



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

2022 - "Las Malvinas son argentinas"

PROYECTO DE LEY

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

MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DEL RÉGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y DE PROMULGACION PARCIAL DE LEYES (LEY 26.122)

**Art. 1º.-** Modifícase el artículo 24 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera: Rechazo

Artículo 24: El plenario de cada Cámara, en ocasión del tratamiento de los decretos, analizará: los decretos de necesidad y urgencia en cuanto a la adecuación de estos a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, en relación a la materia y la necesidad y urgencia del mismo; los decretos de delegación legislativa en cuanto a la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente, en relación a la materia, a las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio; y los decretos de promulgación parcial de leyes en cuanto a 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.

Los decretos deberán ser aprobados expresamente por la mayoría requerida para la aprobación de un proyecto de ley por cada Cámara del Congreso. Los decretos que sean rechazados por una de las Cámaras o que no sean aprobados en forma expresa por ambas Cámaras dentro de los sesenta (60) días corridos contados desde la fecha de su dictado, se los considerará nulos de nulidad absoluta desde la fecha de su emisión.



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

2022 - "Las Malvinas son argentinas"

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.

El rechazo del decreto de promulgación parcial de una ley por mayoría simple de cualquiera de las Cámaras, o el vencimiento del plazo establecido en el segundo párrafo de este artículo, importará dejar sin efecto el decreto y, por lo tanto, la promulgación tácita de la ley, en los términos del artículo 80 de la Constitución.

**Art. 2°.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

2022 - "Las Malvinas son argentinas"

### **FUNDAMENTOS:**

Sr. Presidente:

Los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), si bien fueron incorporados a la Constitución Nacional en la reforma del año 1994, se empezaron a utilizar con anterioridad, durante el gobierno de Alfonsín, de manera acotada y excepcional, y durante el gobierno de Carlos Menem, cuando fueron una práctica habitual y extendida. De hecho, el fallo "Peralta" de la Corte Suprema de Justicia de la Nación avaló su uso durante la gestión de aquél, siempre que el el Congreso, en uso de sus facultades, no adoptare una decisión distinta sobre los puntos legislados, y cuando existiere una situación de riesgo social que justificara la necesidad de la toma de medidas contenidas en el decreto. En ese contexto, los constituyentes, al momento de plasmar su voluntad en el núcleo de coincidencias básicas<sup>1</sup>, en el marco de la reforma constitucional del año 1994, propusieron como uno de sus fines atenuar y limitar el sistema presidencialista, proveyendo, en este caso, un marco normativo a la delegación legislativa y a los Decretos de Necesidad de Urgencia.

La inclusión de estos últimos en el plexo constitucional, en el Art. 99 inc. 3°, fue hecha entonces con el objetivo de establecer pautas concretas para la utilización de los DNU por parte del Poder Ejecutivo, y su control expreso por parte del Congreso. De esa forma, el articulado dispone "*El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al **plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento**, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una*

---

<sup>1</sup> Núcleo de Coincidencias Básicas, Ley 24.309.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

2022 - "Las Malvinas son argentinas"

*ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.*"<sup>2</sup>

Sin embargo, no fue hasta el año 2006 que los DNUs fueron reglamentados en lo que concierne a su procedimiento, por la Ley 26.122. Esto significa que estuvieron 12 años sin control. En ese lapso de tiempo hubo muchas propuestas legislativas destinadas a reglamentar la disposición constitucional. Por ejemplo, una iniciativa presentada por la entonces Diputada Nacional Cristina Fernández de Kirchner, en el año 2000<sup>3</sup>, en el que planteaba que conforme al artículo 82, todo Decreto de Necesidad y Urgencia debería ser ratificado por ambas cámaras del Congreso para su validez, y que su falta de ratificación implicaría su nulidad, estableciendo un plazo cuyo vencimiento sin pronunciamiento por ambas Cámaras del Congreso haría caer el DNU. No obstante, casi paradójicamente, en el año 2006, cuando su esposo Néstor Kirchner era Presidente, la Senadora Fernández de Kirchner impulsó la Ley 26.122 con un texto manifiestamente contrapuesto con lo postulado años antes, y el cual es objeto de modificación de este proyecto por ser contrario a la Constitución y al espíritu del constituyente.

