

CONGRESO NACIONAL
CAMARA DE SENADORES
SESIONES ORDINARIAS DE 2006
ORDEN DEL DIA N° 509
Impreso el día 15 de junio de 2006

SUMARIO

COMISION DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES

Dictamen en distintos proyectos de ley de varios señores senadores sobre Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes. SE ACONSEJA APROBAR OTRO PROYECTO DE LEY.(S-712-217 y 33/06 ; 2183-2166-2076-634-451 y 435/05)

Dictamen de comisión

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado los expedientes S. 712/06 "TERRAGNO: PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRAMITE Y LOS ALCANCES DE LA INTERVENCION DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACION A LA FACULTAD DEL PEN DE DICTAR DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA", S. 217/06 "SAADI: PROYECTO DE LEY CREANDO LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE TRAMITE LEGISLATIVO", S. 33/06 "SANZ Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE TRAMITE LEGISLATIVO", S. 2183/05 "NEGRE DE ALONSO : PROYECTO DE LEY SOBRE CREACION DE LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE Y REGLAMENTACION DE LA EMISION DE DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA", S. 2166/05 "GIUSTINIANI: PROYECTO DE LEY CREANDO LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE TRAMITE LEGISLATIVO", S. 2076/05 "GOMEZ DIEZ Y SALVATORI: PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRAMITE Y ALCANCE DE LA INTERVENCION DEL CONGRESO RESPECTO DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA", S. 634/05 "ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY CREANDO LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE CONTROL SOBRE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, PROMULGACION

PARCIAL DE LEYES Y REGLAMENTOS DELEGADOS (REF. S. 912/03)", S. 451/05 "YOMA: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY CREANDO LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE TRATAMIENTO LEGISLATIVO. (REF. S-450/01)", S. 435/05 "CURLETTI: PROYECTO DE LEY SOBRE CONSTITUCION DE LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE REGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA DE LA DELEGACION LEGISLATIVA Y DE LA PROMULGACION PARCIAL DE LEYES" y por las razones que dará el miembro informante os aconsejan la aprobación del siguiente:

Proyecto de Ley

El Senado y Cámara de Diputados,...

RÉGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y DE PROMULGACIÓN PARCIAL DE LEYES

TITULO I

Objeto

Artículo 1º.- Esta ley tiene por objeto regular el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo:

- a) De necesidad y urgencia
- b) Por delegación legislativa
- c) De promulgación parcial de leyes

TITULO II

Comisión Bicameral Permanente Régimen jurídico. Competencia

Artículo 2º.- La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99 inciso 3º y 100 incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional se rige por esta ley y las disposiciones de su reglamento interno; y tiene competencia para pronunciarse respecto de los decretos: a) de necesidad y urgencia, b) por delegación legislativa y c) de promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo Nacional en los términos de los artículos 99, inciso 3º; 76; 80 y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional.

Integración

Artículo 3º.- La Comisión Bicameral Permanente está integrada por ocho diputados y ocho senadores, designados por el Presidente de sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios respetando la proporción de las representaciones políticas.

Duración en el cargo

Artículo 4º.- 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 y pueden ser reelectos.

Autoridades

Artículo 5º.- La Comisión Bicameral Permanente elige anualmente un presidente, un vicepresidente y un secretario, los que pueden ser reelectos. La presidencia es alternativa y corresponde un año a cada Cámara.

Funcionamiento

Artículo 6º.- La Comisión Bicameral Permanente cumple funciones aún durante el receso del Congreso de la Nación.

Quórum

Artículo 7º.- La Comisión Bicameral Permanente sesiona cuando cuenta con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros.

Dictámenes

Artículo 8º.- Los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente se conforman con la firma de la mayoría absoluta de sus miembros y en caso de que haya más de un dictamen con igual número de firmas, el dictamen de mayoría es el que lleva la firma del presidente.

Reglamento

Artículo 9º.- La Comisión Bicameral Permanente dicta su reglamento de funcionamiento interno de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Ante una falta de previsión en el reglamento interno y en todo aquello que es procedente, son de aplicación supletoria los reglamentos de las Cámaras de Senadores y Diputados, prevaleciendo el reglamento del cuerpo que ejerce la presidencia durante el año en que es requerida la aplicación subsidiaria.

TITULO III

Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes

Capitulo I

Decretos de Necesidad y Urgencia

Dictamen de la Comisión Bicameral Permanente

Artículo 10.- La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

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

Capítulo II

Delegación Legislativa

Límites

Artículo 11.- Las bases a las cuales debe sujetarse el poder delegado no pueden ser objeto de reglamentación por el Poder Ejecutivo.

Elevación

Artículo 12.- El Poder Ejecutivo, dentro de los diez días de dictado un decreto de delegación legislativa lo someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Dictamen de la Comisión Bicameral Permanente

Artículo 13.- La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez 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.

Capítulo III

Promulgación parcial de las leyes

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

Artículo 14.- La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso.

Insistencia de ambas Cámaras

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 insistencia respecto de normas legales total o parcialmente vetadas.

Capítulo IV

Trámite Parlamentario de los decretos: de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

Aplicación

Artículo 16.- Las normas contenidas en este capítulo son de aplicación para el trámite de los decretos: a) de necesidad y urgencia, b) de delegación legislativa y c) de promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo en los términos de los Artículos 99, inciso 3º (párrafos 3º y 4º); 76; 80; 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional y de las normas contenidas en esta ley.-

Vigencia

Artículo 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 3º y 80 de la Constitución Nacional, tienen plena vigencia de conformidad a lo establecido en el artículo 2º del Código Civil.

Incumplimiento

Artículo 18.- En caso de que el jefe de gabinete no remita en el plazo establecido a la Comisión Bicameral Permanente los decretos que reglamenta esta ley, dicha Comisión se abocará de oficio a su

tratamiento. Para ello, el plazo de diez días hábiles para dictaminar, se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del jefe de gabinete.

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

Artículo 19.- 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 y III del presente Título.

Tratamiento de oficio por las Cámaras

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 inc.3º y 82 de la Constitución Nacional.

Plenario

Artículo 21.- Elevado por la Comisión el dictamen al plenario de ambas cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento.

Pronunciamiento

Artículo 22.- Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o 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.

Impedimento

Artículo 23.- Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

Rechazo

Artículo 24.- El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

Potestades ordinarias del Congreso

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 relativas a la derogación de normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo.

Publicación

Artículo 26.- El texto de los decretos de necesidad y urgencia y de los decretos dictados en uso de facultades legislativas delegadas por el Congreso de la Nación debe publicarse en el Boletín Oficial.

Las resoluciones de las Cámaras que aprueben o rechacen el decreto de que se trate, en los supuestos previstos en esta ley, serán comunicadas por su presidente al Poder Ejecutivo para su inmediata publicación en el Boletín Oficial.

Artículo 27.- La Comisión Bicameral de Seguimiento creada por el artículo 20 de la Ley 25561, sólo mantendrá la competencia prevista por el artículo 4º de la Ley 25790.

TÍTULO IV Disposición transitoria

Artículo 28.- Las obligaciones establecidas en el artículo 26 rigen para los decretos dictados a partir de la promulgación de esta ley.

Artículo 29.- Comuníquese al Poder Ejecutivo

De acuerdo a las normas pertinentes del reglamento de esta H. Cámara, este dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la Comisión, 13 de junio de 2006.

Cristina Fernández de Kirchner.- Marcelo A.H. Guinle.- Mario D. Daniele.- Roberto G. Basualdo.- Celso A. Jaque.- Miguel A. Pichetto.- María L. Leguizamón.- Nicolás A. Fernández.-

EN DISIDENCIA PARCIAL:

Norberto Massoni - Vilma L. Ibarra.- Ernesto R. Sanz.-

ANTECEDENTES

(I)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

TITULO I

Parte general

Artículo 1° – La presente ley tiene por objeto reglamentar el trámite y los alcances de la intervención del Congreso Nacional en relación a la facultad excepcional del Poder Ejecutivo para dictar decretos de necesidad y urgencia en las condiciones y con los requisitos previstos en el artículo 99 inciso 3 y concordantes de la Constitución Nacional.

Principio general

Art. 2° – El Poder Ejecutivo no podrá, bajo pena de nulidad absoluta e insalvable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Excepciones

Art. 3° – Cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir el trámite ordinario para la sanción de leyes previstas en el capítulo quinto de la Segunda Parte de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia con las condiciones, alcances y trámite previstos por la presente.

Alcances

Art. 4° – Conforme la prohibición prevista en el artículo 82 de la Constitución Nacional en relación a la sanción ordinaria de las leyes, todo decreto dictado por razones de necesidad y urgencia, deberá, para su validez, ser ratificado por ambas Cámaras en los términos y modos establecidos por la presente. En caso de rechazo o falta de ratificación de acuerdo a la presente ley, se le considerará nulo de

nulidad absoluta y carecerá de efectos legales desde su fecha de emisión.

Art. 5° – Los decretos de necesidad y urgencia sólo podrán contener disposiciones para resolver la situación de emergencia que justificó su dictado y en todos los casos su duración será por tiempo determinado.

TITULO II

Requisitos para las condiciones de validez material y formal

Art. 6° – Los requisitos de validez material son:

- a) Los decretos de necesidad y urgencia no podrán en ningún caso, versar sobre cuestiones en materia penal, tributaria, electoral o régimen de partidos políticos, en cuyo caso serán nulos de nulidad absoluta e insalvable;
- b) Circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites previstos para la sanción ordinaria de las leyes establecidos por la Constitución Nacional, los que deberán constar en los considerandos del instrumento, indicando expresamente los peligros y amenazas al interés público, a las personas o los bienes de los habitantes, y precisando los medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.

Art. 7° – Los requisitos de validez formal son:

- a) Firma en acuerdo general de ministros;
- b) Refrendado por el jefe de Gabinete de Ministros;
- c) Remisión dentro de los diez días al Parlamento;
- d) Expresión en los considerandos del decreto de las razones de necesidad y urgencia para dictar el instrumento.

Art. 8° – Carecerán de todo valor y eficacia los decretos de necesidad y urgencia que no fueran remitidos a consideración del Parlamento dentro de los diez días de su dictado no pudiendo alegarse derecho adquirido alguno a su respecto.

TITULO III

Constitución de la comisión

Art. 9° – Créase la Comisión Bicameral Permanente, prevista en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional, la que se regirá por la presente ley y su reglamento interno.

Art. 10° – La comisión estará integrada por veinticuatro legisladores; doce senadores y doce diputados, los cuales serán designados de acuerdo al reglamento de cada Cámara, respetándose la proporción de las representaciones políticas de cada una de ellas.

Art. 11° – Los miembros de la comisión durarán en sus funciones hasta la siguiente renovación legislativa y no podrán ser reelegidos.

Art. 12° – Anualmente la comisión nombrará sus autoridades; un presidente, un vicepresidente y un secretario, los que podrán ser reelegidos. Los dos primeros cargos deberán recaer sobre legisladores de distinta cámara, y bancada. La presidencia será alternativa y corresponderá un año a cada Cámara.

Art. 13° – La comisión sesionará aun durante el receso parlamentario. Cuando las cámaras estén en receso, el Poder Ejecutivo, junto con el decreto de necesidad y urgencia, deberá convocar a sesiones extraordinarias o incluir su tratamiento en el respectivo temario.

Art. 14° – La comisión podrá ser convocada por su presidente o por un tercio de sus integrantes.

Art. 15° – La comisión tendrá quórum para sesionar cuando cuente con la presencia de más de la mitad de sus miembros. Si no se obtuviere el quórum necesario luego de dos convocatorias, pasados treinta minutos de la hora indicada en la citación, podrá sesionar y despachar válidamente con los miembros presentes.

Art. 16° – Las sesiones de la comisión serán públicas, con excepción de aquellos casos en los que, por la naturaleza del asunto a estudio y mediante resolución fundada, la comisión resuelva su tramitación con carácter secreto.

En todos los casos los legisladores que no sean miembros de la comisión podrán participar en las deliberaciones, pero no tendrán derecho a voto.

Art. 17° – Habrá dictamen de la comisión cuando emita su voto la mayoría absoluta de los miembros presentes.

Art. 18° – La comisión ejercerá su competencia en forma exclusiva. Sin perjuicio de ello, cuando lo estime conveniente, podrá requerir una opinión consultiva a las comisiones permanentes de ambas Cámaras.

Art. 19° – La comisión podrá dictar su propio reglamento interno de acuerdo con las disposiciones de la presente ley. Ante una falta de previsión en el reglamento interno y en todo aquello que sea pertinente serán de aplicación supletoria el reglamento de la Cámara de Senadores y el de la Cámara de Diputados, para lo cual deberá prevalecer el reglamento del cuerpo que ejerza la presidencia durante el año en que se requiera la aplicación supletoria.

TITULO IV

Trámite

Art. 20° – La comisión procederá a examinar si se verifican los requisitos de validez material y formal prevista por los artículos 6° inciso a) y 7° de la presente, en ese orden de prelación. En el supuesto de que no se diera cumplimiento a cualquiera de las condiciones previstas por la referida normativa se procederá a rechazar sin más trámite el decreto, emitiendo el respectivo despacho en el que deberán consignarse los motivos del mismo.

Art. 21° – Previo escuchar el informe personal del jefe de Gabinete, el que deberá versar únicamente sobre las razones de necesidad y urgencia que impidieron al Poder Ejecutivo seguir el trámite ordinario de sanción de las leyes y verificar los requisitos materiales y formales enunciados en el artículo anterior, se procederá a examinar el requisito material previsto por el artículo 6° inciso b).

Art. 22° – La comisión emitirá despacho aconsejando el rechazo o la ratificación del decreto, dentro de los diez días contados a partir de la recepción del instrumento por parte del Parlamento.

Art. 23° – Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la comisión hubiere elevado el correspondiente despacho, las Cámaras del Congreso deberán proceder al expreso tratamiento del decreto de que se trate.

Art. 24° – Dentro de los treinta días contados a partir de la fecha del dictamen a que hace referencia el artículo 22, el plenario de cada Cámara deberá tratar el mismo, pronunciándose por su aprobación o

rechazo. Transcurrido dicho plazo 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.

Art. 25° – Los decretos de necesidad y urgencia deberán ser numerados en forma separada a partir de la sanción de la presente ley.

Art. 26 °- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Rodolfo Terragno.-

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Este año se cumplirán 12 años de la reforma constitucional y, todavía, el Congreso de la Nación no ha sancionado la Ley Especial ni constituido la Comisión Bicameral Permanente que la Constitución de 1994 (artículo 99, inciso 3) establece como requisito de validez de los llamados decretos de necesidad y urgencia.

Aprovechando la desidia legislativa y judicial, sucesivos gobiernos han violado la Constitución, asimilando dichos decretos a leyes sancionadas por el Congreso de la Nación.

La Constitución es muy clara al respecto: “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”.

Para que esa declaración constitucional no sea letra muerta, es indispensable sancionar cuanto antes la Ley Especial y constituir la Comisión Bicameral Permanente.

Desde la reforma constitucional, se han presentado en el Congreso de la Nación, unos 40 proyectos de senadores y diputados que procuraban alcanzar ese objetivo.

Nunca se logró el consenso.

Para sortear las dificultades políticas que suelen rodear el debate, he considerado útil no presentar un nuevo proyecto sino tomar uno de los proyectos oportunamente presentados, en la inteligencia de

que representa el punto de vista de la actual mayoría legislativa. Esto debería facilitar su sanción y terminar con el problema.

A ese efecto, he resuelto hacer mío (sin agregar o quitar nada; ni siquiera una coma) el proyecto que la entonces diputada Cristina Fernández de Kirchner presentara el 25 de octubre de 2000 (TP 162; 6876-D-00).

No sólo reproduzco la parte dispositiva de aquél proyecto, sino que hago también míos los fundamentos de la ex diputada Fernández de Kirchner, que transcribo a continuación:

“La inclusión de normativas referida al dictado de decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional de 1994 (artículo 99 inciso 3°), puso fin a un largo debate doctrinario que, habiéndose extendido por más de un siglo, dividía a quienes abogaban por reconocerle tal facultad al Poder Ejecutivo y quienes se la negaban. Sin embargo, ésta ya había sido reconocida desde antiguo por vía jurisprudencial, y en tiempos inmediatos a la reforma, por el precedente sentado por la Corte Suprema en el conocido caso Peralta.

“Cabe preguntarse entonces qué llevó al constituyente a incluir el instituto en la legislación positiva. No cabe duda que fue el uso que de él se hizo en los años anteriores a la reforma.

“Señor presidente, en el período comprendido entre 1853 y 1983, esto es durante 130 años y 23 presidentes constitucionales, se dictaron 18 decretos de necesidad y urgencia. Es en el período que va de 1983 a 1989 donde se nota un considerable aumento, toda vez que en el mismo se dictan 10 decretos en menos de 6 años. En el lapso que va de 1989 a 1999, se observa una desnaturalización de la figura, llevando el número a aproximadamente 308, demostrando ello una verdadera ruptura del principio de división de poderes. Dicha actitud [continuó con el gobierno de Fernando de la Rúa] quien a escasos 6 meses de gestión ya había superado el número dictado por el anterior gobierno a idéntico tiempo de gestión.

[En este punto amplió el fundamento dado por la entonces diputada Fernández de Kirchner. Lo hago actualizando la lista de Decretos de Necesidad y Urgencia al 22 de marzo del corriente año:

PRESIDENTE	DÍAS	DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA

		CIA
Fernando de la Rúa	741	44
Eduardo Duhalde	508	147
Néstor Kirchner	1.032	150

En cuanto a los 17 decretos de necesidad y urgencia que fueron refrendados por mí como Jefe de Gabinete, entre el 10 de diciembre de 1999 y el 23 de junio de 2000, asumo la responsabilidad que me cabe. Como ya lo dije en este H. Senado (15ª sesión ordinaria, 11 de agosto de 2004), “me hago una profunda autocrítica por haber cedido a los argumentos invocados por la Corte Suprema de Justicia, así como por el Procurador General de la Nación y el Ministerio de Justicia”, en función de los cuales refrendé esos 17 decretos de necesidad y urgencia].

