

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados...

Modificación de la Ley N° 26.122

Artículo 1°.- Modificase el artículo 3° de la Ley N° 26.122, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"ARTICULO 3. — La Comisión Bicameral Permanente está integrada por DOCE (12) diputados y DOCE (12) senadores, designados por el Presidente de sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios respetando la proporción de las representaciones políticas.

Artículo 2°.- Modificase el artículo 12 de la Ley N° 26.122, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"ARTICULO 12.- El Jefe de Gabinete de Ministros, dentro de los diez (10) días corridos de dictado un decreto de delegación legislativa lo someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente."

Artículo 3°.- Modificase el artículo 17 de la Ley N° 26.122, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"ARTICULO 17. — 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 5° del Código Civil y Comercial de la Nación y su publicación implican automáticamente la convocatoria a sesiones extraordinarias en los términos del artículo 99 inciso 9."

Artículo 4°.- Modificase el artículo 19 de la Ley N° 26.122, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"ARTICULO 19.- La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el Jefe de Gabinete de Ministros o desde el vencimiento del término establecido para dicha presentación en el supuesto previsto en el artículo anterior, para expedirse acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras, el que deberá cumplimentar los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los Capítulos I, II, III del presente Título."

Artículo 5º.- Modificase el artículo 20 de la Ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTICULO 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 inmediatamente en la primera sesión ordinaria o especial convocada, al expreso y urgente tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la Constitución Nacional.

Ante la demora en la convocatoria por parte de los presidentes de ambas Cámaras, estas podrán auto convocarse con el quorum necesario a tal efecto.”

Artículo 6º.- Modificase el artículo 24 de la Ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTICULO 24. - El rechazo expreso de al menos una de las Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 5º del Código Civil y Comercial de la Nación, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.”

Artículo 7º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Roberto M. Mirabella.-

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

A través de la presente iniciativa se propicia modificar la Ley N° 26.122, por la cual se establece el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes, regulando el trámite y los alcances de la intervención de este Congreso respecto de los mencionados instrumentos dictados por el Poder Ejecutivo de acuerdo con lo establecido en los artículos 99, inc. 3, 76, 80 y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional.

La Constitución, como la sociedad en la que rige, tiene su propia vida y tiene una potencialidad transformadora para organizar el complejo proceso del poder y de la vida social.

Como señala la jurista María Angélica Gelli, el federalismo implica un reforzamiento del sistema democrático, una apreciación política de la autonomía de las comunidades menores —en expresión de Loewenstein, constituye un sistema "incompatible con la autocracia que encarna la concentración del poder" — es, al mismo tiempo, una forma de Estado compleja, laboriosa, conflictiva .

La excesiva concentración del poder central ha llevado recientemente a que un mandatario entienda que es legal dictar un decreto de necesidad de urgencia con cientos de artículos de diversas materias, circunstancia jurídica que es manifiestamente ilegítima e inconstitucional, pues se ha pasado por encima la soberanía del pueblo que se ve reflejada en el Honorable Congreso de la Nación.

Atento a estos tipos de antecedentes, las modificaciones propuestas tienden a otorgar mayor preponderancia a la intervención del Congreso de la Nación, con fundamento en que los tres supuestos regulados por la norma, es este Congreso el titular constitucional y legítimo de la atribución ejercida por el Poder Ejecutivo.

Así se pretende modificar la cantidad de integrantes de ambas Cámaras del Congreso Nacional que integren la Comisión Bicameral Permanente, elevándose de OCHO (8) a DOCE (12) por cada Cámara a los efectos de aumentar la representatividad de la diversidad de los partidos políticos, que forman parte del Poder Legislativo nacional.

Con este proyecto quedará consagrado que el aval del Congreso debe ser manifestado expresamente por las dos Cámaras, puesto que sólo con el concurso de ambas puede formarse la voluntad de este Congreso (art. 82 CN). La actual redacción de la Ley N° 26.122 ha quedado desactualizada a la luz de

la jurisprudencia de nuestros tribunales y de los aportes de la doctrina. En un Poder Legislativo bicameral con representación por medio de los partidos políticos, todo el procedimiento parlamentario con sus controversias, discursos y réplicas se vuelve fundamental para la democracia, pues tiende a la consecución de acuerdos, conduce a que nos acerquemos a una idea más pluralista respecto a la voluntad popular representada en ambas Cámaras. Al quedar agrupados en sectores la totalidad de los ciudadanos, brota la posibilidad de deliberación, negociación y acuerdo para la formación de la voluntad colectiva por medio de la conformación de las mayorías.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo "Provincia de Santa Fe" del año 2015 sostuvo que: "La letra del texto constitucional... refleja sin ambigüedades la decisión que tomó la Convención Constituyente de 1994 de, por una parte, mantener el principio general contrario al ejercicio de facultades legislativas por el Presidente como una práctica normal y, por la otra, de introducir mayores precisiones sobre las condiciones excepcionales en que ello sí puede tener lugar, y la definición de la regla general y de los casos excepcionales en el mismo texto constitucional, así como el procedimiento que finalmente se adoptó para asegurar el adecuado funcionamiento de ambos, es el correlato de dos objetivos básicos que rigieron la deliberación constituyente: la atenuación del presidencialismo y la mayor eficacia en el funcionamiento del gobierno federal."

