

Honorable Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA, SANCIONAN CON FUERZA DE LEY:

RÉGIMEN JURÍDICO PARA LA REGLAMENTACIÓN DE LAS LEYES

Artículo 1°.- Plazo. Las leyes deben ser reglamentadas en el plazo que ellas establezcan. Si no lo hubieran fijado y la reglamentación es necesaria para su ejecución, se entenderá que deben ser reglamentadas dentro de los 120 días corridos contados desde su promulgación, ya sea expresa o tácita.

Artículo 2°.- Identificación del plazo. En la publicación en el Boletín Oficial, cuando se trate de leyes cuya reglamentación es necesaria, debe además identificarse la fecha en la que vence el plazo para reglamentar.

Artículo 3°.- Informe del jefe de gabinete. El jefe de gabinete de ministros debe presentar un informe trimestral ante cada una de las Cámaras del Congreso acerca de la totalidad de las leyes vigentes y cuya reglamentación está pendiente. Dicho informe debe contener el motivo de la demora y ser publicado en el sitio de internet de cada Cámara para el acceso público.

Artículo 4°.- Registro actualizado de leyes. La Comisión Bicameral Permanente llevará adelante un registro actualizado de las leyes vigentes cuya reglamentación está pendiente. Dicho registro debe ser publicado en el sitio de internet de cada Cámara para el acceso público.

Artículo 5°.- Sanciones. Sustitúyase el artículo 249 del Código Penal, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Será reprimido con multa de pesos setecientos cincuenta a pesos doce mil quinientos e inhabilitación especial de un mes a un año, el funcionario público que ilegalmente omitiere, rehusare hacer o retardare algún acto de su oficio.

La pena será de prisión de un mes a tres años e inhabilitación especial por doble tiempo, si el hecho fuere cometido por los funcionarios públicos encargados de reglamentar las leyes en el plazo que ellas establezcan o, si no lo hubieran fijado, dentro de los 120 días corridos contados desde su promulgación, ya sea expresa o tácita.

En cualquier caso se impondrán las penas aquí previstas siempre que no resultare un delito más severamente penado.

Artículo 6°.- Disposición transitoria. Para las leyes promulgadas con anterioridad, el plazo del artículo 1° debe contarse desde la entrada en vigencia de la presente.

Artículo 7°.- Comuníquese al PODER EJECUTIVO NACIONAL.

VICTORIA BORREGO
JUAN MANUEL LÓPEZ
MARCELA CAMPAGNOLI
MAXIMILIANO FERRARO
MÓNICA FRADE
PAULA OLIVETO LAGO

FUNDAMENTOS

El presente proyecto tuvo como antecedente el anterior de autoría de la Diputada Leonor Martínez Villalda (Expte 1215-D-20223) que a su vez tomó en consideración para su elaboración la investigación y el trabajo realizado por la Dra. Verónica Nolazco, profesora e investigadora en la Universidad Austral.

El mencionado proyecto, establece un régimen para la reglamentación de las leyes con el propósito de fortalecer la voluntad legislativa, contribuir a la efectividad de las normas y mejorar la transparencia e información pública.

De acuerdo a nuestro sistema constitucional en el proceso de formación y sanción de las leyes participan necesariamente el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo (artículos 78 y 80 de la CN). Empero, la función legislativa no se agota con la sanción y promulgación de una ley. En múltiples casos, es necesario el ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo a fin de poner en práctica lo establecido por ley.

Si bien el constituyente nacional ha querido darle al Poder Ejecutivo la posibilidad de vetar un proyecto de ley en el plazo de 10 días (artículo 80 de la CN) como función de control en el sistema de separación de poderes con frenos y contrapesos, no existe ningún plazo predeterminado para la reglamentación y ejecución de las leyes a nivel nacional, siendo esto parte del ámbito de discrecionalidad de tal poder.

La realidad nos muestra que existe una cantidad de leyes vigentes cuya reglamentación es necesaria para que puedan ser plenamente operativas. A su vez, existen casos en los que, si bien se ha dictado la reglamentación, la misma ha sido dictada luego de varios años de espera injustificada. Esta realidad produce diariamente que los derechos y garantías consagrados por las leyes se vean violados o menoscabados. A su vez produce incertidumbre y confusión en la población. Y por continuar con las consecuencias negativas, esta práctica institucional se traduce en un doble derecho de veto, sin posibilidad de insistencia por parte del Poder Legislativo (artículo 83 de la CN). Esto hace que la voluntad legislativa expresada en las normas quede bloqueada, frustrando derechos y garantías reconocidos a los ciudadanos.