“De tal forma, el primigenio objetivo de limitar mediante la inclusión constitucional no dio resultado, habiendo, por el contrario, actuado como una suerte de legitimación a tan perversa práctica.

“Ello se debió a más de la existencia de una voluntad política en tal sentido; a la incapacidad y falta de voluntad del Congreso de sancionar la legislación reglamentaria, mediante la creación y regulación del funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente que prescribe la Carta Magna.

“Y tal imposibilidad extendida hasta el presente, se debe esencialmente a la falta de consenso respecto de los efectos derivados de la falta de ratificación legislativa, y qué debe entenderse por ésta: si la ratificación por una sola Cámara del Congreso o por las dos.

“Así, el Poder Ejecutivo continúa legislando en forma habitual mediante una herramienta de excepción, con el consiguiente deterioro de las instituciones republicanas y la consecuente inseguridad jurídica.

“Asimismo, ello se ve agravado por el cambio de posiciones políticas y jurídicas de los responsables de la reglamentación, quienes según sea el caso que ostenten el carácter de oficialistas u opositores, varían los presupuestos necesarios para su validez.

“Es por ello que, con el presente, se pretende lograr la reglamentación definitiva de la norma constitucional y el basamento de un instituto acorde a la letra y espíritu de la Constitución Nacional.

“El presente, los lineamientos de los distintos proyectos presentados hasta el presente en general, y con la doctrina constitucional más autorizada en particular.

“Como principio general y rector del texto normativo, se establece la prohibición para el Poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter legislativo.

“Sólo permite tal atribución, con carácter excepcional cuando resultara imposible seguir el trámite ordinario de sanción de las leyes. Ello sólo resulta una reafirmación de la letra constitucional y del principio republicano de división de poderes, tan violentado durante el último decenio.

“Siguiendo el principio enunciado, prescribe la obligatoriedad de ratificación de ambas Cámaras del Congreso, como requisito esencial de validez, fulminando con la nulidad absoluta e insalvable la ausencia del mismo. Ello guarda estricta relación y coherencia con nuestro sistema constitucional, resultando un reaseguro contra la práctica de saltar los mecanismos previstos, y con ello la voluntad del pueblo representado cuando un proyecto de ley no cuenta con la mayoría necesaria para su aprobación legislativa.

“Asimismo, establece la carencia de efectos en forma retroactiva a la fecha de emisión.

“Señor presidente, ello también guarda estricta correlación con la letra y espíritu constitucional y con la más elemental lógica jurídica.

“Se observa con preocupación que en numerosas propuestas de reglamentación, se consigna la salvaguarda de los derechos adquiridos durante su período de vigencia, lo que nos resulta a todas luces inconveniente y carente de sustento legal.

“Previsto en la Constitución Nacional para el supuesto de derechos adquiridos como consecuencia de legislación delegada, las distintas propuestas trasladan a los derechos adquiridos derivados de relaciones surgidas de decretos de necesidad y urgencia, sin advertir que se trata de situaciones totalmente disímiles.

“Señor presidente, las diferencias entre ambos institutos surgen evidentes. Mientras en el caso de legislación delegada existe una manifestación legislativa autorizando al Poder Ejecutivo a legislar sobre una determinada materia, ello no sucede en el caso de los decretos de necesidad y urgencia. En el primer caso, un particular podría llegar a creer que contrata con un mandatario con representación suficiente y que expresa la voluntad del mandante. No sucede lo mismo en los casos de decretos de necesidad y urgencia. Tanto el Poder Ejecutivo como el particular, saben que se ha sorteado la voluntad del mandante, que se ha contratado con un simple gestor oficioso, y que existe la posibilidad cierta que la gestión no sea ratificada. Quien contrata en tales condiciones sabe que lo hace a su riesgo y debe asumirlo y afrontar las consecuencias de ese riesgo. En caso contrario, resultará fácil violentar el mecanismo constitucional y contratar rápidamente, a sabiendas que, con el hecho consumado, el rechazo del decreto resultará inoficioso, toda vez que sus efectos se mantendrán incólumes.

“Asimismo, en el primer caso existe legislación delegada y no revisada que se remonta a los períodos constitucionales de 1946-55; 1963-66 o 1973-76, cuyos efectos o derechos nacidos de tales normas resultaría descabellado revisar. Pero no es ése el caso de los decretos de necesidad y urgencia y mucho menos legislarlo para los que se dicten en el futuro.

“En cuanto a los requisitos que el decreto deberá reunir, se los divide en materiales y formales.

“Los primeros refieren a las materias excluidas por la Constitución Nacional y las circunstancias que imposibiliten seguir el trámite ordinario de sanción de leyes.

“Los segundos refieren a firma en acuerdo general de ministros, refrendado por el jefe de Gabinete, remisión al Poder Legislativo dentro de los diez días de emitido y expresión en los considerandos de las razones de necesidad y urgencia para dictarlo.

“En cuanto al trámite de ratificación se prevé un doble mecanismo. En el primero se constatará la materia sobre la que versa el instrumento, a fin de controlar si se encuentra entre aquellas excluidas y los requisitos formales de validez. Verificado ello y previo escuchar un informe personal del jefe de Gabinete, se procederá a revisar si concurren las circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir el trámite ordinario de sanción de leyes.

“Cumplido ello, se emitirá despacho en el plazo de diez días, remitiéndose al plenario para su tratamiento y aprobación en el plazo de treinta días por ambas cámaras, requisito sin el cual perderá su vigencia ab initio.

“Señor presidente, la práctica establecida durante el último decenio de sortear las dificultades para la aprobación de leyes, mediante el instrumento de marras y que hoy goza de buena salud ha desnaturalizado el rol de este cuerpo y violentado la letra constitucional. La legislación propuesta, refleja ésta; y está inspirada con exclusión de circunstancias mayorías parlamentarias. Si existe la verdadera voluntad política de circunscribir el instituto a su real rol excepcional, no cabe duda que, sin perjuicio de su perfectibilidad, resultará una herramienta de utilidad para subsanar la extensa mora que el Poder Legislativo tiene con la Constitución de 1994.”

Desde la presentación del proyecto de la ex diputada Fernández de Kirchner, la “extensa mora” ha acumulado otros seis años.

Es hora de poner fin a una práctica violatoria de la letra y el espíritu de la Constitución.

Sin embargo, el objetivo no se logrará si entramos en un torneo de acusaciones recíprocas, o si cada uno quiere ponerle su nombre a la ley especial que la Constitución ordena.

Es por eso que he creído oportuno reproducir el proyecto de una ex diputada, actual senadora, que expresa el pensamiento del actual oficialismo.

Espero que esto sirva para destrabar la discusión sobre los Decretos de Necesidad y Urgencia, que de hecho se han transformado en leyes sancionadas en la Casa Rosada, como ocurría durante los gobiernos de facto.

Por esas razones, requiero el acompañamiento de mis pares.

Rodolfo Terragno.

(II)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Título I

Régimen Legal - Objeto-

Artículo 1º.- Régimen Legal. Objeto. La presente ley tiene por objeto reglamentar el trámite y los alcances de la intervención del Congreso de la Nación respecto de los siguientes decretos dictados por el Poder

Ejecutivo: a) Decretos de Necesidad y Urgencia (Art. 99 inciso 3 de la Constitución Nacional); b) Decretos que ejercen facultades delegadas (Art. 76 y 100 inciso 12 de la Constitución Nacional); y c) Decretos de promulgación parcial de leyes (Art.s 80 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional).

Titulo II

De la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo

Art. 2º.- Denominación y Régimen Jurídico. La Comisión Bicameral prevista en los Art.s 99 inciso 3 y 100 incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional, se denominará Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo y se regirá por la presente ley y las disposiciones de su reglamento interno.

Art. 3º.- Integración. La Comisión se integrará con veinticuatro (24) legisladores, doce (12) diputados y doce (12) senadores, los cuales serán designados por el presidente de sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios de forma tal que los sectores políticos estén representados con idéntica proporción a la existente en cada una de ellas.

Se elegirá asimismo, un suplente por cada miembro titular para cubrir las ausencias permanentes o transitorias. Cuando el suplente deba asumir definitivamente el cargo de titular, la Cámara correspondiente elegirá un nuevo suplente respetando la extracción política del reemplazado.

Art. 4º.- Duración en el cargo. Los integrantes de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo durarán dos (2) años en el ejercicio de sus funciones.

Art. 5º.- Autoridades. La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo elegirá un presidente y un vicepresidente cuyo mandato durará (2) años pudiendo ser reelectos por única vez. Estos cargos no podrán recaer sobre legisladores de la misma Cámara, ni de la misma bancada. La presidencia será alternativa y corresponderá dos años a cada Cámara.

Art. 6º.- Reglamento. La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo deberá dictar un reglamento de funcionamiento interno de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Ante la falta de previsión en el reglamento interno y en todo aquello que sea pertinente, serán de aplicación supletoria el Reglamento de la Cámara de Senadores y el de la Cámara de Diputados, para lo cual deberá prevalecer el reglamento del cuerpo que ejerza la presidencia durante el año en el que se requiera la aplicación subsidiaria.

Art. 7º.- La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo cumplirá funciones aun en receso del Congreso, en cuyo caso el dictado de un decreto de necesidad y urgencia, de un decreto delegado o el que promulgue parcialmente una ley importará la convocatoria en forma automática a sesiones extraordinarias.

Art. 8º.- Convocatoria. La Comisión será convocada por su presidente. En caso de que éste no lo hiciera lo hará el vicepresidente o la mayoría simple de sus integrantes.

Art. 9º.- Quórum. La Comisión tendrá quórum para sesionar cuando cuente con la presencia de más de la mitad de sus miembros. Si no se obtuviera el quórum necesario luego de dos convocatorias, pasados treinta minutos de la hora indicada en la citación, podrá sesionar y despachar válidamente con los miembros presentes.

Art. 10.- Carácter de la reunión. Las sesiones de la comisión serán públicas, con excepción de aquellos casos en los que, por la naturaleza del asunto a estudio y mediante resolución fundada, la comisión resuelva su tramitación con carácter secreto.

En todos los casos, los legisladores que no sean miembros podrán participar en las deliberaciones pero no tendrán derecho a voto.

Art. 11.- Dictamen y Exclusividad. Habrá dictamen de la comisión cuando emita su voto la mayoría absoluta de los miembros presentes. Los dictámenes de la Comisión serán incorporados al orden del día de la primera sesión de las Cámaras, ejerciendo su competencia en forma exclusiva. Sin perjuicio de ello, cuando lo estime conveniente, podrá requerir una opinión consultiva a las comisiones pertinentes de ambas Cámaras.

Asimismo, podrá requerir la presencia del Jefe de Gabinete de Ministros, con el fin de solicitarle informe sobre las cuestiones de su competencia.

Título III

De los decretos de necesidad y urgencia, de la delegación legislativa y de la promulgación parcial de leyes.

Capítulo I

De los decretos de necesidad y urgencia.

Art. 12.- Alcance. Los decretos de necesidad y urgencia sólo podrán contener disposiciones que fueren imprescindibles para resolver la situación de emergencia que justificó su dictado y en todos los casos su vigencia será por tiempo determinado.

Art. 13.- Fundamentos. El Poder Ejecutivo en su mensaje de elevación deberá fundamentar las circunstancias y razones por las cuales resulta

imposible el tratamiento ordinario de la ley por parte del Congreso de la Nación. Indicará expresamente los peligros y amenazas al interés público, a las personas o los bienes de los habitantes y precisará los medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.

Art. 14.- Evaluación. La comisión deberá evaluar los presupuestos de hechos objetivos que llevaron al dictado de la medida y declarar la validez o invalidez del decreto, en este último caso deberá consignar expresamente las causas de tal declaración.

En caso de pronunciarse por la validez deberá fijar un plazo de vigencia del mismo atendiendo a las circunstancias de la emergencia.

Art. 15.- Despacho de la Comisión. La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo deberá expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

El despacho deberá pronunciarse expresamente, como mínimo, sobre los siguientes puntos:

- 1) Circunstancias que impidieron al Poder Ejecutivo Nacional seguir el trámite ordinario de formación y sanción de las leyes.
- 2) Si se han respetado las prohibiciones constitucionales de regulación en materia penal, tributaria, electoral y de régimen de partidos políticos.
- 3) Si en la emisión de la disposición se siguieron los procedimientos formales sobre acuerdo general de ministros y refrendo por el Jefe de Gabinete.
- 4) Entidad y gravedad de los peligros y amenazas al interés público, las personas o los bienes de los habitantes e idoneidad de los instrumentos y medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.

Art. 16.- Plazo del dictamen. La Comisión deberá emitir despacho sobre los decretos de necesidad y urgencia sometidos a su consideración, en un plazo de diez (10) días corridos contados desde la presentación efectuada por el jefe de Gabinete de Ministros. Si el despacho no se produjere en el plazo constitucional establecido, las Cámaras se abocarán directamente al tratamiento del asunto.

Art. 17.- Plenario. El dictamen de la comisión será elevado al plenario de ambas Cámaras, las que deberán incluirlo de inmediato en el plan de labor parlamentaria, a fin de iniciar su tratamiento expreso en la sesión más próxima.

En la votación por la aprobación total o parcial, o el rechazo del decreto de necesidad y urgencia, la mayoría necesaria será la absoluta de los presentes.

El pronunciamiento de cada cuerpo legislativo deberá ser comunicado al otro, el mismo día en que hubiere sido efectuado.

Art. 18.- Efectos. El decreto de necesidad y urgencia que fuese expresamente rechazado por las Cámaras del Congreso, quedará derogado automáticamente, sin afectación de los derechos adquiridos durante su vigencia, y no podrá repetirse en el año en que fue dictado hasta tanto no se modifiquen las situaciones de hecho o de derecho que motivaron su rechazo.

Capítulo II De la delegación legislativa

Art. 19.- La delegación legislativa prevista en el Art. 76 de la Constitución Nacional se realizará por ley y sólo se podrán delegar facultades en materia de administración o emergencia pública.

Art. 20.- Todo proyecto de ley que contenga disposiciones en las que se efectúe una delegación legislativa al Poder Ejecutivo, deberá ser girado a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo a efectos de que dictamine sobre la procedencia temática de la delegación y la fijación de las bases y el plazo para su ejercicio.

Art. 21.- No podrán ser objeto de delegación:

- 1) Las facultades de control del poder público que han sido conferidas al Congreso por la Constitución.
- 2) Los supuestos previstos en el Art. 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.
- 3) Restricciones a derechos y garantías constitucionales.

Art. 22.- Para que la delegación tenga validez deberá indicar:

- 1) Específicamente la materia delegada.
- 2) Las bases a las que deberá ajustarse el delegatario.
- 3) El tiempo durante el cual éste podrá ejercer dicha atribución, el que deberá ser incondicionado, breve y perentorio.

Art. 23.- Revocación. El Poder Legislativo podrá revocar en cualquier momento la delegación de atribuciones efectuadas al Poder Ejecutivo.

Art. 24.- Procedimiento de Control. Cuando el Poder Ejecutivo ejerza la facultad conferida en el Art. 76, el jefe de Gabinete, tras cumplir con lo establecido en el Art. 100, inciso 12 de la Constitución Nacional, deberá someter estos decretos personalmente y dentro de los diez días corridos de su dictado, a consideración de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo.

Art. 25.- Alcance del control. La comisión deberá dictaminar sobre la adecuación del acto del Poder Ejecutivo a la materia y las bases de la

delegación, y el plazo fijado para su ejercicio. Su pronunciamiento podrá aconsejar:

- 1) La aprobación del decreto dictado en ejercicio de las facultades delegadas.
- 2) La aprobación parcial del decreto, siempre que la parte aprobada conserve la autonomía normativa y la unidad del decreto emitido por el Poder Ejecutivo.
- 3) El rechazo total del decreto dictado en ejercicio de las facultades delegadas.

Art. 26.- Plazo del dictamen. La Comisión deberá emitir despacho sobre los decretos sometidos a su consideración, en un plazo de diez (10) días corridos contados desde la presentación efectuada por el jefe de Gabinete de Ministros. Si el despacho no se produjere en el plazo constitucional establecido, las Cámaras se abocarán directamente al tratamiento del asunto.

Art. 27.- Plenario. El dictamen de la comisión será elevado a la Cámara de origen de la norma delegante de facultades legislativas, la que deberá incluirlo de inmediato en el plan de labor parlamentaria, a fin de iniciar su tratamiento expreso en la sesión más próxima. El pronunciamiento de cada cuerpo legislativo deberá ser comunicado al otro el mismo día en que hubiere sido efectuado.

Art. 28.- Efectos. El decreto dictado en ejercicio de facultades delegadas por el Congreso, que fuese expresamente rechazado por las Cámaras del Congreso por extralimitaciones respecto a la delegación legislativa, quedará derogado automáticamente, sin afectación de los derechos adquiridos durante su vigencia. El mismo criterio se aplicará respecto de las partes no aprobadas cuando la aprobación sea parcial.

Capítulo III De la promulgación parcial de las leyes

Art. 29.- Procedimiento. Cuando un proyecto de ley fuere promulgado parcialmente por el Poder Ejecutivo, se aplicarán los plazos y el procedimiento previsto en el Art. 26 de la presente ley. Las disposiciones de esta ley y el curso de sus procedimientos no obstarán al ejercicio por el Congreso de sus potestades ordinarias relativas a la insistencia respecto a normas legales total o parcialmente vetadas.

Art. 30.- Alcance del control. La Comisión Bicameral Permanente del Trámite Legislativo deberá examinar si las partes no observadas pueden ser promulgadas de conformidad con lo establecido en el Art. 80 de la Constitución Nacional.

Art. 31.- Despacho. El despacho deberá expedirse acerca de si el texto promulgado tiene autonomía normativa y su promulgación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.

Art. 32.- Plenario. El dictamen de la comisión será elevado a la Cámara de origen, la que deberá incluirlo de inmediato en el plan de labor parlamentaria, a fin de iniciar su tratamiento expreso en la sesión más próxima.

El pronunciamiento de cada cuerpo legislativo deberá ser comunicado al otro, el mismo día en que hubiere sido efectuado.

