

PROYECTO DE LEY

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

Artículo 1°. - Modifícase el artículo 2° de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 2°: La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99 inciso 3, y 100 incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional se rige por esta ley y las disposiciones de su reglamento interno, y supletoriamente por los reglamentos de las Cámaras de senadores y diputados, prevaleciendo el reglamento del cuerpo que ejerce la presidencia durante el año que sea necesaria su intervención.

La Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de:

- a. Los decretos de necesidad y urgencia;*
- b. Los decretos por delegación legislativa; y*
- c. Los decretos de promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo nacional en los términos de los artículos 99, inciso 3; 76, 80 y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional."*

Artículo 2°.- Modifícase el artículo 3° de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 3°: La Comisión Bicameral Permanente está integrada por diez (10) diputados y diez (10) senadores, designados por sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios, respetando la proporción de las representaciones políticas. En ningún caso un bloque o partido político podrán tener más de (3) tres representantes por cada Cámara.

Se elegirá un suplente por cada miembro titular para cubrir las ausencias de éste."

Artículo 3°.- Modifícase el artículo 5° de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 5: La Comisión Bicameral Permanente elige anualmente un presidente, un vicepresidente y un secretario. Los dos primeros cargos deberán recaer sobre

legisladores de distinta Cámara y bancada. La presidencia es alternativa y corresponde un año a cada Cámara.

El presidente de la comisión será designado a propuesta del bloque político de oposición con mayor número de legisladores en la Cámara a la que corresponda la presidencia durante ese período".

Artículo 4°.- Modifícase el artículo 6° de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

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

Artículo 5°.- Incorpórase como último párrafo del artículo 7° de la ley 26.122, el siguiente:

"Luego de transcurrida media hora de la establecida en la convocatoria, la Comisión podrá, con la asistencia de al menos la tercera parte de sus miembros, considerar y dictaminar los asuntos consignados en la convocatoria".

Artículo 6°.- Modifícase el artículo 8° de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 8°: Los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente se conforman con la firma de la mayoría absoluta de sus miembros, a excepción del caso previsto en el segundo párrafo del artículo anterior.

En caso de que haya más de un dictamen con igual número de firmas, el dictamen de mayoría es el que se lleva la firma del presidente."

Artículo 7°.- 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.

Será nulo de nulidad absoluta e insanable el decreto de necesidad y urgencia que:

- a) Regule materia penal, tributaria, electoral o de partidos políticos.*
- b) Se dicte no habiendo necesidad y urgencia.*
- c) Se dicte en violación a los requisitos formales del artículo 99 inc. 3°.* "

Artículo 8°.- Incorpórase como último párrafo del artículo 12 de la ley 26.122, el siguiente:

"Vencido dicho plazo sin que el decreto hubiere sido remitido, la Comisión deberá considerarlo de oficio".

Artículo 9°.- Sustitúyase el artículo 13 de la ley 26.122 por el siguiente:

"Artículo 13: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la aprobación o rechazo del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio.

Para emitir dictamen la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia"

Artículo 10°.- Modifíquese el artículo 15 de la ley 26.122 , que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 15: Las disposiciones de esta ley y el curso de sus procedimientos no obstan al ejercicio por el Congreso de sus potestades ordinarias relativas a la instancia establecida en el artículo 83 de la Constitución Nacional."

Artículo 11.- Sustitúyase el artículo 17 de la ley 26.122 por el siguiente:

"Artículo 17: Los decretos dictados por el Poder Ejecutivo a que se refiere esta ley tienen vigencia desde su publicación oficial, en los términos del artículo 5° del Código Civil y Comercial.

El Poder Ejecutivo numerará de modo correlativo y según su naturaleza a cada uno de estos decretos, indicando en caso de ejercicio de facultades delegadas la norma del Congreso que contiene autorización."

Artículo 12.- Sustitúyase el artículo 18 de la ley 26.122 por el siguiente:

"Artículo 18: El Jefe de Gabinete deberá someter los decretos de necesidad y urgencia y de promulgación parcial a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente, concurriendo personalmente ante ella, dentro de los (10) diez días contados desde su dictado.

Vencido dicho plazo sin que el Jefe de Gabinete cumpla con tal exigencia, la Comisión Bicameral Permanente se abocará de oficio a su tratamiento.

