

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados sancionan con fuerza de ley

MODIFICACIONES AL REGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE DELEGACION LEGISLATIVA Y DE PROMULGACION PARCIAL DE LEYES - LEY 26122

ARTÍCULO 1º. SUSTITUYASE el artículo 17º de la Ley 26.122 que quedará redactado de la siguiente forma:

“**ARTICULO 17º** Los decretos a que se refiere esta ley dictados por el Poder Ejecutivo en base a las atribuciones conferidas por los artículos 76, 99, inciso 3, y 80 de la Constitución Nacional, tienen plena vigencia de conformidad a lo establecido en el artículo 2º del Código Civil, conforme el alcance que al efecto le otorguen las Cámaras del Congreso, según procedan a su ratificación o rechazo, en los términos previstos en la presente ley.”

ARTICULO 2º. SUSTITUYASE el artículo 19º de la Ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente forma:

“**ARTICULO 19º** La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por 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 o III del presente Título.

En el caso de que la Comisión Bicameral Permanente se expida por el rechazo o la invalidez del decreto, queda suspendida su vigencia desde la fecha de emisión del dictamen de la Comisión, debiendo darse a publicidad, el mismo, en el Boletín Oficial en forma inmediata. La suspensión subsiste hasta tanto las Cámaras se pronuncien sobre la validez o invalidez del decreto.”

ARTICULO 3°: SUSTITUYASE el artículo 21° de la Ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTICULO 21. En el plazo de sesenta (60) días corridos del período de sesiones ordinarias en curso o del subsiguiente, a contar desde la fecha de recepción del despacho de Comisión, el plenario de cada Cámara tratará el decreto y dispondrá su ratificación o su nulidad. El plazo es común para ambas Cámaras y no puede prorrogarse por ninguna causa. Si el período de sesiones ordinarias en curso finalizare antes de que se cumplan los sesenta (60) días corridos señalados más arriba, el plazo se reanudará, computándose los días ya cumplidos, junto con el comienzo del período ordinario de sesiones del siguiente año”.

ARTÍCULO 4°. SUSTITUYASE el artículo 22° de la Ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTICULO 22° Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. La ratificación o la nulidad de los decretos deberá ser expresa, conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional. Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata. La falta de pronunciamiento por parte de cualquiera de las Cámaras vencido el plazo establecido en artículo precedente implicará automáticamente la no ratificación del decreto.”

ARTÍCULO 5°.- SUSTITUYASE el artículo 23 de la ley 26.122 cuyo texto queda redactado de la siguiente forma:

“ARTICULO 23° Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del decreto, debiendo circunscribirse a declarar su ratificación o nulidad, mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

La ratificación puede ser total o parcial. Los artículos del decreto que resulten ratificados por ambas Cámaras, mantendrán su vigencia conforme el alcance que al efecto determinen las Cámaras, siempre que esos artículos tengan autonomía normativa y su aprobación parcial no altere el espíritu ni la unidad del decreto.”

ARTÍCULO 6°.- SUSTITUYASE el artículo 24° de la Ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“**ARTICULO 24°** Para mantener su vigencia los decretos deberán ser ratificados expresamente por cada Cámara del Congreso. La declaración de nulidad por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su pérdida de vigencia en forma retroactiva al día de su sanción, debiendo retrotraerse todos los actos cumplidos en virtud de aquel. Los decretos que sean declarados nulos por una sola de las Cámaras o que no sean ratificados en forma expresa por ambas Cámaras dentro del plazo de sesenta (60) días corridos previsto en el artículo 21, perderán su vigencia desde el día en que se produce el vencimiento del referido plazo. En los supuestos mencionados en los párrafos precedentes, las Cámaras dispondrán lo que consideren conveniente para resguardar los derechos adquiridos por los particulares durante la vigencia de los decretos,”.

ARTICULO 7°: De forma.

Juan Fernando Brügge

Diputado de la Nación

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley, tiene por objeto modificar la ley 26.122 que regula *REGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS: DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE DELEGACION LEGISLATIVA Y DE PROMULGACION PARCIAL DE LEYES*, con la finalidad de actualizar, adecuar y encuadrar su contenido al sentido, literalidad y alcance que la Constitución Nacional le ha dado a estos tipo de decretos, a los fines, de salvar evidentes inconstitucionalidad con la redacción actual de la norma.