Art. 33.- Mayoría. Sólo serán exigibles las mayorías especiales previstas en el Art. 83 de la Constitución Nacional, cuando el Congreso resuelva insistir con la sanción original.

Art. 34.- Efectos. El decreto de promulgación parcial que fuese expresamente rechazado por las Cámaras del Congreso, por no ajustarse a los términos del Art. 80 de la Constitución Nacional, quedará derogado automáticamente, sin afectación de los derechos adquiridos nacidos durante su vigencia.

Capítulo IV Disposiciones Comunes

Art. 35.- Las disposiciones de la presente ley y el curso de sus procedimientos no obstarán el ejercicio por el Congreso de sus potestades ordinarias relativas a la derogación de normas de carácter legislativo sancionadas por el Poder Legislativo y a la insistencia respecto de normas legales total o parcialmente vetadas.

Art. 36.- Abocación. Si el jefe de Gabinete no remitiera a la Comisión Bicameral un decreto de necesidad y urgencia, un decreto delegado o la promulgación parcial de una ley, dicha comisión se deberá abocar de oficio a su tratamiento. En este caso, el plazo de 10 días corridos para dictaminar se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del jefe de Gabinete.

Art. 37.- Responsabilidad por omisión. El incumplimiento del jefe de Gabinete descrito en el Art. anterior, lo hará incurrir en responsabilidad política pasible de la moción de censura prevista en el Art. 101 de la Constitución Nacional y constituirá una violación de los deberes del funcionario público en los términos del Art. 248 del Código Penal de la Nación.

Art. 38.- Si cualquiera de las Cámaras no se expidiese sobre la validez o invalidez del decreto dentro del plazo legal, se entenderá sin

admitirse interpretación en contrario que el acto del Poder Ejecutivo ha quedado invalidado.

Art. 39.- Publicación. El texto de los decretos de necesidad y urgencia y de los decretos dictados en uso de facultades legislativas delegadas por el Congreso de la Nación deberá publicarse en el Boletín Oficial de la República Argentina en forma íntegra.

La resolución de cada Cámara en los supuestos previstos en la presente ley, será comunicada por su presidente al Poder Ejecutivo para su inmediata publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

Art. 40.- Resuelto el rechazo del decreto del Poder Ejecutivo por cualquiera de las Cámaras, este no podrá vetarlo, modificarlo, o insistir con un nuevo decreto sobre la misma materia hasta tanto no se modifiquen las situaciones de hecho o de derecho que motivaron su rechazo.

Art. 41.- Plazos. Todos los plazos de esta ley son improrrogables.

Art. 42.- Numeración autónoma. Los decretos de necesidad y urgencia y los decretos emitidos en función de una delegación legislativa, deberán ser numerados en forma separada por el Poder Ejecutivo.

Capítulo V Disposiciones Transitorias

Art. 43.- Adecuación reglamentaria. Las Comisiones competentes en cada Cámara para dictaminar en las modificaciones de los respectivos reglamentos, deberá elevar a los plenarios, en el plazo de 60 días corridos de promulgada la presente ley, un proyecto de reforma de sendos reglamentos, en función de lo establecido en las disposiciones precedentes.

Art. 44.- Las obligaciones establecidas por la presente ley regirán para los decretos dictados y la promulgación parcial de leyes que se realicen a partir de la promulgación de la presente ley.

Art. 45.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Ramón E. Saadi.

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto tiene por objeto reglamentar el trámite y alcance de la intervención del Congreso respecto de los decretos de necesidad y urgencia, de los que ejercen facultades delegadas y de la promulgación parcial de leyes, mediante la creación de la denominada Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, en cumplimiento al mandato de nuestra Constitución Nacional.

Doce años han pasado, y a pesar de los notables avances que se han registrado, aún son muchos los institutos creados por los constituyentes de 1994 y el Congreso no encuentra una política que le permita reglamentarlos y ponerlos en práctica. Las materias pendientes no son temas menores, ya que tienen incidencia directa en la intención de diluir la fuerte concentración de poder en manos del Presidente.

De hecho, uno de los temas pendientes más conflictivos es la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia, uno de los instrumentos jurídicos que mayor discrecionalidad otorgan al Poder Ejecutivo y consecuentemente convierten lisa y llanamente en el avasallamiento del Poder Legislativo.

Dado el tiempo transcurrido hasta la fecha sin que se haya reglamentado la normativa constitucional, y habiendo coincidido la doctrina constitucional mayoritaria en que su regulación resulta no sólo necesario sino imprescindible, para resguardar la función de participación y control del órgano legislativo, es que propicio el presente proyecto de ley, toda vez que es urgente otorgar el marco jurídico para tales facultades, dentro del complejo sistema de relaciones de los poderes del Estado, que deben darse en un delicado equilibrio, pero además traducirse en decisiones eficaces respecto a la protección de las instituciones democráticas.

Este proyecto por una parte toma como base otras iniciativas presentadas en éste Honorable Senado, y por otra parte intenta superar las contradicciones en que incurrieron otras iniciativas parlamentarias, planteando de una manera sencilla y ágil un mecanismo de articulación de competencias.

Es dable mencionar que en este Senado de la Nación se han presentado variadas iniciativas en la materia, entre los que fueron incluidos en el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales aprobado el 6 de marzo de 2002, el cual también fuera aprobado por este Honorable Senado, sin embargo, quedó frustrado su tratamiento en la Cámara de Diputados, habiendo perdido estado parlamentario.

La sanción de la ley reglamentaria del Art. 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, resulta indispensable para garantizar el correcto funcionamiento del modelo institucional adoptado, de acuerdo

con el cual, en el marco de un sistema de división de poderes, se otorga al Poder Ejecutivo la facultad de emitir decisiones de carácter legislativo. La sanción de esta ley contribuirá a la consolidación de las instituciones republicanas, sea cual fuera el color político del gobierno de turno.

Sabido es que el presidente no puede arrogarse competencia legislativa, ya que ésta le corresponde al Congreso. De hacerse un uso abusivo de la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia se lesionaría la división de poderes que constituye el pilar del sistema de gobierno de la Constitución Nacional. Empero, la reforma constitucional aludida, reconoció esta facultad al Poder Ejecutivo pero a través de un régimen específico. Adviértase que en una democracia deliberativa, el Congreso es el órgano de resonancia popular por ser un poder plural, conformado por representantes de origen diverso y en donde prevalece en las decisiones la búsqueda del consenso. En cambio, el Poder Ejecutivo no es un órgano plural ni deliberativo, ya que está encargado de llevar adelante las decisiones que debería tomar el Poder Legislativo. De ahí mi propósito, a través de la presente iniciativa, de reglamentar la atribución concedida por nuestra Carta Magna.

Nuestra Constitución Nacional dispone a través de su Art. 99 inciso 3 la creación de una comisión bicameral permanente en el ámbito del Congreso de la Nación, que tendrá dentro del ámbito de su competencia el control de los decretos de necesidad y urgencia, de los que ejercen facultades delegadas (Art. 100 inciso 12) y de la promulgación parcial de leyes (Art. 80).

Con éste proyecto cumplimos con el mandato constitucional reglamentando “la comisión bicameral permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara... Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”. De la norma de la Constitución se desprende que el presente debe establecer las autoridades y la forma de designación, el número de integrantes, la convocatoria y el quórum para iniciar reuniones, las mayorías necesarias para dictaminar, entre otros.

Es imprescindible y fundamental resguardar el principio de legalidad y éste dentro de la razonabilidad, teniendo presente que vinculado con el propósito de seguridad que persigue el constitucionalismo moderno, se halla el principio de legalidad instaurado en el Art. 19 donde consigna que nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no manda, ni privado de lo que ella no prohíbe. El principio de legalidad responde al concepto de despersonalización o impersonalidad del poder, y al de legitimidad racional. No se trata de que el poder no sea

ejercido por hombres, lo cual es inevitable, sino de que esos hombres que ejercen el poder lo hagan ajustándose al orden jurídico establecido en las normas legales. O sea que el mando no se basa en la voluntad arbitraria o caprichosa de los hombres que gobiernan, sino en lo que la ley predetermina como debido o prohibido. De allí, surge el adagio de que no gobiernan los hombres sino la ley. La razón del principio de legalidad estriba en que la obediencia que los individuos prestan a los gobernantes se funda racionalmente en la creencia de que ellos mandan en nombre de la ley y conforme a sus normas. La finalidad de éste principio es afianzar la seguridad individual de los gobernados.

Transitando por el principio de legalidad y su razonabilidad, llegamos así a la seguridad jurídica de la cual todo argentino debe gozar. El constitucionalismo moderno o clásico ha procurado organizar el estado en defensa de las libertades y los derechos del hombre. O sea, ha tendido a asegurar al hombre frente al estado. Toda la armazón de éste constitucionalismo se dirige a proporcionar garantías y seguridad; la propia ley formal se ha definido como una ley de garantías, cuyas dos partes fundamentales se caracterizan en ese sentido: a) la dogmática, por contener una declaración de derechos individuales, b) la orgánica, por establecer la llamada división de poderes.

En su mensaje navideño de 1942, el Papa Pío XII dejó definido como derecho subjetivo el derecho inalienable del hombre a la seguridad jurídica, consistente en una esfera concreta de derecho protegida contra todo ataque arbitrario. La seguridad jurídica implica una libertad sin riesgo, de modo tal que el hombre pueda organizar su vida sobre la fe en el orden jurídico existente, con dos elementos básicos: a) previsibilidad de las conductas propias y ajenas y de sus efectos; b) protección frente a la arbitrariedad y a las violaciones del orden jurídico.

De nada serviría la existencia de la comisión si no se sentasen bases sólidas respecto de los lineamientos de temas en los que ha ésta le corresponde entender, por lo que a continuación fundamento sus regulaciones.

De los decretos de necesidad y urgencia.

En los orígenes de nuestra historia constitucional no fue extraño el dictado de decretos de necesidad y urgencia, lo que llevo a la doctrina nacional a sostener que su utilización indiscriminada por los gobiernos que sucedieron a los gobiernos de facto, ha proyectado una imagen desfavorable en ciertos círculos doctrinarios y en la opinión pública. Esta práctica lejos de consolidar el sistema democrático, lo debilita porque genera inseguridad jurídica.

La nueva Constitución de 1994 ha efectuado una atribución de potestades legislativas en determinadas circunstancias, pero de ningún modo hay un desplazamiento desde su titular, el Poder Legislativo al Ejecutivo, no hay interconexión entre ambos por el mecanismo de control posterior, lo que hay es una atribución de facultades legislativas limitadas, en los términos del Art. 99 de la Constitución Nacional a los órganos de dirección de política del Estado.

Por lo tanto la apropiación de facultades ajenas por parte del gobierno es extraordinaria, esto se debe a que en nuestro ordenamiento el depositario de la expresión legislativa es por naturaleza el Congreso, en razón del principio republicano de división de poderes que la Carta Magna consagra. Esto es confirmado cuando la Constitución regula expresamente el decreto de necesidad y urgencia, no dejando de considerársele una transgresión a los principios del sistema político perfectamente esbozado en el primer párrafo del Art. 99, inciso 3.

La regla que contiene el Art. 99 inciso 3 es que el Poder Ejecutivo no legisla. “No podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable emitir disposiciones de carácter legislativo” la excepción que establece a continuación no implica que se apropia de facultades extrañas que la Constitución Nacional ha otorgado a otros órganos del Estado, si el Ejecutivo dicta una ley en principio es ilegítima, y viola la Constitución Nacional.

Nuestro sistema republicano de gobierno en el Art. 1º y concordantes de la Constitución excluye en principio la invasión de un poder sobre otro, es por lo que antes de la reforma, algunos autores afirmaban que en estos casos no existía posibilidad legítima alguna de dictar normas en violación a la división de poderes.

El Art. 99 exige dos condiciones fundamentales e imprescindibles: primero, que circunstancias excepcionales haga imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes y segundo que existan razones de necesidad y urgencia.

Se ha reconocido el estado de necesidad y urgencia como fundamento jurídico del accionar del Ejecutivo al dictar decretos de necesidad y urgencia, pero para que dicho estado de necesidad permita ser causal de justificación jurídica- política debe ser éste súbito, imprevisto o urgente.

La doctrina mayoritaria aclara que no es suficiente por sí sola la necesidad, es preciso, principalmente la urgencia del acto normativo, es decir que la sola mención del estado de necesidad es insuficiente. El estado de necesidad tiene connotaciones objetivas a tener en cuenta y una de ellas para que éste pueda operar como causal de

justificación, será la comprobación de que el acto llevado a cabo en tal situación tiene que ser inevitable, imprescindible, y esto no tendrá lugar nunca si existe una alternativa o una posibilidad establecida por el ordenamiento jurídico político.

Según Pérez Hualde su naturaleza le impone a ese accionar el producir efectos inmediatos, de tal velocidad que demuestre que no era posible recurrir a otros medios o trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes.

Limite o no, lo que sea o no sea, urgencia es la disponibilidad de tiempo, mediante un cálculo consistente en saber si pudo tramitarse por el procedimiento legislativo de urgencia. Es decir que no se podrá alcanzar el objetivo a través del procedimiento legislativo, en su trámite ordinario.

Obviamente, la situación a enfrentar debe ser de una gravedad tal que ponga en juego la existencia misma del Estado y de sus instituciones siendo necesario que exista la imposibilidad material de convocar el Parlamento o que éste, estando reunido, no pueda adoptar una resolución al respecto.

Es totalmente reprochable la posibilidad de que el Poder Ejecutivo coloque como causal de justificación el consenso. La reforma de 1994 no varió los principios fundamentales, esto es, el sistema republicano y el estado de derecho, la norma de excepción sólo tiene justificación dentro del sistema político, la comprobación del consenso coyuntural, no puede servir de base para la transgresión de uno de los principios fundamentales de nuestro sistema político.

El ejercicio de facultades legislativas por el Ejecutivo sin la presencia efectiva de los supuestos de emergencia y crisis institucional, significa una violación al orden jurídico, porque rompe con el principio de estado de derecho, al no cumplirse con la Constitución por parte de los que gobiernan, el derecho no es igual para gobernantes y gobernados, rompe con el principio de división de poderes y viola el juramento del Ejecutivo de observar y hacer observar fielmente la Constitución de la Nación Argentina, según lo dispone el Art. 93 in fine.

Es absolutamente rechazable el dictado de éstos decretos fundados en la conveniencia y en cualquier estado de emergencia o necesidad. La norma contempla dos perfiles, fáctico –urgente necesidad- e institucional – imposibilidad de recurrir a los trámites ordinarios de sanción de leyes -.

“La crisis institucional que caracteriza al supuesto de hecho habilitante para el dictado del decreto de necesidad y urgencia es la parálisis total del sistema ante hechos graves e inminentes, es la falta de respuesta

absoluta del Poder Legislativo ante una necesidad imperiosa de su intervención. Es más, debe quedar claro que esa imposibilidad debe ser demostrable y verificable mediante el agotamiento de todos los medios para establecerla. Una cosa son los hechos graves que amenazan a la comunidad en un modo inminente y que son los que habilitan el poder de policía de emergencia por parte del Congreso y otro muy distinto el hecho de la parálisis institucional que aqueja al Poder Legislativo y le impide tomar las decisiones que las circunstancias le exigen. La crisis habilitante para el dictado del decreto de necesidad y urgencia es estrictamente institucional y es distinta a la naturaleza financiera, natural, económica, etc., que concomitantemente se presenta en los hechos” (Pérez Hualde, Decretos de necesidad y urgencia, página 113).

El decreto de necesidad y urgencia debe además ajustarse al rango de supremacía de la Constitución, respetar el sistema representativo y republicano de gobierno consagrado en el Art. 1º, lo que trae como consecuencia la imposibilidad de incursionar en tratados con potencias extranjeras y en cuanto a derechos y garantías fundamentales, no podrá incursionar en las facultades del órgano judicial ni aquellas para las cuales la Constitución Nacional ha establecido exclusividad en la iniciativa (establecer contribuciones, reclutamiento de tropas, reforma constitucional, juicio político), tendrá los mismo límites que la facultad legislativa, es decir, no podrá apropiarse de facultades prohibidas y además quedarán fuera las facultades de control que ejerce el Congreso, puesto que éstas no son propiamente legislativas desde el punto de vista material sino desde uno orgánico funcional.

La Constitución de Italia en su Art. 77 y la de Brasil en el Art. 62, afirman que los decretos perderán toda eficacia si no se los convierte en ley, la primera a los 60 días y la segunda a los 30 días, en este caso de su publicación.

La constitución española en cambio impone la obligación al Congreso de pronunciarse en el plazo de 30 días, pero no dice nada respecto a las consecuencias que tendrá si no lo hace, sin embargo la doctrina española sostiene que pasado ese plazo sin haberse producido la convalidación que requiere el Art. 86.2 el decreto- ley quedará eliminado del ordenamiento y la sujeción a este término de vigencia es tan estricta que la derogación se produce por simple transcurso sin haber obtenido la convalidación correspondiente.

En este proyecto de ley no se establece que el silencio del Congreso significa aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia, todo lo contrario, como principio dispone el pronunciamiento de ambas Cámaras, en cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 82 de la Constitución que reputamos general para todos los casos y para cualquiera, conforme a la cual la voluntad de cada Cámara debe

manifestarse expresamente, agregando para disipar cualquier duda que se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta. A efectos de evitar cualquier interpretación errónea a éste proyecto, su Art. 38 de las disposiciones comunes, expresa que: Si cualquiera de las Cámaras no se expidiese sobre la validez o invalidez del decreto dentro del plazo legal, se entenderá sin admitirse interpretación en contrario que el acto del Poder Ejecutivo ha quedado invalidado.

La intermediación de la Comisión Bicameral es obligatoria, pero su despacho no resulta vinculante para el Congreso. La norma constitucional no lo estipula y, de haberlo hecho, habría convertido la posterior intervención de las Cámaras en puramente decorativa, por lo cual este proyecto de ley que regula el trámite y alcance de la intervención de la comisión no establece que el Congreso quede obligado por el despacho de la Comisión Bicameral.