A diferencia de algunas constituciones provinciales, en nuestra Constitución no existe una previsión respecto de la omisión reglamentaria. En un país federal como el nuestro, el Poder Ejecutivo tiene distintas configuraciones en cada provincia. Se plantea entonces un interrogante que no tiene una respuesta jurídica clara a nivel nacional pero sí a nivel provincial.

Tal es el caso de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que en su artículo 10 dispone: *“Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la CN, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y esta no puede cercenarlos”*.

La constitución actual de la provincia de Río Negro, sancionada el 3 de junio de 1988, contempla una particular acción de inconstitucionalidad por omisión en el artículo 207, inc. 2, apartado d. Allí se establece dentro de la competencia originaria y exclusiva del Superior Tribunal de Justicia que *“(E)n las acciones por incumplimiento en el dictado de una norma que impone un deber concreto al Estado Provincial o a los municipios, la demanda puede ser ejercida exenta de cargos fiscales por quien se sienta afectado en su derecho individual o colectivo. El Superior Tribunal de Justicia fija el plazo para que se subsane la omisión. En el supuesto de incumplimiento, integra el orden normativo resolviendo el caso con efecto limitado al mismo y, de no ser posible, determina el monto del resarcimiento a cargo del Estado conforme al perjuicio indemnizable que se acredite.”* De este modo, se le otorga la facultad al Superior Tribunal de Justicia provincial para que como primera medida fije un plazo para que se subsane la omisión. Recién en caso de incumplimiento, se le otorga al STJ la facultad de integrar la norma para el caso concreto y de no ser posible puede fijar el monto del resarcimiento a cargo del Estado.

En el caso de la provincia de Entre Ríos, su constitución provincial incorporó desde el año 2008 una acción judicial específica ante el Tribunal Superior de Justicia para los casos de omisiones reglamentarias. El artículo 62 de la mencionada constitución provincial dispone: *“Si esta Constitución, una ley o una ordenanza dictadas en su consecuencia, otorgasen algún derecho que*

dependiera para su concreción de una ulterior reglamentación y esta no se dictara dentro del año de la sanción de la norma que la impone, el interesado podrá demandar ante el Superior Tribunal de Justicia la condena de la autoridad renuente, a dictar la norma omitida. Ante el incumplimiento del obligado, el Tribunal integrará la misma o, de ser esto imposible ordenará, si correspondiere, la indemnización al demandante del daño resarcible que sumariamente acredite. Si la autoridad omitiere un deber constitucional indispensable para el regular funcionamiento del Estado, cualquier legitimado por la ley podrá, por la vía prevista en el apartado anterior, demandar se condene al funcionario remiso a cumplir la conducta debida o a que, en su defecto, la realice directamente el Tribunal”.

Por su parte, el Código Procesal Civil, Comercial y Tributario de Mendoza establece en el artículo 219 apartado II la acción amparo por ausencia de reglamentación: *“Será igualmente procedente la acción de amparo contra la omisión del Poder Ejecutivo Provincial en reglamentar las leyes dentro de los plazos que estas determinen.”*

De todos estos ejemplos provinciales, se deriva que el Poder Ejecutivo puede demorar una política pública de Estado sin reglamentar ni poner en práctica una norma que goza de legitimidad democrática pero no pueden hacerlo varios gobernadores, respecto de las normas provinciales. De este modo, cabe afirmar que, desde la perspectiva del ciudadano, sus derechos provinciales se reputan operativos no así sus derechos nacionales.

En múltiples ocasiones, legisladores de ambas Cámaras del Congreso Nacional y de distintos partidos políticos han intentado establecer procedimientos claros para evitar la omisión reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo. Todos ellos contemplaban la regulación de una acción de “Habeas Norma” a efectos de proteger los derechos constitucionales o legales frustrados a causa de la falta de una norma reglamentaria que los torne operativos.