La reforma constitucional de 1994 terminó con discusiones jurisprudenciales y doctrinarias al regular expresamente la emisión por parte del Poder Ejecutivo Nacional de decretos delegados y de necesidad y urgencia. Ahora bien, el régimen de control por parte del Congreso de la Nación se sancionó doce años más tarde. Sin embargo, su aplicación ha demostrado que no se adecua al sentido, alcance y esquema constitucional previsto en nuestra Carta Magna, que requiere de una correcta adecuación al texto constitucional, por verificarse en la praxis parlamentaria y evidente avasallamiento del Poder Ejecutivo con el dictado de estos tipos de decretos, que no solo, vulnera el principio republicano de división de poderes, sino, que además genera incertidumbre jurídica, con el agregado que muchas veces son dictados sin guardar relación con los supuestos constitucionales que habilitan su dictado.

Debemos recordar, Sr. Presidente, que el diseño constitucional dado a los Decretos de Necesidad y Urgencia como a la Delegación Legislativa en el Poder Ejecutivo Nacional, tienen la nota de excepcionalidad y temporalidad, para resguardar el principio republicano de división de poderes y por sobre todos los aspectos, la de equilibrio entre los poderes del Gobierno Nacional. Lo que impone una normativa restrictiva y no de contenido amplio con plazos laxos, como la adopción de criterios de vigencias y ratificación de estos instrumentos excepcionales claros y limitados.

El texto actual, de la ley 26.122, a la luz de la experiencia parlamentaria y de la praxis constitucional, nos tiene acostumbrado a la existencia de DNU de larga data y duración, que se convierten en verdaderas

normas modificatorios de leyes, con la consabida inseguridad jurídica, dado que en cualquier momento el Congreso de la Nación, le puede dar tratamiento y dejarlos sin efectos, sin que sea real, efectivo y oportuno el control parlamentario sobre los mismos.

La certeza y seguridad jurídica de los DNU, de los Decretos de Delegación Legislativa, como los Decretos de Promulgación Parcial de las leyes, en lo que hace a su vigencia y eficacia, debe ser expresamente determinada en la ley 26.122. En tal sentido, y en consonancia con el espíritu del constituyente nacional, y la finalidad de las figuras incorporadas en la reforma del año 1994 sobre esta materia, se debe establecer criterios de celeridad y temporalidad, con un alcance restrictivo en lo que hace a la vigencia de los DNU.

La actuación legislativa debe ser la regla para la vigencia de los DNU, de los Decretos de Delegación Legislativa, como los Decretos de Promulgación Parcial de las leyes, y no la excepción como lo tenemos previsto en la ley actual. Dejar abierta la vigencia de estos tipos de decretos excepcionales, sine die, conspira contra la naturaleza y el diseño constitucional reconocido como potestad excepcional al Poder Ejecutivo Nacional conforme el artículo, 76, 80 y 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

La voluntad del Congreso de la Nación en la materia no puede quedar reducida a una ficción, en el sentido, de estarse por la vigencia sine die del DNU ante el no tratamiento de parte de las cámaras o el rechazo de una de ellas, por contravenir claramente la prohibición constitucional sobre la materia prevista en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Por eso, la presente iniciativa propone modificar el artículo 21 de la Ley 26.122 para que el Congreso se aboque en un plazo de caducidad al control y tratamiento del decreto en cuestión que ya haya recibido despacho por parte de la Comisión Bicameral o sin despacho de la misma por haber vencido el plazo para su pronunciamiento, inclinándonos por el término de vigencia del DNU de los Decretos de Delegación Legislativa, como los Decretos de Promulgación Parcial de las leyes, por un plazo de sesenta (60) días corridos, cumplidos los cuales, sin ratificación legislativa por ambas cámaras, el mismo pierde automáticamente vigencia, sin perjuicio

de las relaciones jurídicas nacidas durante su vigencia, conforme le alcance que al efecto determinen las Cámaras en cada caso.