Es evidente que dentro de nuestro ordenamiento constitucional se trata de una función de control atribuida en primer término a una comisión parlamentaria especial y luego al pleno de las dos Cámaras, que no cambia la naturaleza jurídica del decreto, que no se transformará en una ley en sentido formal luego que fuera ratificado. Esta interpretación resulta abordada por el propio texto del Art. 17, segundo párrafo cuando dice: En la votación por la aprobación total o parcial, o el rechazo del decreto de necesidad y urgencia, la mayoría necesaria será de dos tercios de los presentes. Los legisladores no podrán abstenerse.

El presente proyecto, en las disposiciones comunes, Art. 39 habla de... la Resolución de cada Cámara... considerando que el pronunciamiento del Congreso se hará por medio de una resolución de cada Cámara, toda vez que no existe imperativo constitucional que ordene que sea una ley la que rechace o confirme la medida bajo análisis. Asimismo, permite el cumplimiento del requisito de inmediato y expreso tratamiento de ambas Cámaras. Ninguna de ellas estaría sujeta a la voluntad de la otra para tratarlo y, evita la aplicación del proceso de formación y sanción de las leyes para ejercer el control. Ello es determinante por que no habrá Cámara iniciadora ni Cámara revisora.

En lo que se refiere a la posibilidad de veto, no es razonable que el Poder Ejecutivo vete lo dispuesto por el Legislativo porque de admitirse resultaría que cada decreto de necesidad y urgencia sería entonces definitivo.

En cuanto a los efectos del rechazo por parte del Congreso, comparto la opinión de la doctrina mayoritaria en cuanto a que tiene los mismo efectos de la derogación, es decir ex nunc, para el futuro, lo cual se expresa en el Art. 18 del presente proyecto.

La regulación del trámite parlamentario empieza en el Art. 7 del presente proyecto, estipulando que la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo cumplirá funciones aún en receso del Congreso, en cuyo caso el dictado de un decreto de necesidad y urgencia... importará la convocatoria en forma automática a sesiones extraordinarias. A continuación determina respecto a la convocatoria, quórum, dictamen, despacho de comisión, plenario, en los casos que corresponde los plazos, entre otros, que no producen problemas de interpretación, planteando de una manera sencilla y ágil un mecanismo de articulación de competencias.

De las delegaciones legislativas.

El presente proyecto aborda también el control de los actos dictados como consecuencia de la delegación legislativa dentro del marco constitucional estipulado en el Art. 76. Como surge de la Carta Magna, no se precisa en qué consiste el control, ni el procedimiento para ejercerlo, por lo que el proyecto sub examine estipula los tipos de control que pueden realizarse. En efecto, se establece el control a priori, al momento de elaborar la norma delegante, lo que se estipula en el Art. 20 del capítulo II del presente, y un control a posteriori del dictado del acto delegado en el que se evalúe si el obrar del Poder Ejecutivo se ha ceñido a los términos de la delegación efectuada, lo que se establece entre otros Art.s en el 24, 25 y 28 del capítulo II del presente.

Para un mayor entendimiento es necesario tener en cuenta que, toda delegación supone dos personas u órganos (delegante y delegado), un objeto delegado (misión, encargo, atribución), y una causa variable. La delegación de facultades legislativas comprende todos estos elementos: un delegante (P.L.), un delegado (P. E.), un objeto (o sea, una facultad legislativa que se encarga como misión) y una causa o razón que justifica la delegación. Para definir a las leyes delegadas, Gómez Acevedo considera que son aquellos actos que revisten la forma de decretos del jefe de Estado y tienen la eficacia de las leyes formales, emanando del gobierno sobre la base de una delegación recibida de los órganos legislativos.

Ahora bien, el desequilibrio en el principio de separación de poderes, debe de algún modo reajustarse. El mismo proviene de la determinación del tipo de delegación admisible en el Estado de derecho y del control que por la vía de diferentes exigencias y de la intervención de otros órganos, debe rodear a la institución en su conjunto.

La mayoría de la doctrina sostiene que la necesidad de evitar la concentración del poder, por un lado, y de permitir una flexibilización y eficacia de ejercicio, por el otro, llevaron a distinguir entre delegación

propia e impropia. La primera, importa transferir pura e incondicionalmente la función atribuida a un órgano, hacia otro. La segunda, significa no transferir la función sino sólo las particularidades de ésta que, por su naturaleza, no pueden ser ejercidas por el Congreso. La delegación propia no resulta aceptada y sí, en cambio, la impropia.

Para que pueda operar la delegación legislativa sin afectar de manera irremediable a las instituciones republicanas es necesario: a) que la delegación sea impropia; b) que el órgano delegante no pierda sus facultades de control sobre el órgano delegado, fiscalización que incluye la posibilidad de dejar sin efecto el reglamento resultante de la delegación; c) por ende, el delegante no pierde tampoco su competencia sobre la materia delegada; d) ciertas materias que hacen al derecho fundamental de las personas, entre otras, deben quedar fuera de la esfera de la delegación; e) el órgano delegante debe determinar en el acto de delegación los principios de política legislativa en la materia, expresión que la jurisprudencia estadounidense encierra en concepto de standards o patrones legislativos, es decir que la misma no será una suerte de cheque en blanco concedido a favor del Ejecutivo sino que este último debe completar una norma ya planeada por el legislador a través de todos los contenidos emparentados por su naturaleza con el tipo de tareas que él desarrolla; f) que no sea implícita, es decir, supuestamente derivada de otro acto del Legislativo, por el contrario, ella debe ser expresa y para el caso o situación en cuestión; g) que sea por tiempo determinado; h) que exista un control jurisdiccional a posteriori, además del que le compete al propio órgano delegante.

Las principales objeciones doctrinarias apuntaban a que la aceptación de la misma implicaría alterar la distribución de competencia y el principio de división de poderes, puesto que siendo el pueblo según la Constitución quien atribuye a determinado órgano el ejercicio de la potestad legislativa, carecería ese delegado de la posibilidad de transmitir a otro poder, ya lo dispuesto en el Digesto *Mandata sibi iurisdictionem mandari alteri non posse manifestum est* (es evidente que la jurisdicción delegada a uno no puede ser transferida a otro).

La reforma de 1994 en su Art. 76 prohíbe la delegación en el Poder Ejecutivo, salvo en materia de administración o de emergencia. Surge expreso el principio prohibitivo de la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo con excepciones. Este principio prohibitivo se relaciona con lo establecido en nuestra Constitución Nacional en su Art. 29.

Por su parte García Lema, dice que la generalidad de los conceptos utilizados para las excepciones admitidas en el Art. 76 de la Constitución permitirá al Congreso apreciar en cada caso en que resuelve hacer uso de la delegación legislativa si se trata o no de

materias determinadas de administración o de emergencia pública y limita esa discrecionalidad al sostener que no podrán serlo aquellas materias en que el principio de legalidad sea requerido en la Constitución con carácter formal, en protección de los derechos reconocidos en su primera parte.

Lo que es claro es que al dejar en manos del Congreso los límites de la delegación nuestra Constitución ha receptado la llamada “doctrina del estándar inteligible” del derecho norteamericano, en la que la delegación sólo es válida en la medida que la ley determine los lineamientos básicos de la política que deberá seguir a la que se le ha delegado, que de alguna manera viene a subsanar la oposición entre división de poderes y delegación legislativa.

Esta regla estipula que el Congreso debe establecer un patrón (inteligible estándar) que guíe adecuadamente, al órgano delegado en su tarea legislativa. Estas bases son: 1) puede ser revocada en cualquier momento y por cualquier motivo por el Congreso de la Nación; 2) no podrán ser materias de delegación restricciones a derechos y garantías constitucionales para cuyo caso exista previsión constitucional expresa; 3) debe establecer con claridad y precisión la política legislativa que debe cumplir e implementar; 4) la ley que autorice la legislación deberá establecer cuidadosamente sus límites para no incurrir en la sanción de nulidad insanable del Art. 29 de la Constitución Nacional; 5) cada materia requiere de un acto legislativo de delegación con determinación de finalidad u objeto; 6) el plazo debe ser determinado, incondicionado, breve y perentorio, se extinguirá la delegación cumplido el plazo, se haya ejercido o no.

La Constitución italiana de 1948 es una de las primeras leyes fundamentales posteriores a la segunda postguerra que introduce a la delegación legislativa en su articulado, mediante su Art. 76 que dice: “El ejercicio de la función legislativa no puede ser delegado en el Gobierno sino con determinación de principios y criterios directivos y solamente por tiempo limitado y para objetos definidos”, siendo la interpretación jurisprudencial la encargada de completar el sentido de las mismas y darle su verdadero alcance.

El constituyente español de 1978, por su parte, ha sido mucho más cuidadoso y se ha encargado de reglamentar en el texto constitucional los límites a que debe ajustarse el instituto. La cuestión es objeto de tratamiento por parte de varias disposiciones (arts. 81 a 85). Las materias contenidas en las leyes orgánicas no pueden ser delegadas. Se trata de derechos fundamentales y libertades públicas, aprobación de autonomías regionales y régimen electoral. La delegación debe ser atribuida en forma expresa, por tiempo determinado y sobre una materia en particular.

Por otra parte, la negativa de nuestra doctrina clásica, fundada principalmente en la prohibición del Art. 29 y en la aplicación del principio de separación de poderes en el sentido que le concede el constitucionalismo, no le ha impedido a la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal, desde antigua data, aceptar a través de variados y cambiantes argumentos el fenómeno, tanto de modo tácito como expreso.

Los repertorios de fallos del más alto tribunal revelan, casi sistemáticamente, que ante el inequívoco planteamiento de un caso cuyas notas patentizaban delegación de poderes, el cuerpo optó por negar dicha autorización y, rehusando ese objeto, acordó cobertura jurídica a la atribución ejercida reconociéndola con fundamento en el Art. 86, inciso 2) (de la Constitución antes de la reforma de 1994), es decir, invocando la potestad presidencial de dictar reglamentos ejecutivos. Para la Corte sólo está prohibida la delegación que implique el traspaso total del poder en sí, pero quedan fuera de la prescripción aquellos actos de delegación parcial, en lo que un Poder - el Legislativo- comisiona al otro - el Ejecutivo- para la implementación o complementación de un determinado régimen legal.

Por su parte, los Dres. Fayt y Belluscio han sostenido que en los regímenes del Ejecutivo de origen presidencialista, las delegaciones legislativas que favorecen la concentración del poder provocan, aún cuando estén inspiradas en razones de emergencia y de interés general, la ruptura del presupuesto de base. Si la emergencia no obtiene otra respuesta que una delegación de la facultad de hacer la ley en cabeza del órgano ejecutivo, es evidente que ha muerto el Estado constitucional de Derecho.

De la promulgación parcial de leyes.

El Art. 80 de la Constitución Nacional expresa aspectos relativos a las consecuencias del veto u observación parcial de un proyecto por parte del Poder Ejecutivo. La innovación que ha introducido la norma encara un tema que antes fue objeto de discusión por la doctrina, y que tuvo alguna definición esquemática en el derecho judicial de la Corte Suprema, además de soluciones no ortodoxas en la vigencia sociológica del texto anterior a la reforma.

Si siempre se admitió que el veto parcial era posible, el problema devino de la promulgación de la parte no vetada, que siempre se había reputado inconstitucional, no obstante la praxis divergente.

Ahora se ha consagrado el principio general de que las partes de la ley que no son objeto de observación por el Poder Ejecutivo sólo pueden promulgarse si tiene autonomía normativa y si su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto que sancionó el

Congreso. Es la pauta que sentó la Corte en el caso “Colella c/ Fevre y Basset SA” del año 1967 (Ob. Cit., TII, p. 323/4, n 53/4).

Pero hay algo más, para la promulgación parcial así condicionada debe aplicarse el mismo procedimiento que el Art. 99 inciso 3 fija para los decretos de necesidad y urgencia, conforme al cual el Congreso tiene capacidad de revisión y control.

En el Capítulo III del presente proyecto se determina la competencia y el trámite a seguir por parte de la Comisión Bicameral Permanente del Trámite Legislativo, a los efectos de cumplir con lo estipulado en el Art. 80 de la Constitución Nacional.

A cargo de la Comisión se encuentra el examen de las partes no observadas a los efectos de ser promulgadas de conformidad con lo establecido en nuestra Carta Magna. A partir de la reforma la parte que se pretenda promulgar debe volver al Congreso, por aplicación del procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia, esto es que la cuestión se decide en acuerdo general de ministros, quienes refrendan el acto juntamente con el jefe de Gabinete, éste personalmente y dentro de los diez días, somete la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, ésta eleva su dictamen al plenario de cada Cámara para su inmediata consideración.

En el presente proyecto se regula el control de las promulgaciones parciales efectuadas por el Ejecutivo aplicando, en principio el procedimiento de control de los decretos de necesidad y urgencia descrito oportunamente y, al momento de la elevación al plenario de ambas Cámaras el giro en primer término a la Cámara de origen a fin de que se pueda pronunciar sobre la insistencia en la sanción original.

Conclusiones

La incorporación constitucional en 1994, de los decretos de necesidad y urgencia, de la delegación legislativa y de la promulgación parcial de las leyes, sólo ha procurado dar contención y lineamientos normativos a consagraciones fácticas y jurisprudenciales vigentes en nuestro país con anterioridad a la reforma de 1994. Es vital la sanción de la norma cuyo proyecto presento, a efectos de terminar de establecer reglas claras para el ejercicio de funciones de carácter legislativo por parte del Poder Ejecutivo. La demora del Congreso en esta materia hace que resignemos parte del poder que nos ha sido otorgado por nuestra Carta Magna.

Es necesario y fundamental subsanar el vacío legal que es aprovechado por el Poder Ejecutivo para legislar a su gusto. Vaciar de facultades al Congreso no fortalece a ningún poder. Bajo la apariencia

de celeridad en la gestión, lo que se construye en cambio es discrecionalidad y el consecuente peligro de arbitrariedad en el ejercicio del poder.

Es sabido que además de los decretos de necesidad y urgencia y de la legislación delegada, el Poder Ejecutivo apela con cierta frecuencia a los vetos totales o parciales de leyes aprobadas por el Congreso, quedando las mismas redactadas como quiere el Poder Ejecutivo.

El límite entre uso y abuso se vulnera en demasiadas oportunidades, el uso de decretos de necesidad y urgencia se ha convertido en una tendencia creciente en los últimos años y, el Congreso pasó a convertirse en una mera escribanía del Poder Ejecutivo.

Las estadísticas demuestran cómo el Poder Ejecutivo, merced a los decretos, ha ido ejerciendo facultades propias del Congreso. Injusto sería cargar las culpas sólo en el gobierno central, en rigor, ha sido el Poder Legislativo el que accedió a delegar en el Ejecutivo algunas de sus atribuciones, la mayoría de las veces en virtud de las dificultades económicas.

Por todo lo expresado, en defensa del sistema republicano de gobierno y en cumplimiento al mandato constitucional es que solicito a los Señores Legisladores la aprobación del presente proyecto de ley.

Ramón E. Saadi.-

(III)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

TITULO I

DE LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

(Art. 99 inc. 3° de la C. N.)

Creación.

Artículo 1º. Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, a los fines del artículo 99 inciso 3° y artículo 100 incisos 12° y 13° de la Constitución Nacional, la que se regirá por las disposiciones de la presente ley.

Competencia.

Artículo 2º. La Comisión Bicameral Permanente tendrá la siguiente competencia:

1. Control de legalidad, oportunidad y conveniencia de los decretos de necesidad y urgencia (Artículo 99 inciso 3º y Artículo 100 inciso 13º de la Constitución Nacional)
2. Control de legalidad de los decretos sancionados en uso de facultades delegadas por el Congreso Nacional (Artículo 76 y Artículo 100 inciso 12º de la Constitución Nacional)
3. Control de legalidad de los decretos de promulgación parcial de las leyes (Artículo 80 y Artículo 100 inciso 13º de la Constitución Nacional)

Integración.

Artículo 3º. La Comisión Bicameral Permanente estará integrada por dieciséis (16) legisladores: ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, los cuales serán designados de acuerdo al reglamento de cada Cámara respetando la proporción de las representaciones políticas de cada una de ellas. Se elegirá asimismo un suplente por cada miembro titular para cubrir las ausencias permanentes o transitorias.

Duración y Designación.

Artículo 4º. Los miembros de la comisión durarán dos (2) años en el ejercicio de sus funciones pudiendo ser reelegidos. Serán designados por el Presidente de cada Cámara a propuesta de los respectivos bloques políticos.

Autoridades.

Artículo 5º. Anualmente la comisión nombrará sus autoridades: un presidente, un vicepresidente y un secretario, los que podrán ser reelegidos. Los dos primeros cargos deberán recaer sobre legisladores de distinta Cámara y bancada. La presidencia será alternativa y corresponderá 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 el Congreso.

Reglamento.

Artículo 6º. La Comisión Bicameral Permanente podrá dictar su propio reglamento de acuerdo con las disposiciones de la presente ley. A falta de reglamento interno o de previsión en éste serán de aplicación supletoria los reglamentos de la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, debiendo prevalecer el del cuerpo que ejerza la Presidencia durante el año en que se requiera su aplicación.

Funcionamiento.

Artículo 7º. La Comisión Bicameral Permanente sesionará en forma pública todo el año, aún durante el receso parlamentario, y contará con el presupuesto necesario para asegurar su funcionamiento.

Reuniones.

Artículo 8º. La Comisión será convocada por su Presidente o en su ausencia por su Vicepresidente. En caso de ausencia del Presidente y Vicepresidente podrá ser convocada por el tercio de sus integrantes. La convocatoria deberá realizarse con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas a la fecha de la reunión. Simultáneamente con la primera convocatoria podrá efectuarse una segunda para que la reunión se realice treinta minutos después de fracasada la primera.

Quórum.

Artículo 9º. La Comisión tendrá quórum para sesionar cuando cuente con la presencia de la mitad más uno de sus miembros. En caso de no reunir el quórum necesario, pasados treinta minutos de la hora indicada en la citación, podrán sesionar y despachar válidamente con los miembros presentes.

Despacho. Mayoría y minoría.

