

PROYECTO DE LEY

*El Honorable Senado de la Nación y La H. Cámara de Diputados de la Nación
sancionan con fuerza de
LEY*

MODIFICACIONES A LA LEY 26.122 DE REGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE DELEGACION LEGISLATIVA Y DE PROMULGACION PARCIAL DE LEYES

Artículo 1.- Modificase el artículo 4 de la Ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 4.- Los integrantes de la Comisión Bicameral Permanente duran en el ejercicio de sus funciones hasta la siguiente renovación de la Cámara a la que pertenecen, pero continuarán en el ejercicio de su función hasta tanto se hayan designado los nuevos integrantes. Pueden ser reelectos.

Cuando se produzca la renovación de la Cámara, los integrantes designados seguirán integrando la Comisión hasta tanto se disponga la nueva integración, a los fines de asegurar el funcionamiento permanente de la Comisión.

A este efecto, cuando se designara a un diputado o senador para integrar la Comisión Bicameral cuyo mandato venciera en la siguiente renovación de la Cámara, se designará también un suplente cuyo mandato se prolongue luego de dicha renovación, quien asumirá automáticamente ante el cese del titular, y durará en funciones hasta tanto se designen los nuevos integrantes.”

Artículo 2.- Modificase el artículo 6 de la Ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente forma:

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

ser convocada a sesión urgente por el Presidente de la Comisión, por el Presidente de cualquiera de las Cámaras o por el Presidente de la Nación para dar urgente tratamiento a la cuestión.”

Artículo 3.- Modificase el artículo 10 de la Ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 10.- La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse respecto si el Decreto cumple con los requisitos formales y sustanciales previstos en la Constitución Nacional, a saber:

- a) Si está firmado por el Presidente en acuerdo general de Ministros.
- b) Si la materia está habilitada a ser tratada por esa vía extraordinaria.
- c) Si existe emergencia
- d) Si existe urgencia
- e) Si hay imposibilidad de actuación del Congreso
- f) Si se comparte la solución legislativa adoptada por el Poder Ejecutivo
- g) Si el decreto aborde una única materia.
- h) Si el decreto cumple con la correcta numeración correlativa.

La Comisión Bicameral Permanente debe elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, proponiendo la aprobación o el rechazo.

A su vez, puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia y solicitar informes a Ministros y otros funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional.”

Artículo 4.- Incorporase el artículo 10 bis a la Ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 10 bis.- El decreto de necesidad y urgencia tendrá la forma establecida en la Constitución Nacional, artículo 99, inciso 3, y su contenido deberá referirse a una sola situación, temática y/o conjunto legislativo; quedando expresamente prohibido incluir cuestiones de diferente naturaleza jurídica en un solo decreto.”

Artículo 5.- Modificase el artículo 12 de la Ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 12.- El Poder Ejecutivo, dentro de los diez días corridos de dictado un decreto de delegación legislativa lo someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente. **Vencido dicho plazo sin que el decreto hubiere sido remitido, la Comisión deberá considerarlo de oficio**”.

Artículo 6.- Modificase el artículo 13 de la Ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 13.- La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse expresamente acerca del cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Los requisitos sustanciales y formales establecidos en el artículo 76 de la Constitución Nacional.
- b) La debida fundamentación que exprese el modo en el que el decreto se ajusta a las bases y el plazo de la delegación establecidos por el Congreso.
- c) La indicación de las normas dictadas en función de la competencia prevista en el Artículo 76 de la Constitución Nacional y la identificación, para cada una de ellas, la ley delegante que habilita su dictado.
- d) La correcta numeración correlativa.

La Comisión Bicameral Permanente debe elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

A su vez, puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia y solicitar informes a Ministros y otros funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional.”

Artículo 7.- Modificase el artículo 17 de la Ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 17.- Los decretos a que se refiere esta ley dictados por el Poder Ejecutivo Nacional en base a las atribuciones conferidas por los artículos 76, 99, inciso 3, y 80 de la Constitución Nacional y publicados en el Boletín Oficial, tienen plena vigencia desde el día que ellos determinen o, en su defecto, el octavo día desde su publicación.

El Poder Ejecutivo Nacional enumerará de modo correlativo para cada mandato presidencial según su naturaleza cada uno de estos decretos, de modo diferenciado del resto de los decretos del Poder Ejecutivo”.

Artículo 8.- Modificase el artículo 18 de la Ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 18: El jefe de Gabinete deberá someter los decretos que reglamenta esta ley a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro de los diez (10) días corridos desde la fecha de su publicación.

Vencido ese plazo sin que el jefe de Gabinete cumpla con tal exigencia, la Comisión Bicameral Permanente se abocará de oficio a su tratamiento. Para ello, el plazo de diez días corridos para dictaminar, se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del Jefe de Gabinete.

Sin perjuicio de lo anterior, desde su publicación oficial, la Comisión puede abocarse de oficio a la consideración de los referidos decretos.”