En efecto, la Ley 26.122, en su artículo 22 dice "(...) *el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional*" y en su artículo 24 manifiesta que "*el rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación (...)*". Esto supone una sanción ficta, porque se presume la voluntad del Congreso al exigir que ambas cámaras rechacen el decreto para su derogación, lo que significa que la aprobación de solo uno de los cuerpos que hacen al Poder Legislativo es suficiente para convalidar el DNU. Más aún, la Ley 26.122 evidencia su falta de técnica legislativa, ya que contradictoriamente cita su conformidad al artículo 82 de la Carta Magna en su artículo 20 y 22, cuando aquella

---

<sup>2</sup> Artículo 99, inciso 3° de la Constitución Nacional (1994)

<sup>3</sup> Expediente 6876-D-2000



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

2022 - "Las Malvinas son argentinas"

disposición constitucional prohíbe expresamente la sanción ficta: ***“La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta.”***

Es necesario resaltar que la facultad del artículo 99, inciso 3° es una excepción a una prerrogativa propia del Congreso, y como tal, siguiendo las reglas de la hermenéutica, debe ser interpretada de manera restrictiva. No puede, entonces, la Ley 26.122, reglamentando lo dispuesto en el artículo 99, ir en contra de lo establecido de manera clara en el artículo 82 de la Constitución Nacional, y de esa manera otorgar un sentido convalidatorio al silencio de una o ambas cámaras del Congreso. Como se dijo anteriormente, la voluntad del constituyente fue incluir en el plexo constitucional una facultad de carácter excepcional, lo cual surge claramente de la redacción del inciso 3° del artículo 99: ***“El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.”***

En este sentido, y para desentrañar la verdadera voluntad del constituyente, podemos hacer referencia al voto del entonces Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Enrique Petracchi, en la causa Verocchi (1999), sobre la validez del DNU 770/96<sup>4</sup>. Al expresarse sobre los alcances del artículo 99 inciso 3°, resalta que, en ocasión de la reforma constitucional de 1994, en el debate del dictamen de mayoría de la Comisión de

---

<sup>4</sup> CSJN (1999). Verocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas s/ acción de amparo.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

2022 - "Las Malvinas son argentinas"

Coincidencias Básicas, apoyado por los Bloques Justicialista y Radical, del cual surge el texto en definitiva sancionado, se refiere a la Constitución española de 1978 como fuente del sistema adoptado para los Decretos de Necesidad y Urgencia. Esto implica que, siguiendo al Derecho Español como fuente, el constituyente concibió al Decreto de Necesidad y Urgencia como un acto de naturaleza "compleja", es decir, que necesita el concurso y la voluntad concurrente del Poder Ejecutivo y el Legislativo para su formación. Por lo tanto, deviene imprescindible la aprobación legislativa para su validez. Petracchi, en el mismo sentido, en base a esta doctrina de la fuente utilizada por el constituyente, destaca que en los casos que el Congreso no se haya expresado, el silencio implica un rechazo a la validez del Decreto, resaltando que la reforma constitucional del año 1994 dio claramente por terminada la doctrina "Peralta".

Por todo ello, es que se debe eliminar este procedimiento establecido en la Ley 26.122, por ser flagrantemente inconstitucional y violatorio del artículo 82 de la Constitución, y reemplazarlo por otro. Este, a la inversa, deberá requerir la aprobación expresa de ambas Cámaras que componen el Congreso para ratificar la validez de los Decretos de Necesidad de Urgencia, y además, establecer un plazo para las Cámaras dentro del cual deban pronunciarse, vencido el cual, sin haberse pronunciado ambas cámaras por la aprobación del Decreto, este será declarado nulo, conforme lo establece el artículo 99 de la Constitución. Para ello, se ha seguido parcialmente, para el artículo 24, el texto que obtuvo media sanción de la Cámara de Diputados en el año 2010, producto del consenso de varios bloques, y que luego no consiguiera sanción en el Senado, con algunas salvedades, como la de que el rechazo tácito o explícito de una de las Cámaras del Congreso implica la nulidad absoluta del decreto en cuestión, desde el momento de su emisión. Además se incorpora expresamente que el plenario de Cada Cámara, no obstante lo dictaminado por la Comisión Bicameral, también juzgará y se expedirá respecto de los decretos sobre la adecuación y cumplimiento de los mismos a los requisitos constitucionales establecidos



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

2022 - "Las Malvinas son argentinas"

para su dictado y los establecidos de acuerdo a las leyes que se dicten en consecuencia de estos.

Este proyecto vendría a subsanar el daño institucional que le ha hecho a nuestro sistema republicano la Ley 26.122 en su redacción actual, y reforzar el equilibrio entre los poderes y las facultades constitucionales de control del Poder Legislativo, por eso les solicito a los legisladores que acompañen esta iniciativa.

**Firmantes:** Alejandro Cacace, Rodrigo de Loredo, Graciela Ocaña, Sofía Brambilla, Dolores Martínez, Héctor Stefani, Roxana Reyes, Miguel Nanni, Gerardo Milman, Danya Tavela, Pablo Torello, Laura Carolina Castets, Francisco Monti, Karina Bachey, Ingrid Jetter.