Artículo 10º. Habrá despacho de la Comisión cuando así lo apruebe el voto de la mayoría absoluta de sus miembros presentes. Cuando no se logre acuerdo en la Comisión produciéndose despachos de minoría, se remitirán éstos a las Cámaras junto con un informe escrito para sostenerlos en la discusión.

TITULO II

DECRETOS DE NECESIDAD

Y URGENCIA.

(Arts. 99 inc. 3º y 100 inc. 13º de la C. N.)

Elevación.

Artículo 11º. Dentro de los diez (10) días hábiles a contar de la fecha de su dictado, y de acuerdo con lo establecido por los Arts. 99 inciso 3º y 100 inciso 13º de la Constitución Nacional, el Jefe de Gabinete de Ministros someterá el decreto de necesidad y urgencia a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, debiendo ingresar la documentación por la Cámara que presida la Comisión.

Acompañara además un informe explicando las razones excepcionales que motivaron la sanción y la conveniencia de la misma.

Despacho de la Comisión.

Artículo 12°. Sometido a consideración un decreto de necesidad y urgencia, la Comisión Bicameral Permanente emitirá su despacho dentro del plazo de diez (10) días hábiles a contar de la fecha de su recepción. El dictamen se elevará al plenario de cada Cámara aconsejando la aprobación o el rechazo del decreto.

Receso del Congreso.

Artículo 13°. En caso de receso parlamentario el dictado de un decreto de necesidad y urgencia convocará automáticamente al Congreso a sesiones extraordinarias para su consideración.

TITULO III

DECRETOS SANCIONADOS EN USO DE FACULTADES

DELEGADAS POR EL CONGRESO NACIONAL

(Arts. 76 y 100 inc. 12° de la C. N.)

Delegación expresa.

Artículo 14°. La delegación legislativa prevista en el artículo 76 de la Constitución Nacional deberá ser expresa.

Elevación.

Artículo 15°. Dentro de los diez (10) días hábiles a contar de la fecha de su dictado, y de acuerdo con lo establecido por el Art. 100 inc. 12° de la Constitución Nacional, el Jefe de Gabinete de Ministros someterá el decreto delegado a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, debiendo ingresar la documentación por la Cámara que presida la Comisión. Acompañara además un informe explicando las razones que motivaron la sanción y la conveniencia de la misma.

Despacho de la Comisión.

Artículo 16°. Sometido a consideración un decreto delegado, la Comisión Bicameral Permanente emitirá su despacho dentro del plazo de diez (10) días hábiles a contar de la fecha de su recepción. El dictamen se elevará al plenario de cada Cámara aconsejando la aprobación o el rechazo del decreto.

TITULO IV

DECRETOS QUE PROMULGAN

PARCIALMENTE LEYES.

(Arts. 80 y 100 inc. 13° de la C. N.)

Elevación.

Artículo 17°. Dentro de los diez (10) días hábiles a contar de la fecha de su sanción, y de acuerdo con lo establecido por el Art. 100 inc. 13° de la Constitución Nacional, el Jefe de Gabinete de Ministros someterá el decreto a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, debiendo ingresar la documentación por la Cámara que presida la Comisión. Acompañara además un informe explicando los fundamentos de la promulgación parcial y la conveniencia de la misma.

Despacho de la Comisión.

Artículo 18°. Sometido a consideración un decreto que promulga parcialmente una ley, la Comisión Bicameral Permanente emitirá su despacho dentro del plazo de diez (10) días hábiles a contar de la fecha de su recepción. El dictamen se elevará al plenario de cada Cámara aconsejando la aprobación o el rechazo del decreto.

TITULO V

DISPOSICIONES COMUNES

Aplicación.

Artículo 19°. Las disposiciones comunes se aplicarán a todos los decretos dictados por el Poder Ejecutivo Nacional tratados en la presente ley.

Despachos.

Artículo 20°. Los despachos de la Comisión Bicameral Permanente serán incorporados al orden del día de la primera sesión de las Cámaras.

Tratamiento por las Cámaras.

Artículo 21°. Dentro del plazo de treinta (30) días a contar de la fecha de recepción del despacho de la Comisión, el plenario de cada Cámara tratará el mismo aprobando o rechazando el decreto. El plazo es común para ambas Cámaras y no puede prorrogarse por ninguna causa.

Falta de tratamiento.

Artículo 22°. La falta de pronunciamiento por parte de cualquiera de las Cámaras, vencido el plazo anterior, implicará automáticamente el rechazo del decreto.

Aprobación por ambas Cámaras.

Artículo 23°. Se requiere la ratificación de ambas Cámaras para considerar aprobado el decreto.

Simultaneidad.

Artículo 24°. Las Cámaras podrán pronunciarse en forma simultánea sobre la aprobación o el rechazo del decreto.

Modificaciones.

Artículo 25°. Las Cámaras no podrán introducir modificaciones al texto del decreto, debiendo sólo aprobarlo o rechazarlo.

Efectos jurídicos.

Artículo 26°. La aprobación del decreto por el Congreso producirá efectos retroactivos a la fecha de su dictado. El rechazo producirá efectos a partir de la publicación en el Boletín Oficial o automáticamente a partir del vencimiento del plazo establecido en el Artículo 21, sin perjuicio de los derechos adquiridos a su amparo.

Publicación

Artículo 27°. La resolución de cada Cámara, sobre los decretos previstos en esta ley, será comunicada por su Presidente al Poder Ejecutivo Nacional para su inmediata publicación en el Boletín Oficial.

Registro.

Artículo 28°. Los decretos previstos en esta ley deberán ser identificados y numerados por el Poder Ejecutivo Nacional en forma autónoma del resto.

Informe.

Artículo 29°. La Comisión Bicameral Permanente podrá requerir la presencia del Jefe de Gabinete de Ministros, o de alguno de sus funcionarios, con el fin de solicitarle informe escrito o verbal sobre las cuestiones tratadas en la esta ley.

Sanción.

Artículo 30°. Carecerá de todo valor y eficacia jurídica, equivalente al rechazo del mismo, el decreto que no fuere remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración dentro del plazo de diez (10) días hábiles a contar de la fecha de su dictado.

Incumplimiento.

Artículo 31°. El incumplimiento por parte del Jefe de Gabinete de Ministros de las obligaciones impuestas por la Constitución Nacional y esta ley lo hará incurrir en responsabilidad política pasible de la sanción de censura de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 101 de la Constitución Nacional.

Artículo 32°. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Ernesto R. Sanz.- Alfredo Martínez.- Juan C. Marino - Norberto Massoni - María D. Sánchez.- Gerardo R. Morales.- Alicia E. Mastandrea.- Luis Petcoff Naidenoff.- Ricardo C. Taffarel.-

FUNDAMENTOS

Señora Presidente:

El proyecto que se auspicia tiene por objeto crear la Comisión Bicameral Permanente, que cumpla con el imperativo constitucional del Art. 99 inciso 3, y reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso respecto de los decretos de necesidad y urgencia, los sancionados en uso de facultades delegadas, y los que promulgan parcialmente leyes.

Ante el tiempo transcurrido sin reglamentar la materia, y la imperiosa necesidad de terminar con la sanción de decretos sin la debida y legal intervención del Congreso, lesionando la división de poderes que constituye el pilar de nuestro sistema republicano de gobierno, propicio a través de la presente iniciativa con características comunes a los distintos proyectos presentados y otras particulares o inéditas que tienen como objetivo central hacer un efectivo y verdadero control del Congreso sobre la actividad del Poder Ejecutivo Nacional en estos temas.

Se han tenido a la vista en primer lugar los proyectos presentados por la señora Senadora Sonia M. Escudero; señor Senador. Ricardo Gómez Díez y otros; señora Senadora María C. Perceval; señor Senador Ramón Saadi; etc.

Así mismo, y a fin de enriquecer aún más el estudio comparativo, se han analizado los siguientes proyectos presentados oportunamente en la Cámara de Diputados:

- a) Cristina Fernández de Kirchner y otros; b) Elisa Carrió y otros; c) Marcelo Stubrin y otros; d) Miguel Angel Pichetto y otros; e) Franco A. Caviglia y otros; etc.

Conforme a lo expuesto se han determinado en primer término las coincidencias existentes, encontrando prácticamente, salvo meras cuestiones formales, unidad de criterios en materia de:

Creación, competencia, integración, designación y duración de los miembros, reglamento, funcionamiento, reuniones, y sobre otros aspectos del procedimiento legislativo.

La tarea en estos casos ha sido adecuar los criterios comunes a una redacción simple y clara en un marco de una correcta técnica legislativa.

Ahora bien, mas allá de las coincidencias, el proyecto se introduce en cuestiones polémicas y discordantes optando por aquellos caminos que tengan mayor respaldo técnico y político y que mejor puedan servir al cumplimiento de los fines constitucionales, en un momento de la vida institucional que requiere del Congreso contundentes definiciones.

Además, se introducen innovaciones no previstas en ninguno de los proyectos anteriores, pero que encuentran respaldo en experiencias recientes de comisiones similares y que a nuestro juicio coadyuvan a mejorar la propuesta.

Ciertas particularidades del proyecto que proponemos entonces son las siguientes:

1. Que la Comisión tenga un Presidente designado a propuesta del bloque político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

En este tema hemos tomado el valioso ejemplo de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional por Ley 25.561. La Presidencia en manos de la oposición otorga a la Comisión un “impulso distinto” en el tratamiento de los temas sometidos a su consideración, fortaleciendo institucionalmente además el rol de la oposición en las funciones de control. Forja además la búsqueda del consenso democrático tan importante en los trabajos de Comisión allanando la discusión en el recinto.

2. Que la Comisión Bicameral Permanente sesionará en forma pública todo el año aún durante el receso parlamentario y que en el caso del dictado de un decreto de necesidad y urgencia convocará automáticamente al Congreso a sesiones extraordinarias para su consideración.

Este punto por claridad no requiere mayores explicaciones en virtud del contexto elegido para que la Comisión cumpla su cometido.

3. Que la Comisión Bicameral Permanente en los temas sometidos a su consideración tiene la obligación de expedirse a través de dictámenes cumpliendo con lo dispuesto por el Artículo 99 inciso 3 tercer párrafo, que imperativamente expresa: “Esta Comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara...”.

En virtud de la normativa constitucional y el cometido a cumplir por la Comisión, concluimos que ésta debe expedirse expresamente dentro del plazo señalado. No encontramos explicación ni excusa alguna para que la Comisión deje de emitir su despacho sin incurrir en incumplimiento del mandato constitucional. Por ello es que se prevé en función de lo dispuesto lo siguiente:

4. Que la Comisión tendrá quórum para sesionar cuando cuente con la presencia de la mitad más uno de sus miembros. Que en caso de no reunir el quórum necesario, pasados treinta minutos de la hora indicada en la citación, podrán sesionar y despachar válidamente con los miembros presentes. Que habrá despacho de la Comisión cuando así lo apruebe el voto de la mayoría absoluta de sus miembros presentes. Y que cuando no se logre acuerdo en la Comisión produciéndose despachos de minoría, se remitirán éstos a las Cámaras junto con un informe escrito para sostenerlos en la discusión.
5. Que dentro del plazo de treinta (30) días a contar de la fecha de recepción del despacho de la Comisión, el plenario de cada Cámara tratará el mismo aprobando o rechazando el decreto. Que el plazo es común para ambas Cámaras y no puede prorrogarse por ninguna causa. Que la falta de pronunciamiento por parte de cualquiera de las Cámaras, vencido el plazo anterior, implicará automáticamente el rechazo del decreto. Que se requiere la ratificación de ambas Cámaras para considerar aprobado el decreto. Que las Cámaras no podrán introducir modificaciones al texto del decreto, debiendo sólo aprobarlo o rechazarlo.

En consonancia con las razones expuestas en los puntos anteriores se prevé que el Congreso debe expedirse expresamente y que la falta de tratamiento, expiración del plazo otorgado, o distintos pronunciamientos de las Cámaras sobre el mismo tema, rechazará automáticamente el decreto sometido a su consideración.

6. Que la aprobación del decreto por el Congreso producirá efectos retroactivos a la fecha de su dictado. El rechazo producirá efectos a partir de la publicación en el Boletín Oficial o automáticamente a partir del vencimiento del plazo establecido en el Artículo 20, sin perjuicio de los derechos adquiridos a su amparo.

Esta decisión se enmarca dentro del concepto de seguridad jurídica y la necesaria estabilidad del plexo normativo vigente, desechando la precariedad como alternativa y apostando al fortalecimiento institucional como verdadero motor de la salida definitiva de la crisis. Difícil sería retrotraer el rechazo sin alterar, perjudicar o contrariar derechos adquiridos nacidos desde su sanción. El Congreso debe su mea culpa por el tiempo transcurrido sin sancionar esta ley por expreso imperativo constitucional.

7. Que carecerán de todo valor y eficacia jurídica, equivalente al rechazo del mismo, el decreto que no fuere remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración dentro del plazo de diez (10) días hábiles a contar de la fecha de su dictado. Que el incumplimiento por parte del Jefe de Gabinete de Ministros de las obligaciones impuestas por la Constitución Nacional y esta ley lo hará incurrir en responsabilidad política pasible de la sanción de censura de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 101 de la Constitución Nacional.

Este último responde a la imprescindible imposición de un riguroso sistema para cumplimentar el mandato constitucional en materias tan delicadas como las tratadas. La responsabilidad funcional, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, debe quedar clara para que cada uno sepa hasta donde llega la tolerancia institucional.

Por las razones expuestas solicito la aprobación del presente proyecto de ley.

Ernesto R. Sanz.- Alfredo Martínez.- Juan C. Marino - Norberto Massoni - María D. Sánchez.- Gerardo R. Morales.- Alicia E. Mastandrea.- Luis Petcoff Naidenoff.- Ricardo C. Taffarel.

(IV)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

CREACIÓN DE LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE Y REGLAMENTACIÓN DE LA EMISIÓN DE DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA

Comisión Bicameral Permanente

ARTÍCULO 1.- Créase la Comisión Bicameral Permanente de acuerdo a lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional.

ARTÍCULO 2.- La Comisión Bicameral Permanente creada por esta ley estará integrada por veinte (20) integrantes, diez (10) Diputados y (10) Senadores, los que deberán representar a todos los partidos políticos en la misma proporción y con la misma representación que tengan en sus respectivas Cámaras.

ARTÍCULO 3.- La Comisión Bicameral Permanente elegirá sus autoridades de acuerdo al reglamento interno que deberá dictarse para organizar su funcionamiento.

ARTÍCULO 4.- Los miembros de la Comisión Bicameral Permanente durarán en el cargo mientras sean integrantes de la Cámara que representan.

Decretos de Necesidad y Urgencia

ARTÍCULO 5.- Los Decretos de Necesidad y Urgencia deberán estar debidamente fundamentados en situaciones fácticas y concretas, no meramente hipotéticas y dogmáticas, que justifiquen la situación de excepción y el impedimento de recurrir al sistema ordinario previsto por la Constitución Nacional de formación y sanción de las leyes

ARTÍCULO 6.- A los fines de dar por configurados los supuestos que habilitan la posibilidad de dictar decretos de necesidad y urgencia se considerara que hay circunstancias excepcionales cuando:

- a) (i) exista una situación de grave trastorno social que amenace la seguridad o el orden publico en grado tal que estén en peligro la subsistencia de la Nación y los derechos de los ciudadanos o (ii) cuando el descalabro económico generalizado imposibilite el aseguramiento de la continuidad y la supervivencia de la Unión Nacional, y amenace los bienes de las personas
- b) dichas circunstancias deban ser conjuradas sin dilaciones y
- c) sea imposible al Poder Legislativo dar respuesta efectiva y oportuna a las circunstancias de excepción.

ARTÍCULO 7.- Establécese que en caso de estar en receso el Congreso, el Poder Ejecutivo deberá convocar a sesiones extraordinarias de acuerdo a lo establecido en el artículo 99, inciso 9, de la Constitución Nacional, dentro de las 48 horas de elevado el Decreto de Necesidad y Urgencia a la Comisión Bicameral.

ARTÍCULO 8.- Los Decretos de Necesidad y Urgencia caducaran a los 180 días de su elevación a la Comisión Bicameral, salvo ratificación expresa del Congreso.

ARTÍCULO 9.- El silencio de parte del Congreso implica el rechazo del Decreto de Necesidad y Urgencia que luego de los 180 días, de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior, pierde virtualidad sin perjuicio de los derechos y las relaciones que se hayan generado durante ese lapso.

ARTÍCULO 10.- Establécese que el Jefe de Gabinete de Ministros personalmente deberá someter el Decreto de Necesidad y Urgencia a la consideración de la Comisión Bicameral dentro de los diez días de firmado, en caso de no hacerlo el decreto se considerara nulo de nulidad absoluta y consecuentemente no generará ningún tipo de relación jurídica.

ARTÍCULO 11.- En caso de que un decreto de necesidad y urgencia sea rechazado o hubiera caducado de acuerdo a lo establecido en la presente ley, el Poder Ejecutivo no podrá repetirlo en el transcurso de ese año.

ARTÍCULO 12.- La Comisión Bicameral Permanente deberá elevar su despacho en un plazo de 10 (diez) días al Plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato será considerado por las mismas.

ARTÍCULO 13.- La Comisión Bicameral Permanente se expedirá sobre la efectiva concurrencia de los requisitos previstos tanto en la Constitución Nacional como en la presente ley a fin de rechazar el decreto de necesidad y urgencia que no los cumpla o, en su caso, ratificarlo.

ARTÍCULO 14.- El dictamen de la Comisión Bicameral Permanente es vinculante para las Cámaras excepto cuando existieran fundadas razones que aconsejaran apartarse del mismo, en cuyo caso se requerirá de la mayoría absoluta de cada Cámara.