Artículo 9.- Modificase el artículo 19 de la Ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 19.- La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días corridos contados desde la presentación efectuada por el Jefe de Gabinete, o desde el vencimiento del plazo establecido para su presentación, 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.”

Artículo 10.- Modificase el artículo 20 de la Ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 20.- Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la Constitución Nacional.

El dictado de un decreto de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo de la Nación durante el período de receso legislativo importará la convocatoria a sesiones extraordinarias para su inmediato y expreso tratamiento por ambas Cámaras del Congreso.”

Artículo 11.- Modificase el artículo 23 de la Ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 23.- La Comisión Bicameral Permanente o las Cámaras podrán fragmentar el decreto, pudiendo expedirse separadamente sobre diferentes disposiciones del decreto.

Salvo lo dispuesto en el párrafo anterior, ni la Comisión ni las Cámaras pueden introducir enmiendas o agregados al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo con el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.”

Artículo 12.- Modificase el artículo 24 de la Ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 24.- El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto que se trate implica su derogación. 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.

Perderán su vigencia aquellos decretos de necesidad y urgencia que no sean aceptados o rechazados por ambas Cámaras dentro de los sesenta (60) días corridos contados de emitido.

La aprobación de una de las Cámaras dentro de dicho plazo genera automáticamente una extensión del plazo por otros quince (15) días corridos. Vencido este plazo sin haber sido aprobado por la otra Cámara, perderá su vigencia.

Un decreto que pierda vigencia podrá ser reiterado por el Poder Ejecutivo de la Nación.”

Artículo 13.- Disposición transitoria. La presente ley comenzará a regir desde su publicación en el Boletín Oficial y será aplicable a todos los decretos de su competencia que no hayan sido aprobados por ambas Cámaras excepto en relación a los artículos 3, 4, 6 y 12 cuya aplicación operará al respecto de los decretos que se emitan una vez vigente la presente ley.

Artículo 14.- Comuníquese al Poder Ejecutivo de la Nación.

FIRMANTES:

1. Fernando Carbajal
2. Carla Carrizo
3. Danya Tavela
4. Marcela Antola
5. Juan Carlos Polini
6. Jorge Rizzotti
7. Manuel Aguirre
8. Natalia Sarapura
9. Julio Cobos
10. Mariela Coletta
11. Pablo Cervi
12. Melina Giorgi
13. Marcela Coli
14. Gerardo Cipolini

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El presente proyecto tiene como objeto modificar en diferentes aspectos la Ley 26.122 del año 2006 que regula el trámite legislativo de los decretos de necesidad y urgencia, los decretos delegados y los decretos de promulgación parcial.

El propósito es dinamizar y modernizar la relación entre Poder Ejecutivo y Congreso, a 30 años de la reforma constitucional de 1994 y a 18 de la sanción de la ley 26.122, aclarando algunos extremos que la ley no terminaba de definir y estableciendo nuevas disposiciones necesarias para dotar de un marco institucional más robusto el trámite de los decretos de contenido legislativo.

Muchas de las propuestas no son inéditas, sino que surgen del estudio de diferentes proyectos de ley presentados a lo largo de los años, de los debates parlamentarios sobre ellos, de la media sanción de esta Honorable Cámara del año 2010, de la comparación con otros modelos (especialmente el brasilero) y, especialmente, del estudio de la práctica institucional de nuestro país en el uso de los DNU y decretos delegados desde el año 1994.

Existe profusa literatura y doctrina que refiere a las medidas legislativas que pueden emitir los presidentes en casos de emergencia. A modo de resumen vale decir que es posible distinguir cuatro momentos en el uso de los poderes de los decretos.

- a. Históricamente y hasta la asunción de Carlos Menem en 1989, los DNU fueron una herramienta para-constitucional y escasamente utilizada.
- b. Con la asunción de Menem en 1989 los DNUs se usan como un recurso de poder ordinario en el proceso de toma de decisiones. Y convalidado por la Corte Suprema, al punto que el fallo "Peralta" (1990) admite que la validez de un DNU

se mantiene mientras el Congreso no adopte medidas distintas a las tomadas por el Presidente.

c. Con la Reforma del 1994 se constitucionaliza el uso de los DNU en Argentina a través del artículo 99, inc. 3: se legalizan como atribuciones de los Presidentes en situaciones específicas

- 1) Se limita así el uso de los DNU a una situación de necesidad y urgencia;
- 2) Se establece un Control Parlamentario de los DNU.
- 3) Se definen cuatro áreas de políticas sobre las cuales no pueden emitirse DNUs: legislación tributaria, penal, electoral y de partidos políticos

Aun así, los DNUs siguieron siendo un recurso habitual en la toma de decisiones y -aunque hubo proyectos y dictámenes en ambas Cámaras desde 1995-el Congreso demoró 12 años para avanzar en la Reglamentación del control legislativo de los decretos: Ley 26.122 del 2006.

d. Con la Ley 26.122 se reguló el trámite de tres decretos de contenido legislativo: decretos de necesidad y urgencia, los decretos delegados y los decretos de promulgación parcial.