Una modificación sustancial que persigue esta iniciativa parlamentaria se encuentra en el proyectado nuevo artículo 24 de la ley 26.122, la cual radica en el hecho de entender de que el único camino posible y razonable en términos constitucionales es que quede configurado el rechazo del decreto desde el momento en que cualquiera de las Cámaras se haya expedido en sentido contrario (Conf. Carlos Balbín "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo I, 2015. Página 737).

Esto evita que estos tipos de decretos sean ejercidos de manera abusiva, siendo pertinente señalar que el Dr. Comadira en relación a los decreto de necesidad y urgencia sostenía que: "la sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno, de quórum o mayorías propias para imponer sus criterios, no puede, por eso, ser, por sí sola, razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente, la situación planteada" (Comadira, Julio R.: "Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional." LA LEY 1995-B, 825).

Es claro que el Congreso en el trámite de aprobación o rechazo de estos decretos es, desde luego, una intervención política, pero en forma de control político-jurídico de lo actuado por el presidente de la Nación mediante.

Otra modificación relevante consiste en la modificación del artículo 17 de la ley en cuestión, reafirmando lo ya vigente según la doctrina mayoritaria, respecto a que la sanción de estos tipos de decretos regulados por la Ley N° 26.122, conllevan la automática convocatoria a sesiones extraordinarias. Tal es así que el actual Procurador del Tesoro, el Dr. Rodolfo Barra, sostiene, por ejemplo, que: *"...el dictado de un DNU durante el receso del Congreso supone la convocatoria automática y de pleno derecho a sesiones extraordinarias exclusivamente para el inmediato análisis de la validez de tal legislación de excepción."* (Barra, Rodolfo: "Derecho Administrativo. Acto administrativo y reglamentos." Tomo 2. Página 455. Editorial Astrea. 2018.

Lo explicado precedentemente se justifica en la misma naturaleza de que estamos refiriéndonos a legislación de excepción. Por ejemplo, para el caso de los decretos de necesidad y urgencia, la legalidad de su dictado depende, entre otras cuestiones, de la imposibilidad de seguir el trámite ordinario para la sanción de las leyes. Según el Dr. Pablo Manili: *"La palabra "imposible", contenida en la norma constitucional, tiene una carga semántica muy fuerte y por lo tanto veda aquellas situaciones en las que el debate parlamentario de una ley haría "lenta", o "difícil", o hasta "tortuosa" su sanción."* (Manili, Pablo Luis: "Nulidad absoluta e insanable del DNU 70/2023". Editorial La Ley. Publicado el 22 de enero del 2024). En un análisis desde la intención del legislador debemos remarcar que, en el seno de la asamblea constituyente, el convencional Raúl Alfonsín señaló que las circunstancias excepcionales suponen la existencia de una "emergencia significativa" que "imposibilite" que los cometidos estatales se cumplan por los medios ordinarios del procedimiento legislativo.

Otra cuestión es que se regulan con mayor precisión el curso de los plazos de las distintas etapas del trámite legislativo –plazo con que cuenta el Jefe de Gabinete de Ministros para enviar el decreto a la Comisión Bicameral, el que debe cumplir esta última para emitir su dictamen y, finalmente, el que tienen las Cámaras para expedirse– y las formas y plazos de las comunicaciones entre las Cámaras y con el Poder Ejecutivo.

La iniciativa aquí presentada tiene como antecedentes los proyectos del Senador (MC) Juan Mario Pais S-866/16 y 509/18.

Debemos resguardar los dos principios que componen nuestro sistema de gobierno: el principio liberal y el principio democrático. Como señala el jurista y Diputado (MC) Jorge Vanossi; "el primero de ellos procura la limitación de

poderes y el equilibrio de sus órganos por medio de la separación, con miras a la mejor defensa de los derechos individuales. En vez, el segundo, como su raíz semántica lo sugiere —el *demos*—, tiende a consagrar el gobierno de la mayoría sobre la base del sufragio universal: es el principio de la mitad más uno, del cincuenta por ciento más uno”.

Por todo lo expuesto, resulta necesario reformar urgentemente esta norma esencial que mandó a sancionar la propia Constitución Nacional, por lo que se solicita la aprobación del presente Proyecto de Ley.

Roberto M. Mirabella.-