ARTÍCULO 15.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Liliana T. Negre de Alonso.-

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Como dijo la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el recordado fallo “Provincia de San Luis, c/Estado Nacional” del 5/3/05, “...que ha de recordarse también que la Constitución Nacional organiza una república en la que los ciudadanos, que participan de la formación del orden jurídico mediante la elección de quienes

sancionaran las leyes, ostentan derechos de jerarquía supralegal. El reconocimiento que la Ley Fundamental efectúa de aquellos derechos, como preexistentes a su sanción, inclusive no enumerados, pero igualmente válidos –artículo 33 de la Constitución Nacional-, traduce la existencia de una zona de reserva de los habitantes de la Nación en cuanto al ejercicio de sus derechos básicos...” “...que, desde esta perspectiva, compete a los poderes políticos la búsqueda de soluciones con que deben enfrentarse las crisis a que toda la Nación se ve expuesta, excluyendo aquellas vías que impliquen un compromiso de los derechos básicos e inalienables que los constituyentes calificaron como inviolables. La emergencia –como ha sostenido reiteradamente y desde antiguo esta Corte- no ampara el desconocimiento de tales derechos, por lo que no podría esperarse que el avasallamiento del derecho de propiedad fuera tolerado por el Tribunal..” “...El progreso del país se debió, en buena parte, al lúcido texto constitucional que ofreció a nacionales y extranjeros la protección de sus vidas y patrimonios, atrayendo una corriente inmigratoria que contribuyó a poblar el desierto territorio y a cubrirlo de valiosas inversiones desde fines del siglo diecinueve. La permanencia de esas bases constitucionales para el progreso y el crecimiento no puede ser desconocida por tropiezos circunstanciales que sólo pueden ser superados con la madurez de los pueblos respetuosos de sus leyes. La fractura del orden fundamental sólo habría de agravar la crisis, al ver afectados ya no solo los derechos aquí lesionados, sino los restantes que protege la Constitución, hasta tomar inviable el logro de los objetivos de “afianzar la justicia” y “promover el bienestar general” sobre los que reposa el orden institucional..”

No nos olvidemos que siempre se sostuvo que para situaciones excepcionales se necesitan soluciones excepcionales. Pues bien, hasta ahora el Poder Ejecutivo es el que ha hecho uso de esta premisa y siempre que nos hemos encontrado en una situación de evidente crisis ha emitido los decretos de necesidad y urgencia que consideró necesarios para paliar la misma.

Por ello siento que el Poder Legislativo, desde el lugar que le corresponde como uno de los tres poderes del Estado y pilar de nuestro sistema democrático, representativo y republicano, debe dictar una norma que delimite con claridad y certeza los elementos a tener en cuenta para la emisión de dichos decretos.

Después de todo, los mencionados decretos, dada su naturaleza materialmente legislativa disponen sobre supuestos en los cuales el Poder Legislativo tiene competencia constitucional, razón de más para proceder a darle un marco legal dentro de los parámetros que la propia Constitución ha dejado establecidos y siguiendo las premisas que el Poder Judicial ha considerado necesarias seguir para no tacharlos de inconstitucionales.

Con este proyecto se busca clarificar los puntos oscuros que suelen tener estos instrumentos, es decir: ¿Cuándo se considera que se dan los supuestos fácticos para su dictado?, ¿Cuál es el tiempo que deben tener de vigencia?, ¿Qué sucede si no son ratificados por el Congreso dentro de un tiempo prudencial?, ¿Continúan vigentes a pesar del silencio del Parlamento?.

Estas han sido desde siempre los puntos controvertidos sobre estos decretos, por eso creo que es necesario y oportuno darles un marco y una contención legal, para que de esta forma, la ciudadanía toda sepa a que atenerse cuando se viven tiempos y épocas difíciles.

La única forma de fortalecer la democracia es haciendo uso racional y eficaz de los instrumentos que nos da nuestra Constitución Nacional.

Por esto considero importante darle un cauce limitado y racional a la potestad excepcional del Poder Ejecutivo de emitir normas de naturaleza legislativa conforme surge de este proyecto.

Es por todas estas razones que solicitamos a nuestros pares la aprobación del presente proyecto de ley.

Liliana T. Negre de Alonso.-

(V)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Organización de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo. Reglamentación de los Decretos de Necesidad y Urgencia.

Artículo 1: Créase la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, la que tendrá como atribución exclusiva el tratamiento de las funciones indicadas en los artículos 99, inciso 3º, párrafo 3º; 80 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional.-

Artículo 2: La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo cumplirá funciones de manera permanente.-

Artículo 3: La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo estará compuesta de quince Senadores y quince Diputados, los que serán designados por los presidentes de cada Cámara, de

conformidad al criterio de proporcionalidad señalado en el artículo 99, inciso 3º, de la Constitución Nacional y a propuesta de los bloques políticos.

En caso de circunstancias debidamente justificadas el Diputado o Senador que no pudiere concurrir a la sesión de la Cámara será reemplazado por otro representante de la misma agrupación política a la

que pertenece. Si dicha fuerza política tuviere un solo representante, el Presidente de la Comisión Bicameral designará a su reemplazante preservando el pluralismo político de la Comisión.-

Artículo 4: La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo tendrá un presidente, un vicepresidente, un secretario y veintiún vocales.-

Artículo 5: La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo dictará su reglamento de funcionamiento interno. Subsidiariamente se aplicará el reglamento de la Cámara de Diputados.-

Artículo 6: La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo será citada a sesionar por su presidente, su vicepresidente o por un tercio de sus integrantes. La convocatoria deberá realizarse con una antelación no inferior a 72 horas.-

Artículo 7: La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo sesionará en forma pública.-

Artículo 8: La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo podrá sesionar y resolver válidamente con la presencia de la mitad mas uno de sus miembros.-

Artículo 9: La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo emitirá despachos por mayoría y por minoría.-

Artículo 10: La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo ejerce su competencia en forma exclusiva, pudiendo requerir opinión consultiva a las comisiones permanentes de cada Cámara y la presencia del jefe de gabinete de ministros, de los ministros y de los secretarios de Estado a efectos de solicitarles todo tipo informes.-

Artículo 11: La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo deberá expedirse acerca de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de las promulgaciones parciales de leyes y de los decretos dictados en ejercicio de facultades delegadas por el Congreso y elevar su dictamen al plenario de la Cámara que corresponda para su tratamiento, de conformidad a lo establecido en la presente norma. Ese dictamen deberá ser emitido dentro de los diez días de recibido el asunto para su tratamiento y deberá tener un

pronunciamiento claro y fundado sobre los siguientes puntos: a) circunstancias excepcionales que impidieron al Poder Ejecutivo seguir el trámite ordinario para la sanción de leyes; b) que no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos; c) si se han seguido los procedimientos formales exigidos por la Constitución Nacional respecto de la emisión del decreto en acuerdo general de ministros y refrendado por el jefe de gabinete.-

Artículo 12: Si transcurrieran los diez días aludidos en el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo se pronunciara, el silencio se interpretará como un dictamen de rechazo. Sucedido ello las Cámaras quedarán habilitadas para tratar el tema con la mayoría exigida para el tratamiento de las cuestiones sobre tablas.-

Artículo 13: El Poder Ejecutivo Nacional podrá dictar decretos en materia reservada a la ley por la Constitución Nacional siempre que justifique fundadamente la existencia de peligros y/o amenazas al interés público, personas y bienes, que generen un grave riesgo social y que pongan en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado, y proponga medios razonables para superar los hechos que originan esa situación. Esta facultad solo podrá ejercerse cuando el Congreso Nacional se encuentre en receso.-

Artículo 14: El Poder Ejecutivo Nacional en su mensaje de elevación del Decreto de Necesidad y Urgencia debe fundamentar clara, fundada y acabadamente cuáles son los peligros y amenazas al interés público, personas y bienes que generan grave riesgo social y ponen en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado y justificar la idoneidad de los medios propuestos para superar los hechos que originan esa situación.-

Artículo 15: Los Decretos de Necesidad y Urgencia deberán ser numerados en forma separada de los demás decretos que emita el Poder Ejecutivo.-

Artículo 16: En el supuesto que el Decreto de Necesidad y Urgencia emitido por el Poder Ejecutivo Nacional regule alguna de las materias prohibidas por la Constitución Nacional, será nulo, sin efecto jurídico alguno y no podrán invocarse a su respecto derechos adquiridos. El Congreso Nacional queda expresamente facultado para declarar tal nulidad.-

Artículo 17: En el supuesto que el Decreto de Necesidad y Urgencia emitido por el Poder Ejecutivo Nacional nos sea elevado a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto en la Constitución Nacional, será nulo, sin efecto jurídico alguno y no

podrán invocarse a su respecto derechos adquiridos. El Congreso Nacional queda expresamente facultado para declarar tal nulidad.-

Artículo 18: El Poder Ejecutivo Nacional, cuando dicte un Decreto de Necesidad y Urgencia, convocará a ambas Cámaras del Congreso a sesiones extraordinarias a efectos de su tratamiento. Las sesiones deben comenzar dentro de los cinco días de producido dictamen por parte de la Comisión Bicameral Permanente de Tratamiento Legislativo.-

Artículo 19: Para el tratamiento legislativo de los Decretos de Necesidad y Urgencia, la Cámara de Diputados será la iniciadora, aplicándose en general el procedimiento para la formación y sanción de las leyes. Cada Cámara poseerá un plazo de cinco días para pronunciarse si el dictamen de la Comisión Bicameral fuera unánime y de diez días si existiera mas de un despacho.-

Artículo 20: Los Decretos de Necesidad y Urgencia aprobados por el Congreso Nacional serán asimilables a la ley dictada por el Congreso Nacional y tendrán plena vigencia desde la fecha que ellos determinen o desde su publicación en el Boletín Oficial. No podrán ser modificados por el Poder Ejecutivo Nacional.-

Artículo 21: La no expedición de cualquiera de las Cámaras en el plazo señalado en el artículo 19 implica el rechazo del Decreto de Necesidad y Urgencia.-

Artículo 22: Tanto en el supuesto previsto en el artículo anterior como en el caso de rechazo expreso del Decreto de Necesidad y Urgencia por parte del Congreso Nacional, la norma será nula, sin efecto jurídico alguno y no podrán invocarse a su respecto derechos adquiridos.-

Artículo 23: El rechazo de un Decreto de Necesidad y Urgencia por el Congreso Nacional no podrá ser vetado total o parcialmente por el Presidente de la Nación.-

Artículo 24: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Rubén H. Giustiniani.

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El artículo 99 inc. 3 de la Constitución Nacional determina que el Poder Ejecutivo Nacional no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable emitir disposiciones de carácter

legislativo, lo cual implica que ninguna excepción se admite a la regla que motiva la actuación del Poder Ejecutivo Nacional. Sólo se admite en caso de excepcionalidad que el presidente dicte decretos de necesidad y urgencia, aunque ellos deben ser decididos en acuerdo general de ministros refrendados por el jefe de gabinete y ser sometidos a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente del Parlamento.

Cabe señalar que pese a que este artículo nació de la reforma constitucional realizada en 1994, aún no fue puesto en práctica por el Congreso de la Nación, hecho que coloca al parlamento en una verdadera mora legislativa, que le hace generar un acto inconstitucional, por lo que para bien del sistema republicano se debe dictar inmediatamente la ley que aquí proponemos.

Como se advierte de una cabal lectura del mandamiento constitucional, el dictado de los decretos de necesidad y urgencia luego de la reforma constitucional de 1994, ya no puede ser asumido por presidente alguno sin que concurra la intervención de todos los órganos establecidos en la Constitución Nacional, entre ellos la Comisión Bicameral creada por ella misma.

El dictado del decreto de necesidad y urgencia, en consecuencia, posee un modo garantizador y específico de producción y, hasta que no se creen todos los órganos dispuestos por el artículo 99, no sólo de intervención sino de contralor, el Poder Ejecutivo debería someterse a la vigencia del funcionamiento del Cuerpo Legislativo creado por la Constitución Nacional y respetar la impronta del nuevo texto.

La realidad nos demuestra que el PEN continuamente dicta decretos de supuesta necesidad y urgencia, pese a que la Comisión bicameral aún no fue reglamentada. Sabemos que tal falta de reglamentación no es casual, sino que deviene de una clara intencionalidad política. El PEN impone los decretos de necesidad y urgencia, sin el costo para él de someterlo a discusión alguna, pero ocasionándole un profundo perjuicio a la división de poderes.-

Hemos manifestado en numerosas oportunidades que, pese a tal imposición fáctica de los DNU por parte del PEN, al no haberse creado la Comisión Bicameral Permanente del Poder Legislativo, la omisión de la reglamentación y la falta de existencia de este órgano invalida toda decisión del Poder Ejecutivo en esta materia.

En esa inteligencia se ha expedido Germán Bidart Campos al apuntar que el encuadre dentro del texto en el cual están habilitados exige la concurrencia de condiciones muy severas. Una vez que estas condiciones estén satisfechas y hayan sido respetadas, el decreto está

dictado y tiene un segundo aspecto que es el trámite y control posterior en tres etapas: a) el Jefe de Gabinete dará intervención a la Comisión Bicameral, b) ésta deberá producir el despacho y elevarlo a la consideración del Congreso y c) el Congreso dará tratamiento al decreto. Cuando este marco no sea cumplido ni pueda cumplirse por inexistencia de creación de la Comisión Bicameral Permanente, sigue en pie la prohibición rotunda del artículo 99 inc. 3 de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo en ningún caso puede ejercer facultades legislativas y si lo hace el efecto es nulo e inconstitucional.¹

Pero pese a las enseñanzas del maestro Bidart Campos desde 1994, el PEN ha dictado numerosos DNU, manifiestamente inconstitucionales por violar la zona de reserva legal absoluta y por haber asumido facultades legislativas, ya que no han demostrado que se trataban de una situación de emergencia en la cual resulta imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de leyes.

Debemos recordar que, como lo explicara el Convencional Nacional Constituyente Ortiz Pellegrini, la regla general es que están prohibidos los decretos de necesidad y urgencia. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de leyes, podrán dictarse estas normas. Esta es la primera limitación a la que alude dicho cosntituyente: "Cuando se habla de circunstancias excepcionales se hace alusión a la emergencia, que tiene sus fundamentos en el estado de necesidad". La segunda limitación importante es que no se trate de materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos, la que está expresamente indicada en la norma constitucional. Sin embargo, el convencional agrega "Al margen de esta situación expresamente mencionada, hay dos no mencionadas que están absolutamente prohibidas como materia de decreto de necesidad y urgencia. En primer lugar, las disposiciones de la parte de la Constitución, porque no podrán derogarse, modificarse o de alguna manera alterarse los derechos que consagra la parte dogmática de la Constitución por medio de este instrumento".

Es claro, entonces, que la emergencia en el contenido sistemático de la Constitución Nacional reformada en 1994 no autoriza a emitir disposiciones de carácter legislativo en todo lo que se ha dado en llamar la reserva de ley absoluta, que es imposible de ser tanto delegada como asumida por el Poder Ejecutivo en caso de urgencia. Esto es, la reserva de ley absoluta implica que hay un núcleo de potestades legislativas en determinadas materias sobre las cuales el principio de legalidad es absoluto, y que bajo ningún concepto pueden

¹ German Bidart Campos, El Derecho, Tomo 162, pág. 393). En igual sentido se expidió la jurisprudencia, a saber, el Juzgado Federal No. 2 de Mar del Plata, en los autos "Rivero,

ser ni objeto de delegación ni objeto de asunción de facultades por parte del Poder Ejecutivo, aún mediando emergencia, aún mediando urgencia. La reserva de ley relativa, por el contrario, son aquellas situaciones donde el principio de reserva de ley permite, sin embargo, la delegación de la potestad legislativa del Parlamento al Poder Ejecutivo, o la asunción de estas facultades legislativas en caso de emergencia.

La doctrina de la reserva de ley tuvo su origen en el Derecho Alemán resultando Otto Mayer en su "Tratado de Derecho Administrativo" el primer gran sistematizador. Fue este autor quien hizo la distinción entre relaciones generales y especiales de sujeción de modo que solamente a las primeras les cabe la reserva de ley. Es decir, las relaciones generales de sujeción se establecen entre el estado y todos los ciudadanos en cuanto tales protegiendo la libertad y la propiedad, la segunda vincula sólo a quienes están en una relación de sujeción o deber con el Estado.

Esta dualidad se ordena sobre el principio de la supremacía de la ley, pero a la vez este criterio, como criterio puramente formal que podría dejar la iniciativa más vivaz del poder reglamentario, se complementa con el principio de las materias reservadas a la ley. Es decir, con la afirmación de que ciertas materias especialmente importantes han de ser objeto exclusivo de la regulación legal sin que el poder reglamentario general como poder independiente de la ley pueda entrar en ellos. En el mismo sentido se ha expedido Gustavo Zagrebelsky en su obra "Manuale di Diritto Costituzionale" Volumen Primo -Il Sistema delle fonti del diritto- p. 56, cuando dice que la distinción entre reserva absoluta y relativa, si bien no explicitada en el texto de la Constitución surge claramente de ella, en este sentido señala que el criterio debe encontrarse en la razón de las diversas normas de la Constitución, así por ejemplo la razón garantista induce a considerar absoluta la reserva atinente a los derechos que la Constitución considera inviolables, la razón democrática considera absoluta la reserva en relación con las gestiones de los intereses esenciales de la colectividad y al régimen electoral y de los partidos. No hay emergencia que pueda invocarse en materia de reserva legal absoluta. El artículo 99 de la Constitución Nacional establece expresamente algunas zonas de reserva legal absolutas, como pueden ser los partidos políticos, el régimen tributario y la materia penal.

Por lo tanto, la constante asunción de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo Nacional al dictar decretos en desmedro de las atribuciones del Congreso de la Nación, viola varias disposiciones constitucionales, especialmente si tenemos en cuenta un criterio sistemático de interpretación, de modo que todas las normas del

sistema que forman la Constitución Nacional puedan ser interpretadas de manera que se concilien entre ellas.

Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la primera regla de interpretación es darle pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante, con los principios y garantías de la Constitución Nacional (Fallos 281:147 y otros). En el mismo sentido, la Corte Suprema ha expresado que, por encima de lo que las leyes parecen decir literalmente, es propio de la interpretación indagar lo que ellas dicen jurídicamente. En esta indagación no debe prescindirse de las palabras de la ley y tampoco atenerse rigurosamente a ellas, cuando la interpretación sistemática así lo requiere.