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

El Jefe de Gabinete, en el caso que hubiera incumplido con dicha función, será pasible de una moción de censura en los términos del artículo 101 de la Constitución Nacional

Cuando el Congreso esté en receso, el dictado de un decreto de necesidad y urgencia importará la convocatoria automática a sesiones extraordinarias para su inmediato tratamiento por parte de ambas cámaras del Congreso. A tal fin, las autoridades de cada una de ellas deberán convocarlas a los plenarios respectivos, incorporándolo al orden del día, dentro de las 48 horas de recibido el dictamen de la Comisión Bicameral Permanente, o de operado el vencimiento del plazo previsto en el artículo 19."

Artículo 13.- Sustitúyase 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 presentación efectuada por el Jefe de Gabinete, o desde el vencimiento del plazo dispuesto para su remisión, 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 14.- Sustitúyase el artículo 20 de la ley 26.122 por el siguiente:

"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 avocarán sin requerimiento de mayorías especiales y de oficios, 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. A tal fin, las autoridades de cada una de ellas deberán convocar de inmediato a los plenarios respectivos, incorporándolo como primer punto del orden del día de la primera sesión posterior a su recepción, o convocar a una sesión especial para su expreso tratamiento".

Artículo 15.- Modifícase el artículo 21 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 21: La Comisión deberá elevar el dictamen inmediatamente a cada Cámara, debiendo las autoridades de cada una de ellas, convocar de inmediato a los plenarios respectivos, incorporándolo como primer punto del orden del día de la primera sesión posterior a su recepción, o convocar a una sesión especial para su expreso tratamiento. Transcurrido un plazo de treinta(30) días sin que uno o ambos cuerpos se hayan expedido, el decreto de necesidad y urgencia carecerá de vigencia y sus disposiciones no tendrán efectos de ninguna naturaleza".

Artículo 16.- Modifícase el artículo 22 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera

"Artículo 22: Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. La aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata."

Artículo 17.- Sustitúyase el artículo 24 de la ley 26.122 por el siguiente:

"Artículo 24: Para mantener su vigencia, 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 Cámara del Congreso. Perderán vigencia aquellos decretos que sean rechazados por cualquiera 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, y se los considerará nulos de nulidad absoluta desde la fecha de su emisión.

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.

En el caso de los decretos delegados, el rechazo expreso por una de las Cámaras del Congreso implicará su derogación, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia, conforme lo establece el artículo 76 de la Constitución Nacional.

El rechazo del decreto de promulgación parcial por mayoría simple de cualquiera de las Cámaras o el vencimiento del plazo establecido en el primer párrafo de este artículo, importará dejar sin efecto la ley parcialmente promulgada, a menos que se verifique el proceso de insistencia establecido por el artículo 83 de la Constitución Nacional en relación a la totalidad del proyecto de ley".

Artículo 18.- Modifícase el artículo 25 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 25°: Las disposiciones de esta ley y el curso de los procedimientos en ella establecidos, no obstan al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso en relación a las normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo."

Artículo 19.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Pablo Juliano

FUNDAMENTOS

Los decretos de necesidad y urgencia, antes y después de la Reforma constitucional de 1994 han logrado tener una presencia importante en la vida institucional de nuestro país, sobre todo desde 1989 que es cuando se decidieron políticas que irían a contramano del desarrollo económico, social y político de Argentina.

Observaremos que, cada vez con más intensidad, los gobiernos utilizan este instituto como herramienta gubernamental, con el fin de satisfacer sus políticas de gobierno y no como instrumento excepcional capaz de sortear los contratiempos que puedan presentarse y que requieran una respuesta inmediata. Lejos de reducir su uso, los titulares del Poder Ejecutivo emplean esta figura de manera indiscriminada y, en muchas oportunidades, trasgrediendo los requisitos esenciales para su emisión.

Nuestra Carta Magna establece a este instituto de excepción límites de fondo y de forma; en cuanto a estos últimos es muy clara: le corresponde al Congreso sancionar una ley especial para determinar el trámite y los alcances de la intervención del Congreso en la validez de los decretos de necesidad y urgencia.

La ley, después de doce años de demora fue sancionada en el 2006; resultando ser desde todo punto de vista formal contradictoria, omisiva y claudicante; ya que los decretos de necesidad y urgencia pasaron a ser la regla y no la excepción.

El principio de división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos, característico de nuestro sistema presidencialista, fue diseñado para balancear la organización del poder público. Este equilibrio de poder limitaría los temidos excesos del Gobierno en el ejercicio de su poder político y quedarían garantizadas las libertades individuales.

