorga la facultad de vetar total o parcialmente la ley sancionada (art. 80 de la Constitución Nacional).

Una práctica habitual del Poder Ejecutivo en estos años de consolidación democrática, es la suspensión de la legislación con cláusulas no operativas a partir de la no reglamentación. Un relevo minucioso de las etapas del proceso legislativo muestra que el Poder Ejecutivo y las Autoridades de Aplicación (Ministerios o Secretarías) demoran, sin explicitar motivos, la reglamentación de las cláusulas no operativas de normas sancionadas por el Congreso Nacional. Esta dilación vulnera la voluntad legislativa y genera para los afectados la necesidad de recurrir a la Justicia para defender los derechos que la norma otorga. Como



Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

ejemplo de ello, datos del período legislativo comprendido entre Marzo de 2011 y Junio de 2013, nos indican que del total de 204 leyes sancionadas, sólo el 7% fueron objeto de reglamentación, y de éstas además un 20% fueron reglamentadas fuera del plazo establecido en el articulado de la norma, con un promedio de nueve meses de retraso.

Mencionamos dos casos paradigmáticos que ejemplifican la ineficiencia de la Administración en la implementación de las Políticas Públicas:

1. Ley 26.842 (Modificación de las leyes de prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas y del código penal), sancionada en sesiones extraordinarias convocadas por el Poder Ejecutivo, promulgada y publicada en diciembre de 2012, que estipulaba un plazo de 90 días para su reglamentación, pero que, a pesar de ello, aún se encuentra sin reglamentación, y el Poder Ejecutivo no ha dado explicaciones sobre este tema aun cuando en la reciente visita del Jefe de Gabinete al Congreso Nacional, se ha requerido una respuesta al tema en ambas Cámaras.
2. Otro caso testigo más reciente es la Ley 26914 (Problemática y Prevención de la diabetes), sancionada en noviembre de 2013, que estipulaba que el Ministerio de Salud debía reglamentarla en un plazo de 30 días, y por tanto, poner en vigencia que las obras sociales, prepagas y todos los sistemas prestadores de salud deban entregar gratuitamente la medicación y los insumos a los diabéticos.

Esta práctica de retraso en la reglamentación tiene dos motivos fundamentales: la ausencia de límites expresos para la reglamentación en el articulado de las leyes sancionadas, en la mayoría de los casos, y la inexistencia de algún mecanismo institucional que obligue al Poder Ejecutivo a dar cuenta de los motivos de la demora, que genere a su vez visibilidad de los actos u omisiones del Poder Ejecutivo.

Teniendo en cuenta estos motivos, este Proyecto de Ley, a través de la incorporación de plazos máximos para la reglamentación, publicación de los mismos cuando se promulga la norma y la incorporación de la obligatoriedad de la explicación de los actos dilatorios, contribuye a fortalecer la voluntad legislativa y a controlar los actos del Poder Ejecutivo,



Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

permitiendo que se haga visible en el proceso de formulación de una Política Pública la responsabilidad del Poder Ejecutivo y la Administración en los problemas de implementación de las mismas.

Asimismo, la protección y reaseguro de derechos individuales para iniciar una acción se ha contemplado en este proyecto. En los artículos 4 y 5, se ha considerado la posibilidad de iniciar una acción por omisión u insuficiencia reglamentaria. Esta acción pudiendo ser iniciada por un particular afectado por dicha omisión o insuficiencia, o por una asociación que vele por los derechos vulnerados se ha pensado para facilitar los trámites que buscan asegurar el goce de derechos emanados en la legislación.

La problemática aquí planteada ha sido motivo de interés por parte de juristas y se ha plasmado en normativas provinciales:

- a) En la Provincia de Mendoza el Decreto- ley 2589/75 en su art. 2 dispone que podrá interponerse "contra la omisión del Poder Ejecutivo en reglamentar las leyes dentro de los plazos que éstas determinasen".
- b) En la Provincia de Río Negro, el artículo 207 de su Constitución Provincial sostiene que el Superior Tribunal de Justicia dentro de sus atribuciones puede fijar el plazo para que se reglamente una ley y también en casos de incumplimiento integrar el orden normativo resolviendo el caso con efecto limitado al mismo y, de no ser posible, determinar el monto de resarcimiento a cargo del Estado.
- c) En Chubut, la Constitución Provincial sostiene en el artículo 19 que "Toda persona física o jurídica tiene el derecho de interponer acción de amparo por la omisión de cualquiera de los Poderes del Estado Provincial y Corporaciones Municipales en dictar las normas reglamentarias de la presente Ley dentro de los plazos previstos en la misma".

Los antecedentes provinciales muestran que es posible crear una normativa que otorgue una herramienta eficaz para viabilizar la reparación de estas acciones que perjudican el goce derechos, generando una solución útil que agilice los tiempos del proceso judicial.



Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Por último, entonces, estableciendo límites a la reglamentación, mecanismos de informes ante la omisión y la creación de una acción por omisión reglamentaria otorgamos a nuestro orden jurídico elementos valiosos para hacer efectivos la expansión de derechos individuales y colectivos.

El presente es reproducción del expediente 2489-D-2016.

Por los motivos expuestos queda este proyecto a disposición de los diputados y diputadas para su tratamiento.

Dip. Ana Carla Carrizo