Empero, el proyecto de Ley que aquí se propicia no contempla dicha vía judicial. Ello, en virtud de que, a partir de la reciente jurisprudencia de la CSJN, ha quedado en claro de que el amparo resulta ser la vía idónea para lograr que se

reglamente una ley, por lo que no sería necesaria la creación de una vía específica. En dicho pronunciamiento dictado el 21 de octubre del año 2021, en el marco de la causa “ETCHEVERRY, JUAN BAUTISTA Y OTROS c/ ESTADO NACIONAL s/AMPARO LEY 16.986” (Fallos: 344:3011), la CSJN ordenó al Poder Ejecutivo a reglamentar, en el plazo de 90 días hábiles, el artículo 179 de la Ley de Contrato de Trabajo referido a las salas maternales y guarderías. Sin dudas, el fallo entra en la categoría de los llamados fallos institucionales y es un *leading case* en el que, la CSJN declaró de forma explícita la inconstitucionalidad por omisión reglamentaria del Poder Ejecutivo. Finalmente, con fecha 22 de marzo del corriente, sin perjuicio de que se encontraba vencido el plazo dispuesto por la CSJN, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 144/2022 mediante el cual reglamentó el artículo referido.

Ahora bien, si bien se sostiene que luego del pronunciamiento no sería necesaria la previsión de una acción específica para los casos de omisión reglamentaria, pareciera que podría mejorarse el sistema existente a través del dictado de la presente ley. Aquí se contemplan distintos límites objetivos que dan previsibilidad y publicidad a la ejecución de las leyes, contribuyendo al fortalecimiento de la voluntad legislativa y la seguridad jurídica en un Estado Constitucional de Derecho.

Existen una gran cantidad de normas que aún esperan su reglamentación y otras que han demorado varios años para que los derechos allí consagrados se tornen operativos. Por citar algunos ejemplos, puede mencionarse la Ley 26.123 de Promoción del Hidrógeno (año 2006), la Ley 26.842 de prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas (año 2012) y el artículo 229 de la Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos cuyo objeto es asegurar el cumplimiento efectivo de las obligaciones tributarias por parte de los sujetos pasivos del Impuesto Interno al Tabaco.

En orden a los detalles del texto del presente proyecto, el presente régimen establece en primer lugar, un plazo para la reglamentación de las leyes. Si en la ley nada dice respecto al plazo de reglamentación y ésta es necesaria para su ejecución, se establece por default un plazo de 120 días corridos contados desde

su promulgación, ya sea expresa o tácita (artículo 1). Se ha fijado en días “corridos” por los inconvenientes que tiene en la práctica el cálculo de días hábiles, los que pueden variar en cada órgano de poder y por circunstancias excepcionales.

Además, se establece la exigencia de publicación de todas las leyes en el Boletín Oficial. Actualmente no existe una normativa clara en la materia y consideramos que es fundamental en virtud de los principios de legalidad y seguridad jurídica. La publicación no sólo debe contener la ley promulgada, sino que además debe indicar la fecha del plazo que fije el Congreso para la reglamentación, en caso que la misma sea necesaria para su ejecución. (artículos 2 y 3).

A mayor abundamiento, a fin de favorecer el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública se propone en los artículos 4 y 5 respectivamente, un informe trimestral del jefe de gabinete de ministros y la creación de un registro actualizado de las leyes dentro de la órbita de la Comisión Bicameral Permanente del Congreso.

El mencionado proyecto encuentra su fundamento en la garantía constitucional implícita emanada del artículo 33° de la CN en cuanto dispone que *“Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.”* A su vez, el régimen que aquí se propone, se encuentra avalado por las atribuciones contenidas en el artículo 75 inc. 23 de la CN. En el inc. 23 se establece que corresponde al Congreso la competencia para *“legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos”*, y en el inc. 32 se establece como atribución del Congreso *“hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.”*

Finalmente el presente proyecto propone modificar el artículo 249 del Código Penal. El objetivo de la iniciativa se centra en establecer una sanción diferenciada para aquellos funcionarios públicos que encargados de reglamentar las leyes, no cumplieran con dicha obligación, en el plazo que ellas establezcan o, si no lo hubieran fijado, dentro de los 120 días corridos contados desde su promulgación, ya sea expresa o tácita.

Por los motivos expuestos, y en el firme convencimiento de que constituye una obligación de los poderes del Estado la realización de esfuerzos para que los derechos no se vean restringidos o limitados por meras cuestiones reglamentarias, solicito el acompañamiento de mis pares para la aprobación del presente proyecto de ley.

VICTORIA BORREGO
JUAN MANUEL LÓPEZ
MARCELA CAMPAGNOLI
MAXIMILIANO FERRARO
MÓNICA FRADE
PAULA OLIVETO LAGO