En resumidas cuentas, el modelo de la ley establecía que un decreto quedaba firme siempre y cuando no sea expresamente rechazado por ambas Cámaras. Según algunos análisis desde la ciencia política, la respuesta dominante del Congreso frente a los DNU ha sido el silencio. La cantidad de decretos respecto de los cuales el Congreso se ha pronunciado de forma explícita no llega al 20% durante el período 1983-2017. Estos patrones sugieren que el Congreso delega de manera ordinaria autoridad en los Presidentes para tomar decisiones en cualquier área de política pública. El uso de los decretos presidenciales en Argentina no sería, entonces, un caso de usurpación de la autoridad legislativa por el Ejecutivo sino uno de delegación de esa autoridad a los Presidentes (Bonvecchi y Zelaznik, 2017).

Sin perjuicio de ello, algunos antecedentes jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación limitaron la extensión de la facultad.

Al respecto de los DNU, según el fallo "Verocchi" (1999) para que el Presidente pueda ejercer esta facultad que, en principio le es ajena, es necesario que se den alguna de estas dos circunstancias:

- 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o
- 2) Que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

En ese precedente, la Corte abandona la lógica imperante hasta la reforma y establece las palabras escogidas en su redacción (del art. 99, inc. 3) "no dejan lugar a dudas de que la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país, especialmente desde 1989".

Luego en el fallo "Consumidores Argentinos" (2010) se impuso el criterio de que los DNUs deben traducir una decisión de tipo coyuntural destinada a paliar una situación excepcional en un sector (en el caso, se trataba de las aseguradoras) y no revestir carácter de normas permanentes modificatorias de leyes del Congreso. Se adopta así un criterio más fuerte de excepcionalidad, sin vocación de permanencia.

En relación a los decretos delegados, la jurisprudencia de la Corte empieza a virar una vez producida la reforma, principando una interpretación más restrictiva en relación a las bases para la delegación. Se ha dicho que la amplitud e imprecisión

de las bases de delegación no confiere atribuciones más extensas, sino que, por el contrario, a mayor imprecisión, menor alcance tendrá la competencia legislativa que podrá el Ejecutivo ejercer (Fallo "Colegio Público de Abogados", 4/11/2008).

Sin intención de extender estos fundamentos, se exponen las principales reformas que se proponen:

1. El tratamiento fragmentado o separado de los decretos. Esto recompondría la soberanía parlamentaria de este Congreso para controlar con mayor rigurosidad los decretos de contenido legislativo, permitiendo aceptar algunas y rechazar otras disposiciones dentro de un mismo decreto.
2. Vigencia, aprobación y rechazo de los Decretos: Se incorpora un plazo de 60 días para que los decretos sean tratados. Si en ese plazo no son considerados por ambas Cámaras (como sucede en la mayoría de los casos, según se indicó arriba), pierde vigencia y el PEN puede dictar otro hasta construir el consenso para su aprobación. Si dentro de ese plazo una Cámara lo aprueba, el plazo de 60 días se extiende unos 15 días más para habilitar la aprobación de la otra. Si ambas Cámaras lo aprueban, se considera aceptado. Si ambas Cámaras lo rechazan, se considera derogado y no puede reiterarse.
3. Para evitar que se incentive el gobierno a través de "mega Decretos", se establece que los mismos deben tratar una materia cada uno. No pueden ser multitemáticos.
4. Se amplían y explicitan las facultades de la Comisión Bicameral Permanente (pueden pedir informes a funcionarios del PEN, dictaminar sobre la conveniencia legislativa de la medida, entre otros aspectos).
5. Retomando la media sanción del año 2010, se establece que los decretos se tienen que enumerar correlativamente según el tipo de decreto y por cada mandato presidencial. Esto permite identificar rápidamente el decreto y facilita su publicidad.

6. Para evitar discusiones como las que vivimos este año con el DNU 70/23, se establece explícitamente que el dictado de un Decreto durante el receso parlamentario implica la convocatoria a sesiones extraordinarias.

7. Se establece un sistema de suplencias para que la comisión Bicameral sea efectivamente permanente y no existan baches en su integración producto de la renovación parlamentaria.

Consideramos que estas modificaciones redundarán en un mayor control parlamentario a la vez que facilitarán la gobernabilidad y la dinámica decisional en contextos de emergencia.

Por todo lo expuesto, solicitamos a nuestros pares acompañar el presente proyecto.

FIRMANTES:

1. Fernando Carbajal
2. Carla Carrizo
3. Danya Tavela
4. Marcela Antola
5. Juan Carlos Polini
6. Jorge Rizzotti
7. Manuel Aguirre
8. Natalia Sarapura
9. Julio Cobos
10. Mariela Coletta
11. Pablo Cervi
12. Melina Giorgi
13. Marcela Coli
14. Gerardo Cipolini



*"2024 Año de la Defensa de la Vida,
la Libertad y la Propiedad"*