El plazo de caducidad de sesenta días que proponemos para la vigencia del ejercicio de potestades excepcionales de parte del Poder Ejecutivo Nacional, tiene su basamento en la naturaleza constitucional de la habilitación otorgada, por ello, la doctrina constitucional con acierto ha señalado que "Es esencial que las excepcionales situaciones de emergencia tengan un límite temporal estricto, de lo contrario, la emergencia se convierte en una peligrosa regla que afecta el núcleo esencial del sistema democrático" conforme opinión de la Dra. Marcela Basterra. (DNU. Decretos de Necesidad y Urgencia. La reglamentación. Publicación de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional de diciembre del año 2006)

El derecho comparado nos tiene ejemplos de la temporalidad y caducidad de la vigencia de este tipo de Decretos excepcionales. Así, el diseño constitucional italiano establece en el artículo 77 de la Constitución de la República que: *"No podrá el Gobierno, sin delegación de las Cámaras, dictar decretos que tengan fuerza de ley ordinaria. Cuando en casos extraordinarios de necesidad y de urgencia el Gobierno adopte, bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de ley, deberá presentarlas el día mismo para su conversión a las Cámaras, las cuales, incluso hallándose disueltas, serán debidamente convocadas y se reunirán dentro de los cinco días siguientes. Los decretos perderán todo efecto desde el principio sino fueren convertidos en ley dentro de los sesenta días de su publicación. Sin embargo, las Cámaras podrán regular por ley las relaciones jurídicas surgidas como consecuencia de los decretos que no hubieran sido convertidos en ley."*

En el mismo sentido lo encontramos consagrado en Grecia, cuando la Constitución de Grecia, de 1975 dispone en su art. 44 que *"En circunstancias excepcionales de necesidad extremadamente urgente e imprevista, el presidente... a propuesta del Consejo de Ministros podrá dictar actos con valor legislativo. Tales actos estarán sometidos en virtud de lo previsto en el artículo 72, párrafo 1, a la ratificación de la Cámara de Diputados dentro de los cuarenta días siguientes a su aprobación o dentro de los cuarenta días contando a partir de la convocatoria de la Cámara de Diputados en sesión, si no fuesen sometidos a la Cámara de Diputados en los plazos*

mencionados anteriormente o, si no fuesen ratificados por ella dentro de los tres meses siguientes a su depósito, quedarán caducados para el futuro”.

Si bien, el tipo de gobierno de los países europeos mencionados es el parlamentario, con un mayor control del parlamento sobre el primer ministro y su gabinete, no podemos olvidar que en nuestro sistema el equilibrio de poderes pone en cabeza del Congreso de la Nación, la exclusividad del ejercicio de las potestades legislativas, y que las modificaciones introducidas por la reforma de la constitución en el año 1994, para que el Poder Ejecutivo Nacional pueda dictar DNU, son excepcionales con estricto control legislativo.

Todo ello, en razón del rol constitucional que le compete al Congreso de la Nación, en el proceso de validez y vigencia de los DNU, como proceso de formación normativo complejo que requiere necesariamente la complementación del Poder Legislativo para su validez y legitimidad constitucional. Por ello, la ley reglamentaria que proponemos modificar tiene un significado fundamental complementario de la voluntad del constituyente nacional que tiende a resguardar el equilibrio de los poderes del Estado. Sobre este particular el maestro del derecho constitucional argentino Néstor Pedro Sagúes nos tiene dicho que: “el congreso va a realizar labores materialmente constituyentes, por voluntad y encargo del propio poder constituyente, ya que la misma más que una ley de desarrollo constitucional es una verdadera ley de integración constitucional, que cubre una laguna constitucional, un vacío forzoso, producto de la impotencia política de la asamblea constituyente”. (SAGÜÉS, Néstor P. La regulación legislativa de los decretos de necesidad y urgencia. SJA 18/10/2006)

En Latinoamérica, podemos citar como antecedente en la materia, un país con forma de gobierno de tipo presidencialista, como el nuestro, que puntualiza la provisoriedad de los decretos de necesidad y urgencia, que es el caso de la República Federativa de Brasil, cuya Constitución federal establece en su art. 62: “*En caso de relevancia y urgencia, el presidente de la República podrá adoptar medidas provisionales, con fuerza de ley, debiendo someterlas de inmediato al congreso Nacional, el cual estando en vacaciones será convocado*

*extraordinariamente para reunirse en el plazo de cinco días. **Las medidas provisionales perderán eficacia desde la adopción si no fueran convertidas en ley en el plazo de treinta días, a partir de su publicación, debiendo el Congreso Nacional regular las relaciones derivadas de ellas***".