Sin embargo, la Constitución de 1853/60 fue de corte netamente "hiperpresidencialista". Es por ello, que la atenuación de este sistema constituyó uno de los propósitos del Núcleo de Coincidencias Básicas de la Reforma Constitucional y el texto de la Ley 24309, que declara la necesidad de la reforma constitucional explicita que "...el poder Ejecutivo, bajo ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, podrá emitir disposiciones de carácter legislativo que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos. Cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución, el ejercicio de atribuciones propias del Congreso por razones de necesidad y urgencia será decidido en acuerdo general de ministros, con el refrendo del jefe de gabinete y los restantes ministros...". "...El Jefe de Gabinete, dentro de los diez días de su sanción, someterá la medida a consideración a una comisión bicameral permanente, cuya composición deberá respetar las proporciones de las minorías".

En síntesis, la Convención Constituyente en Santa Fe en 1994, instituyó la facultad de que el Ejecutivo legisle en circunstancias excepcionales pero el freno y contrapeso de la intervención del Poder Legislativo a través de la Comisión es una muestra de la voluntad de los constituyentes de que siga siendo el Congreso de la Nación quien tome siempre las decisiones últimas en materia de legislación porque es en él donde están representados un mayor número de grupos políticos minoritarios que no se encuentran representados en otros órganos.

En su último párrafo el artículo 99 inciso 3 prescribe que. "Una 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".

La regulación recién se hizo realidad el 20 de Julio de 2006, fecha en que fue sancionada la Ley 26122. La promulgación por el poder Ejecutivo se cumplió el 27 de Julio del mismo año.

Cabe señalar que La Comisión Bicameral Permanente fue "creada" por la Reforma constitucional de 1994 en el inciso 3 del artículo 99 y no por la Ley 26.122, y fue erigida para cumplimentar el rol de control tal cual lo expresan los incisos 12 y 13 del artículo 100 sobre los decretos de necesidad y urgencia, los delegados y los de promulgación parcial de leyes.

Hoy estamos frente a una ley que no ha cumplido con el espíritu de los constituyentes del 94, todo lo contrario, solo ha confirmado el ejercicio autocrático del poder por el Poder Ejecutivo y no opera como contrapeso a la facultad presidencial de legislar. De modo que la reglamentación no altera la situación existente: un decreto de necesidad y urgencia prosigue rigiendo hasta que no sea derogado por una norma de igual naturaleza o por una ley del Congreso. Esto no es ni nada más ni nada menos que "sanción ficta", expresamente prohibida por el artículo 82 de la Constitución Nacional.

La actual ley 26.122 estableció un régimen que contradice el texto constitucional y afecta la división de poderes – esencia de toda república – toda vez que se afecta el control que el Congreso debe efectuar de aquellos actos de naturaleza legislativa que dicta el Poder Ejecutivo. Como muestra de ello, se pone de manifiesto que de la totalidad de decretos dictados desde su sanción y que tuvieron tratamiento por la Comisión Bicameral, cerca del 85% de ellos no fueron considerados por el pleno de las Cámaras.

Lo único que ha hecho esta norma es la coronación de la autocracia y la constitución de un segundo poder legisferante en el Poder Ejecutivo.

Al establecer solo la alternativa del rechazo por ambas Cámaras para la derogación de los Decretos (Art. 24 ley 26.122), torna más sencilla la aprobación de un Decreto del Poder Ejecutivo con contenidos legislativos, los que una vez aprobados tienen verdadera fuerza de ley, que la sanción de una ley por el Congreso. Bastará con la

aprobación de una sola Cámara, para que el Ejecutivo sancione normas legislativas, facultad constitucional de exclusiva competencia del Congreso.

La ausencia de contenidos normativos que regulen y reglamenten el instituto constitucional, la falta de plazos concretos y la ambigüedad sobre las facultades del propio Congreso, la aprobación en forma ficta implícitamente adoptada, consagran la idea de que lejos de tratarse de una facultad excepcional, se intenta avalar una práctica ordinaria.

Las reformas que aquí se proponen tienen por finalidad acentuar el control parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia, los decretos delegados y los decretos de promulgación parcial de leyes para, de este modo, garantizar que aquellos sean dictados respetando los preceptos constitucionales.

Cabe señalar la necesidad de habilitar el rechazo de una sola Cámara como sancionador de la validez, acompañado con un plazo para que las Cámaras se pronuncien, expirado el cual se produciría la caducidad de los decretos de necesidad y urgencia.

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.

Pablo Juliano