La Constitución Nacional contiene varias disposiciones expresas en relación con la cuestión que nos preocupa. Una relacionada con los llamados decretos de necesidad y urgencia, cuando el Poder Ejecutivo per se y en virtud de circunstancias excepcionales asume una función que es propia del Parlamento y, obviamente, debe ser sometida al control y ratificación de éste. Esta disposición está contenida en el artículo 99 inc. 3 cuando señala que el Poder Ejecutivo Nacional no podrá, en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes y “no se tratare de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos podrá dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán ser refrendados, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

La otra disposición es la contenida en el artículo 76 de la Constitución Nacional, que prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en aquellas materias determinadas de administración o de emergencia pública con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. Finalmente, y por imperio de la interpretación sistemática, una nueva norma debe incorporarse necesariamente a esta interpretación y es la vieja cláusula de defensa de la democracia que está contenida en el artículo 29 de la Constitución Nacional en cuanto establece que “El Congreso no puede conceder al Poder Ejecutivo Nacional, ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por los que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos quede a merced del gobierno o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable

y sujetarán a los que lo formulen, consientan o firmen a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria”.

Hay un núcleo de potestades legislativas en determinadas materias que bajo ningún concepto pueden ser ni objeto de delegación ni objeto de asunción de facultades por parte del Poder Ejecutivo. En este sentido hay una reserva de ley absoluta expresa que está contenida en el artículo 99 inc. 3 cuando prohíbe en forma absoluta al Poder Ejecutivo asumir potestad legislativa en materia penal, en materia tributaria, de partidos políticos y de régimen electoral. Esto quiere decir que el Poder Ejecutivo aún mediando emergencia o urgencia no puede disponer con carácter legislativo de ninguna de estas materias.

Además, tal como lo sostiene “La estructuración del orden jurídico-constitucional a partir exclusivamente del principio de legitimidad democrática no permite prescindir de la noción de la reserva de ley. El ámbito reservado a la ley no es, ciertamente, en las constituciones democráticas, el acotamiento negativo de la potestad nemotética libre de un poder no legitimado democráticamente sino, por el contrario, una limitación que la Constitución impone al poder que el legislador democrático (y único) tiene para atribuir a la Administración la facultad de regular por sí materias determinadas. Su razón de ser no está en una división de la soberanía, sino, cabría decir, en la radical limitación de todos los poderes constituidos, en la necesidad de preservar la separación entre Legislativo y Ejecutivo, que no resulta ya “naturalmente” de su diverso origen y, por debajo de todo ello, como fundamento de la limitación y de la separación, en los valores supremos cuya vigencia la Constitución pretende asegurar”².

Se ha explicado que existen tres vías para acceder a esta cuestión. De acuerdo con la idea de democracia, deberían quedar reservadas a la representación popular, como único órgano con legitimación democrática directa, todas aquellas decisiones esenciales y políticamente importantes y, en especial, las que trazan las líneas básicas y las directrices del orden estatal y social. Quienes avanzan por la vía de la idea del Estado de Derecho, atribuyen al legislador la competencia exclusiva para regular todos los ámbitos de libertad conectados con los derechos fundamentales, con independencia de que se trate de relaciones internas o externas del Estado, pero entienden que los derechos fundamentales no sólo son derechos de libertad, sino elementos fundamentales de derecho objetivo, cuyo contenido de garantía prestacional ha de ser preservado por la ley. La tercera vía que se basa en la idea de forma y procedimiento legislativo pretende construirse no a partir de principios jurídicos y constitucionales, que naturalmente se aceptan, sino de la forma de la

² Francisco Llorente en La Forma del Poder”.

ley y del procedimiento legislativo. Lo que caracteriza a la ley como forma superior de creación del derecho en un sistema democrático es su modo de elaboración en el Parlamento, a través de la discusión y la negociación entre las distintas fuerzas políticas y en presencia constante de la opinión pública. Las materias reguladas por ley, las que constituyen la reserva de ley, deben ser todas aquellas y sólo aquellas respecto de las que resulte esencial este procedimiento de discusión pública y transacción entre las distintas fuerzas políticas presentes en la Cámara.

Todas estas razones demuestran a todas luces la gravedad de la mora legislativa, lo que nos llevan a reclamar la puesta en práctica y el efectivo cumplimiento del artículo 99 inciso 3 de la CN, con el claro objeto de evitar los abusos reiterados del PEN sobre otro de los poderes del Estado.

El proyecto que aquí acompañamos sigue los parámetros marcados por la ley fundamental. Así, por ejemplo, se dispone la integración de la comisión respetando la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara y su participación igualitaria.³ La cantidad de los miembros propuestos tiene como fin garantizar la participación de la mayor cantidad de bloques parlamentarios existentes en ambas Cámaras.

También se prohíbe expresamente la sanción ficta, puesto que “...el hecho de que la Constitución establezca que el decreto legislativo debe ser considerado por las Cámaras y que dicho tratamiento debe ser “expreso”, significa que la norma hace directa referencia al art. 82 cuando dispone que está excluida ‘la sanción tácita o ficta’, debido a que la voluntad de las Cámaras debe manifestarse expresamente. Esto significa que no basta con que las Cámaras tengan el tema en el orden del día, para luego no resolverlo; debe haber resolución, por la ratificación o por el rechazo, del decreto. De lo contrario la constitución no habría exigido expreso tratamiento’. El silencio del Congreso o el no tratamiento implican, en consecuencia, rechazo, por directa aplicación del art. 82.-

Por todo ello, solicitamos la aprobación de este proyecto.-

Rubén H. Giustiniani.-

(VI)

³ Si bien la CN nada dice respecto de la participación igualitaria de ambas Cámaras, el constituyente Humberto Quiroga Lavié lo considera obvio. Constitución Argentina Comentada, p.592

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

PROYECTO DE LEY SOBRE DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA

COMISION BICAMERAL PERMANENTE

ART. 1º: CREACION.- INTEGRACION.-

Créase la Comisión Bicameral Permanente a la que se refiere el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional, la que estará integrada por quince Diputados y quince Senadores cuidándose en lo posible que en su composición estén proporcionalmente incluidas las agrupaciones políticas que tienen representación en el Congreso.-

ART. 2º: MIEMBRO REEMPLAZANTE.-

En caso de circunstancias debidamente justificadas el Diputado o Senador que no pudiere concurrir a la sesión de la Comisión será reemplazado por otro representante de la misma agrupación política a la que pertenece.- Si ésta tuviere un solo representante, el Presidente de la Comisión Bicameral designará a su reemplazante preservando el pluralismo político de la Comisión.-

ART. 3º: FUNCIONAMIENTO.-

En su funcionamiento se regirá por las previsiones que regulan el desempeño permanente de las Comisiones de la Cámara de Senadores designándose de su seno a un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios.-

ART. 4º: ATRIBUCIONES.- CONTROL DE GESTION Y SEGUIMIENTO.-

La Comisión Bicameral tiene las siguientes atribuciones:

- a. Expedirse sobre los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo.-
- b. Ejercer el control de gestión y seguimiento sobre los decretos dictados por el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades delegadas por el Congreso y sobre los decretos de necesidad y urgencia que este último aprobara.-
- c. Tratar las objeciones efectuadas por el Poder Ejecutivo mediante el veto parcial de las leyes que fueron promulgadas parcialmente.-

ART. 5º: INFORME.-

La Comisión en ejercicio de las funciones contempladas en el art. 4º elevará periódicamente un informe a ambas Cámaras en el que

se expedirá sobre la aplicación de la norma indicada en el referido artículo sugiriendo las medidas que considere apropiadas.-

ART. 6º: NECESIDAD Y URGENCIA.-

En caso de circunstancias excepcionales debidamente indicadas y fundamentadas, el Poder Ejecutivo podrá dictar decretos de necesidad y urgencia sobre materias que ordinariamente son motivo de una ley.-

ART. 7º: MATERIAS EXCLUIDAS.-

No podrán ser objeto de los decretos que se regulan por la presente ley, los derechos consagrados en la Constitución Nacional y los tratados internacionales suscritos referidos:

1. A la preservación de la vida y a la integridad y seguridad individual.-
2. A la libertad de expresión y de cultos.-
3. A la inviolabilidad de la propiedad y de la defensa en juicio, del domicilio y de los papeles privados.-
4. A la intimidad.-
5. A la igualdad de las personas.-
6. A la limitación de la jornada laboral, al descanso semanal y anual y a la libertad de agremiación.
7. Al régimen electoral y de los partidos políticos.-
8. A la materia penal y tributaria.-
9. A las garantías de hábeas corpus, hábeas data, amparo y protección de los intereses difusos.-
10. A la integración, atribuciones y funcionamiento de los poderes del Estado, a las relaciones con los demás países y al mantenimiento de la paz.-
11. A la declaración de la necesidad de la reforma de la Constitución.-

ART. 8º: RECESO.-

Durante el receso del Congreso y ante el dictado de un decreto de necesidad y urgencia por el Poder Ejecutivo Nacional éste simultáneamente con la remisión del mismo convocará a ambas Cámaras a sesiones extraordinarias para su tratamiento.-

ART. 9º: UNANIMIDAD.- REFRENDO.-

La norma mencionada en el artículo 6º será adoptada por unanimidad en acuerdo general de Ministros siendo refrendada por ellos y el Jefe de Gabinete.-

ART. 10º: PLAZO.- INCUMPLIMIENTO.-

El decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo será enviado a la Comisión Bicameral Permanente dentro de los diez días de la fecha de su emisión siendo personalmente responsable el Jefe de Gabinete de la remisión en término de la norma aludida.- Si incumpliere con esta obligación se interpretará que el Poder Ejecutivo ha desistido de su propósito, considerándose como que la norma nunca hubiera existido.-

ART. 11º: PLAZO COMISION BICAMERAL PERMANENTE.-

La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse en el término de diez días de la fecha de recepción del decreto remitido por el Poder Ejecutivo.-

ART. 12º: DESPACHO.- UNANIMIDAD.- MAYORIA Y MINORIA.-

A. Cuando hay despacho unánime de la Comisión Bicameral Permanente la misma lo remitirá a ambas Cámaras para que éstas actuando simultáneamente se expidan sobre el decreto de necesidad y urgencia, por sí o por no, considerándolo en forma global sin que se le puedan introducir reformas en particular.- Se considerará también que existe unanimidad cuando las disidencias no reunieren un tercio de la totalidad de los integrantes de la Comisión que es el número mínimo necesario para producir despachos de minorías.-

B. Cuando no se logre el acuerdo unánime en la Comisión, produciéndose Despachos de Mayoría y de Minoría y este último fuere suscripto por un tercio o más de los integrantes de la Comisión, estos despachos se remitirán a las Cámaras siguiéndose el siguiente procedimiento: si el Despacho de la Mayoría estuviera suscripto por mayor cantidad de Senadores que de Diputados el Decreto se remitirá al Senado de la Nación que actuará como Cámara de origen.- De acontecer la situación inversa se desempeñará como Cámara de origen la de Diputados.- En este caso las Cámaras se expedirán por separado sobre las discrepancias existentes en los Despachos pudiéndose expedir por sí o por no respecto de las mismas sin que tampoco se le pueda introducir modificación alguna a los despachos aludidos.-

En las dos situaciones señaladas ambas Cámaras se expedirán considerándose que los despachos producidos por la Comisión Bicameral se entenderán como si hubieran sido realizados por las Comisiones internas de cada Cámara.-

ART. 13º: APROBACION.- RECHAZO.- ENMIENDAS.-

Tanto los Despachos de Mayoría como de Minoría podrán proponer la aprobación global del decreto de necesidad y urgencia o bien podrán propiciar el rechazo total o parcial de un decreto o proponer modificaciones, reemplazos o auspiciar nuevos textos.-

ART. 14º: PLAZO PARA EXPEDIRSE LA COMISION.-

Si la Comisión Bicameral Permanente no se expidiera dentro del plazo de diez días establecidos en el art. 11º, la Cámara de Diputados y la de Senadores se pronunciarán sobre el decreto de necesidad y urgencia, considerándolo en forma global y sobre tablas como si se hubiera producido despacho de comisión emitiendo su voto los legisladores por sí o por no sin que se le puedan introducir reformas en particular.-

ART. 15º: PLAZO PRONUNCIAMIENTO PLENARIO.- RECHAZO TOTAL.-

En el caso del art. 12º A. los plenarios de ambas Cámaras deberán pronunciarse dentro de los catorce días corridos desde la fecha de recepción de la norma por las Cámaras.-

En el caso del art. 12º B. las Cámaras de origen y revisora tendrán cada una catorce días corridos para expedirse o pronunciarse rigiendo en el caso el procedimiento establecido en el art. 81º de la Constitución Nacional.-

Si cualquiera de las Cámaras rechazara totalmente el proyecto, el decreto de necesidad y urgencia se considerará que ha sido derogado.- En ningún caso el Poder Ejecutivo podrá vetar total o parcialmente la sanción del Congreso de la Nación.-

ART. 16º: OMISION DE LAS CAMARAS. DEROGACION.-

Si las Cámaras no se reunieran dentro del plazo de los catorce días corridos para tratar el o los despachos de la Comisión Bicameral, o se produjera el caso del art. 14º, el tema se considerará como primer punto del Orden del Día de la primera sesión que se celebre. Si en esta ocasión tampoco se expedieran las Cámaras el tema se abordará en la inmediata reunión siguiente, en el mismo orden de prelación y sin que pueda considerarse previamente ningún otro asunto. En caso de que, por cualquier circunstancia, las Cámaras no se pronunciaran en esta última oportunidad el Decreto de necesidad y urgencia quedará automáticamente derogado.

ART. 17º: VALIDEZ.-

Los decretos de necesidad y urgencia en su redacción originaria tendrán plena validez legal hasta el momento de su aprobación, rechazo o derogación total o parcial, o modificación introducida por el Congreso.- A partir de ese momento el aludido decreto regirá de acuerdo con la sanción conformada por el Congreso.-

ART. 18 º: VETO Y PROMULGACION PARCIAL.-

PROCEDIMIENTO.-

En el caso de haberse vetado parcialmente una ley que a su vez fue promulgada parcialmente, el texto observado será remitido a la Comisión Bicameral Permanente la que se pronunciará sobre el veto según la forma prevista en el art. 12º expidiéndose el plenario de ambas Cámaras del modo indicado en el art. 12º ap. final.-

ART. 19º: DECRETOS DELEGADOS.-

Los decretos delegados, dictados con encuadre en el artículo 76 de la Constitución Nacional por el Poder Ejecutivo, deben ser remitidos a la Comisión Bicameral Permanente para que la misma verifique si el decreto se ha ajustado a las directrices o principios o pautas fijadas en las bases de delegación.-

En caso en que se constatare que ello no es así, la Comisión Bicameral Permanente producirá un dictámen vinculante para que el Poder Ejecutivo adecúe el texto de conformidad a las bases delegadas.-

ART. 20º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.-

Ricardo Gómez Díez.- Pedro Salvatori.-

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El proyecto que se auspicia tiene por objeto reglamentar el trámite y alcance de la intervención del Congreso respecto de los decretos de necesidad y urgencia.-

La reforma constitucional de 1994 previó en el art. 99º inc. 3 la posibilidad de que el Ejecutivo ejerza facultades legisferantes en circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes.- Sin embargo, al señalarse en la norma citada que el Congreso deberá sancionar una ley especial que regulará el trámite y alcance de la intervención que le cabe al Poder Legislativo, ello quiere significar que éste último tiene la facultad de vigilar e inhibir las injerencias inválidas que el Poder Ejecutivo pudiera realizar tanto cuando se extralimitara sobre materias en las que no pudiera legislar (cf. art. 7º del proyecto) como cuando no fueran ciertos los presupuestos habilitantes para dictar el decreto de necesidad y urgencia por no revestir el carácter de circunstancias excepcionales (cf. art. 6º del proyecto).- En los últimos tiempos, ha sido práctica reiterada en nuestro país que el poder de decisión sobre temas de importancia se centra en el Ejecutivo, a través del dictado de decretos de necesidad y urgencia con alcance general al igual que las leyes.- Sabido es que el Presidente no puede

arrogarse competencia legislativa ya que ésta le corresponde al Congreso.- De hacerse un uso abusivo de la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia se lesionaría la división de poderes que constituye el pilar del sistema de gobierno de la Constitución Nacional.- Empero, la reforma constitucional aludida reconoció esta facultad al Poder Ejecutivo pero a través de un régimen específico.- Adviértase que en una democracia deliberativa, el Congreso es el órgano de resonancia popular por ser un poder plural, conformado por representantes de origen diverso y en donde prevalece en las decisiones la búsqueda del consenso.- En cambio el Poder Ejecutivo no es un órgano plural ni deliberativo, ya que está encargado de llevar adelante las decisiones que debería tomar el Poder Legislativo.- De ahí, nuestro propósito a través de la presente iniciativa de acotar la atribución concedida en el art. 99º inc. 3 al reglamentar esta facultad otorgándole al Congreso un real control sobre los decretos de necesidad y urgencia.-

Importa señalar, sobre este aspecto que, en el art. 6º, se establece que para que sea válido un decreto de necesidad y urgencia tienen que acontecer circunstancias extraordinarias debidamente indicadas y fundamentadas.- Es por ello que si el Poder Ejecutivo lo dicta sin calificarlas ni definirlos como tal, contraría el sentido buscado en nuestra Carta Magna.- Siendo ello así, el Congreso podría -además del Poder Judicial- proceder por su propia cuenta dejando sin efecto el decreto mediante el rechazo del mismo.-

Otro mecanismo de fiscalización que se propicia en este proyecto estaría dado en el art. 10º cuando se dispone que si el Jefe de Gabinete incumpliere con la obligación de enviar el decreto a la Comisión Bicameral Permanente dentro del plazo de diez días se interpretará que el Poder Ejecutivo no ha dictado el referido decreto produciéndose su derogación.-

También se prevé que para el supuesto de que la Comisión Bicameral Permanente no se expidiera sobre este asunto, las Cámaras directamente emprenderán el tratamiento del decreto.- Pareciera que este supuesto es poco probable ya que en la integración de la Comisión (art. 1º) ha de ponerse cuidado en lograr una composición partidariamente pluralista.- Sin embargo, para que no queden dudas en la interpretación se dispone su regulación en el art. 14º.-

Por último, si fuera el Congreso el que no asumiera el tratamiento del decreto, por no reunirse dentro del plazo de catorce días corridos que hemos estipulado en el art. 16º, se prescribe que el asunto sea tratado como primer punto del Orden del Día en la primera sesión que celebren las Cámaras. Asimismo, se prevé que si en esta oportunidad tampoco se expidieran las Cámaras, la cuestión se podrá

abordar en la inmediata reunión posterior, en el mismo orden de prelación y sin que pueda considerarse previamente ningún otro tema. En caso de que, en esta última ocasión, por cualquier motivo, las Cámaras no se pronunciaran el decreto de necesidad y urgencia quedará automáticamente sin vigencia. De esta forma se procura evitar que la inacción del Congreso pueda generar una prolongada situación de incertidumbre jurídica que podría agravar el estado de emergencia que, precisamente, se pretende superar por medio del decreto de necesidad y urgencia.-

La solución adoptada es también la que escogiera la Constitución italiana (art. 77). Se ha estimado que ante la absorción, por parte del órgano ejecutivo, de la actividad legislativa el parlamento debe pronunciarse - por sí o por no - porque el no hacerlo implicaría una declinación, ante un asunto de especial importancia, de su función privativa y esencial, que es hacer la ley; función ésta a la que en ningún caso podría renunciar. En concordancia con lo expresado, cabe agregar que una solución distinta -la aprobación tácita de un decreto de esta naturaleza- resulta incompatible con la Constitución Nacional porque esta prescribe que "La voluntad de esta Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta" (art.82 CN). Como la naturaleza legislativa del decreto de necesidad y urgencia es indudable, de ello se deduce sin mayor dificultad que para tal norma es aplicable la prohibición consagrada en el precepto constitucional.