Por su parte el Derecho Público Provincial sobre la materia, puede iluminar la tarea legislativa que pretendemos llevar adelante sobre el particular a nivel nacional, así la Provincia de Chubut en su Constitución Provincial tiene previsto que *"El Poder Ejecutivo no puede bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente en casos de extraordinarias y grave necesidad que tomen urgencia, impostergable o imprescindible la adopción de medidas legislativas para asegurar los fines de esta Constitución, puede dictar decretos por razones de necesidad y urgencia con virtualidad de ley, los que son decididos en acuerdo general de Ministros. En ningún caso pueden versar sobre materia tributaria, penal, presupuestaria, electoral o régimen de los partidos políticos. Dentro de un plazo máximo de cinco días corridos desde la fecha de su dictado, el decreto con sus fundamentos es sometido a consideración de la Legislatura bajo apercibimiento de su automática derogación. Las relaciones jurídicas nacidas a su amparo permanecen vigentes hasta el pronunciamiento legislativo. **El decreto pierde efectos jurídicos si la Legislatura no lo ratifica con el voto de los dos tercios del total de sus miembros dentro del plazo de treinta días contados a partir de la fecha de su comunicación. El rechazo no puede ser vetado. Si el Cuerpo se encuentra en receso la remisión sirve de acto de convocatoria a sesiones extraordinarias**" (art. 156)*

La necesidad de la reforma de la ley 26.122 está dada por los vacíos, incoherencia e inconstitucionalidades que adolece, por ello con acierto al constitucionalista argentino Pablo Manili nos tiene dicho que: "La ley 26.122 ha regulado la intervención del pleno de las Cámaras en forma tal que limita su accionar, con el claro propósito de que el Congreso controle poco y mal, por lo cual muchas de sus normas son inconstitucionales" (Publicación sección doctrina Revista LA LEY, de fecha 14 de febrero de 2024 titulada Inconstitucionalidades y vacíos del mecanismo de control de las atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo -ley 26.122) Resaltando Manili que "La ley que instrumenta ese mecanismo de control estableció

varias limitaciones al accionar del Congreso, con la clara intención de fortalecer al Poder Ejecutivo y desdibujar el control por parte del Legislativo. Por ese motivo varias de sus normas son inconstitucionales.”

En razón de lo expuesto, opiniones de doctrinarios en materia constitucional y conforme la praxis parlamentaria reciente, es que proponemos, en la presente iniciativa legislativa, modificar la ley 26.122 en los artículos 17, 19, 21, 22, 23 y 24, con la finalidad de adecuar su texto a lo normado por la Constitución Nacional para resguardar el principio republicano de división de poderes.

La reciente experiencia parlamentaria vinculada al tratamiento del Decreto de Necesidad y Urgencia n°70/2023, que tuvo pronunciamiento de la Comisión Bicameral Permanente de Control, en el sentido, de no poder pronunciarse por aprobación y rechazo parcial del mismo, por no efectuarse una adecuada interpretación de las potestades del Congreso de la Nación, y del que nosotros denominamos como el proceso inverso y complejo de formación y sanción de leyes con el control sobre los DNU, ello porque en el proceso normal el Poder Ejecutivo puede promulgar parcialmente leyes sancionadas por el Congreso (art.80 CN), nos induce a proponer la presente reforma legislativa para habilitar expresamente la aprobación y rechazo parcial sobre los DNU, puesto a control y ratificación parlamentaria.

Finalmente quiero agradecer la desinteresada y especializada colaboración en el presente proyecto de ley del eminente constitucionalista argentino, doctor Pablo Luis Manili, quien desde hace muchas décadas ha dedicado extensos y profundos estudios a la temática vinculada a las potestades excepcionales del Poder Ejecutivo, no solo en la historia Argentina, sino, también, en todo el mundo, lo que lo convierte en una autorizada voz doctrinaria en la materia que nos ocupa.

Por todo ello, solicito a mis pares acompañen la presente iniciativa legislativa con su aprobación.

Juan Fernando Brügge

Diputado de la Nación