A mayor abundamiento cabe señalar que el constituyente de 1994, al receptar la posibilidad de que el presidente pueda dictar decretos de necesidad y urgencia lo hizo con carácter restrictivo. En efecto, la Constitución (art. 99, inc.3º), luego de afirmar enfáticamente que "El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo", admite que "Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución, para la sanción de las leyes, ... (el presidente), podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia..."

La razón del precepto constitucional reside en que con tal dispositivo se pretendió poner un límite a la desbordante tendencia del entonces presidente Menem de recurrir a esta vía de creación legislativa para sortear la intervención del Congreso. Lamentablemente, la finalidad del constituyente no se cumplió, porque el titular mencionado del Ejecutivo, persistió en su actitud emitiendo numerosos decretos de este tipo que quedaban aprobados por el mero silencio del Congreso.

El mismo sendero viene transitando el actual presidente de la Nación, quien en sus dos años de gobierno, mediante el dictado de 140 decretos de necesidad y urgencia, ha superado - durante el mismo lapso de gestión - el record de su antecesor en esta materia.

Para ello ha hecho caso omiso de la jurisprudencia de la CSJN que en la causa "Verrochi, Ezio Daniel c/PEN-Administración Nacional de Aduanas s/acción de amparo" (Fallos 322:1726, 19-8-1999) emitió opinión al respecto diciendo: "Es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia... y, en este sentido, corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto" (considerando 9º). Es decir, lo que el Máximo Tribunal ha dicho es que, en una temática de esta índole, no se puede soslayar la intervención del Congreso por razones de mera conveniencia del Ejecutivo.

A pesar de la ajustada interpretación que el Supremo Tribunal hizo de la normativa constitucional, recientemente el señor Ministro del Interior se explayó manifestando ("La Nación", 13/06/05, pág. 1 y 6) que "cuando se instituyó este tipo de decreto, además de la necesidad y urgencia también se incluyó la conveniencia como factor determinante para utilizarlo" añadiendo que "no se está haciendo nada que no este en la propia doctrina de los decretos". De esta manera y contrariando el criterio de los magistrados, en la órbita del Poder Ejecutivo se ha dejado traslucir que en el dictado de estos decretos no se evalúa preferentemente la necesidad y urgencia sino la mera ventaja que le pueda deparar el empleo de esta vía legislativa. Además, es necesario remarcarlo, en la doctrina no existe ninguna opinión a favor de la emisión de este tipo de decretos por razones de conveniencia.

Así, los hechos y argumentos vertidos avalan sólidamente la solución propuesta en el sentido de que el silencio del Congreso implica la derogación, lisa y llana, del decreto de necesidad y urgencia.

Otras características del proyecto que se auspicia son las siguientes:

1. Exclusión de ciertas materias a las que el Poder Ejecutivo no puede considerar en los decretos de necesidad y urgencia (derechos fundamentales y electorales, las atribuciones y funcionamiento de los poderes del Estado, la reforma de la Constitución, penal, tributaria, etc.).-

Los rubros excluidos son más amplios que los indicados en la Constitución en el artículo 99º inc. 3.- Es que para proponerlo así se parte de considerar que la enunciación o las prohibiciones previstas en la Constitución son enunciativas y no taxativas o sea que las materias mencionadas en el texto constitucional no pueden ser

nunca objeto de un decreto de necesidad y urgencia pero ello no impide que no puedan abarcarse otros tópicos en la exclusión.-

2. Se prevé para el supuesto de que el Congreso esté en receso que el Poder Ejecutivo convoque automáticamente a ambas Cámaras a sesiones extraordinarias.- (cf. art. 8º)
3. Se contempló que el rechazo de un decreto de necesidad y urgencia, de una sola de las Cámaras, provoca la caducidad del decreto.- (cf. art. 15º ap. final) No obstante ello, se le reconoce validez legal, durante el período de su subsistencia, para resguardar los efectos jurídicos habidos y los intereses de los particulares que adecuaron su conducta a los prescripto en el decreto (cf. art. 17º).-
4. En el proyecto se definen las posibilidades que tiene el Congreso - a través de la actuación de la Comisión Bicameral Permanente - de auspiciar que se mantenga el decreto tal cual lo emitió el Poder Ejecutivo, se lo modifique o se lo rechace, produciéndose su derogación.- Para ello se describe un procedimiento en los artículos 12º, 13º y 14º, mediante el cual la Comisión puede expedir un despacho único o bien de mayoría y de minoría, considerando que éste último solo se dará cuando reúna un tercio de la totalidad de los miembros de la Comisión.- La exigencia establecida para que pueda existir un despacho de minoría se fundamenta en que la disidencia debe tener suficiente consistencia pues no debe dejarse de lado que estamos frente a una situación de emergencia y de gravedad social.-
5. Otro punto importante de consideración es que a la Comisión Bicameral Permanente se le asigna la función de controlar los decretos delegados, es decir, aquellos que el Poder Ejecutivo dictara excepcionalmente en ejercicio de la facultad otorgada en el art. 76º de la Constitución Nacional a través de la delegación legislativa dispuesta por el Congreso (art. 4º inc. b del proyecto).- También está encargada la citada comisión de considerar, en una promulgación parcial de una ley (art. 80º Constitución Nacional), la parte que hubiere sido vetada parcialmente.- En otras palabras, si el Poder Ejecutivo promulgare parte de una ley, cuando tuviere autonomía normativa y el resto del articulado fuera vetado, estas últimas normas con sus objeciones serán enviadas al Congreso para su tratamiento (art. 4º inc. c y 18º del proyecto), aplicándose de conformidad a lo dispuesto en el art. 80º de la Constitución Nacional el mismo procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.-
6. Asimismo se prevé dentro de las atribuciones de la Comisión, en forma coherente con la idea de control que ejerce el Poder Legislativo, la obligación de informar regularmente a ambas

Cámaras sobre los efectos que produce la aplicación de los decretos a fin de comprobar el acatamiento o bien la disconformidad o reacciones que suscitaren los mismos.-

En lo que respecta a los decretos dictados por el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades delegadas por el Congreso (cf. art. 76º de la Constitución Nacional) deberán ajustarse a las bases de delegación que este último estableciera.- El apartamiento de las mismas de parte del Poder Ejecutivo habilitará a la Comisión Bicameral Permanente (cf. art. 100º inc. 12 de la Constitución Nacional) a controlar cómo se ha ejercido la referida delegación.- Si se verificare que el decreto no se ha ajustado a las directrices establecidas en las bases de delegación, la Comisión Bicameral Permanente emitirá un dictamen vinculante para que se rectifique su contenido (art. 19º del proyecto).-

Es de vital importancia dotar al Congreso de facultades de control de gestión y seguimiento para así poder proponer a través de la Comisión la modificación de las citadas normas cuando se detectare una omisión en su cumplimiento o una desviada aplicación (cf. art. 5º del proyecto).-

Para finalizar, recordamos que el presente proyecto procura que el Congreso asuma un efectivo control sobre la delegación de facultades legislativas a favor del Poder Ejecutivo a fin de alcanzar un verdadero equilibrio de poderes tan necesario para evitar la concentración del mismo en manos del Organo Administrador que atenta contra el sistema republicano de gobierno.-

Por todo lo expresado se requiere la aprobación de la presente iniciativa por mis pares.-

Ricardo Gómez Díez.- Pedro Salvatori.-

(VII)

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados,...

OBJETO

Art 1º. - La presente Ley regula el trámite y los alcances de la intervención de control del Congreso en el marco de lo dispuesto por los Artículos 76º, 80º, 99º inciso 3 y 100º incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional.

DE LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

Art. 2°. – Créase la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE, la que estará integrada por 5 Senadores y 5 Diputados, designados por las Cámaras, que durarán dos (2) años en el cargo. Elegirá un Presidente y un Vicepresidente, que durarán en el cargo un (1) año, no pudiendo ser reelectos. La presidencia se ejercerá por cada Cámara en forma alternada.

DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA

Art. 3°. – La comisión emitirá despacho opinando sobre la validez o invalidez de la medida, para ello deberá considerar.

1. su procedencia formal.
2. su procedencia sustancial.

DE LOS REGLAMENTOS DELEGADOS

Art 4°. – La comisión emitirá despacho opinando sobre la validez o invalidez de la medida, para ello deberá considerar.

1. su procedencia formal.
2. su procedencia sustancial, sobre las bases de la delegación.

DE LOS DECRETOS DE PROMULGACION PARCIAL DE LEYES

Art. 5°. – La comisión emitirá despacho opinando sobre la validez o invalidez de la medida, para ello deberá considerar.

1. su procedencia formal.
2. su procedencia sustancial, respecto de la autonomía normativa y la alteración del proyecto sancionado.

TRAMITE PARLAMENTARIO

Art. 6°. – La Comisión actuará en forma continua e ininterrumpida, aún en receso de las Cámaras.

Art. 7°. – Remitido por el Jefe de Gabinete, o en su defecto de oficio – en cuyo caso el cómputo del plazo empezará a la finalización del término de diez (10) días de la publicación en el Boletín Oficial -, la Comisión tendrá un plazo de diez (10) días para emitir despacho sobre un Decreto de Necesidad y Urgencia o un Reglamento de Promulgación Parcial de Ley. Si no lo hiciere, el asunto pasa automáticamente a las Cámaras para su consideración.

Art. 8°. – Remitido por el Jefe de Gabinete, o en su defecto de oficio – en cuyo caso el cómputo del plazo empezará desde la publicación en el Boletín Oficial – la Comisión tendrá un plazo de diez (10) días para emitir despacho sobre un Reglamento Delegado. Si no lo hiciere, el asunto pasa automáticamente a las Cámaras para su consideración.

Art 9°. – El pronunciamiento del Congreso se hará por medio de una Resolución de cada Cámara. La Resolución en sentido de rechazo de una de las Cámaras importará el rechazo de la medida. La aceptación o rechazo por el Congreso no produce efecto alguno sobre las relaciones jurídicas nacidas al amparo de los decretos a los que se

refiere la presente ley. El rechazo genera la derogación retroactiva de la norma.

Art. 10°. – El silencio del Congreso importará la continuidad en la vigencia del decreto.

Art. 11°. – Las Cámaras no podrán introducir enmiendas, agregados, supresiones o modificaciones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

Art. 12°. – La aprobación por ambas Cámaras no convertirá al Decreto de Necesidad y Urgencia o Reglamento Delegado, subsistiendo su naturaleza jurídica.

Art. 13°. – Si las Cámaras estuvieren en receso, la comunicación por el Jefe de Gabinete en el caso de los Decretos de Necesidad y Urgencia o Reglamento de Promulgación Parcial de ley, hará correr los plazos para emitir despacho conforme los artículos 7° y 8°, pero no importará convocatoria a sesiones extraordinarias para su tratamiento. Las Cámaras podrán autoconvocarse para el tratamiento de las medidas comprendidas en la presente ley. En el caso de los RD, serán tratados en la primera sesión ordinaria o extraordinaria posterior a su emisión.

DISPOSICION ACCESORIA

Art. 14. – La Comisión deberá dictar su reglamento de funcionamiento interno, sus despachos se aprobarán con la firma de sus miembros, y en caso que hubiera más de un dictamen con igual número de firmas, el dictamen de mayoría será el que lleve la firma del presidente.

Artículo 15. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sonia M. Escudero

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

La reglamentación de la potestad de control que el Poder Legislativo ejerce sobre la emisión por parte del Poder Ejecutivo de Reglamentos de Necesidad y Urgencia, Reglamentos Delegados y Reglamentos de Promulgación Parcial de las Leyes no admite demora alguna.

Desde la reforma Constitucional de 1.994 está pendiente la sanción de una ley de éstas características, habiendo resultado infructuosos todos los intentos anteriores para arribar a un texto coherente, operativo y razonable.

El proyecto que propongo intenta superar las contradicciones en

que incurrieron otras iniciativas parlamentarias, planteando de una manera sencilla y ágil un mecanismo de articulación de competencias.

Este proyecto trabaja sobre tres ideas fundamentales

1. El Congreso ejerce una facultad de control sobre los reglamentos de Necesidad y Urgencia, delegados y de promulgación Parcial de Leyes
2. Este ejercicio no convierte los Reglamentos, subsistiendo su naturaleza jurídica
3. No es necesario que se ejerza el control por medio de una ley, pudiendo ser hecho por medio de una Resolución.

Hemos articulado la actuación del Congreso en estos extremos de la siguiente manera.

En el Artículo 1° se establece el ámbito de alcance de la ley estableciendo los artículos de la Constitución Nacional que reglamenta. Entendemos de correcta técnica legislativa determinar expresa y taxativamente las normas que regula, en orden a evitar cualquier tipo de distorsiones.

El Artículo 2° constituye la Comisión Bicameral Permanente, determinando su integración y sus autoridades. En este aspecto interesa indicar que la Comisión está creada por la Constitución Nacional – artículo 99 inciso 3 – por consiguiente no configuraría un error de técnica jurídica el constituirla a través de los Reglamentos de ambas Cámaras. Maguer ello, hemos considerado prudente constituirla por medio de la ley que regula los institutos, a los efectos de la unidad e integridad del instrumento regulador.

Los Artículos 3°, 4° y 5° regulan el alcance del análisis que debe llevar a cabo la Comisión sobre las medidas de su competencia. Creímos conveniente no hacer una descripción exhaustiva de los extremos que deberá analizar.

Y esta posición se basa en dos motivos.

El primero de ellos es que los extremos formales y sustanciales que articulan la emisión de esos reglamentos ya están contenidos en la Constitución Nacional. Un apartamiento de ellos en la ley – ya sea en exceso o en defecto – podría generar su posible inconstitucionalidad, a la vez que crear distorsiones jurídicas en una eventual contienda en sede judicial.

En segundo lugar, atento que el dictamen no es vinculante – es una opinión -, nada obsta que se analicen en profundidad tanto los extremos formales cuanto los fáctico-sustanciales que contibuyan a un mejor enfoque por las Cámaras al momento de tratarlos. Es cierto que existe un control judicial que analizará esos extremos – antigua y reciente jurisprudencia así lo ha hecho -, pero no es menos cierto que el ejercicio de un correcto control – de jerarquía también constitucional – ordena al Congreso que analice tanto las circunstancias fácticas constituyentes de las situaciones de emergencia, cuanto las circunstancias de derecho que vertebran y preordenan el modo de ejercer facultades de urgencia o delegadas.

La regulación del trámite parlamentario empieza en el artículo 6° del

proyecto. Este dispone que la actuación de la Comisión será continua e ininterrumpida. Ello guarda singular relevancia respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia, atento que son emitidos en circunstancias excepcionales en que se hace imposible seguir el trámite ordinario de sanción de las leyes, circunstancia que encuentra cierta manifestación en el receso de las Cámaras. Lo que la norma prevé es que no exista momento en el cual no sea analizada por la Comisión la emisión de alguna medida de necesidad y urgencia.

También guarda estrecha relación con la operación de los plazos para que se emita dictamen y se ponga a consideración de las Cámaras, las cuales, conforme el imperativo constitucional, deberán hacerlo de inmediato. Este artículo debe ser leído en conjunto con el Artículo 12° respecto de la posibilidad de autoconvocarse de las Cámaras, el que será analizado más adelante.

El artículo 7° contempla las dos posibilidades que se pueden dar para el inicio del conocimiento y el comienzo del plazo para emitir dictamen por parte de la Comisión. En caso que el Jefe de Gabinete cumpla con el imperativo constitucional y remita en plazo el Decreto de Necesidad y Urgencia o el Decreto de Promulgación Parcial, se dá inicio al plazo desde la recepción por Mesa de Entradas del Congreso. En caso de incumplimiento por parte del Jefe de Gabinete, se respeta el plazo constitucional de los diez días, que juega en favor de éste, y se cuentan diez días desde la publicación en el Boletín Oficial de la medida para dar inicio al plazo de diez días para emitir dictamen. Esta previsión tiende a impedir que el Congreso no pueda merituar en tiempo y forma una de las medidas comprendidas por la norma debido al incumplimiento del Jefe de Gabinete de su obligación de remitirlo.

El mismo Artículo 7° contempla la inactividad de la Comisión – por no emitir dictamen en tiempo – estableciendo que al término del plazo de diez días pasa automáticamente a las Cámaras para su consideración. Esta disposición también tiende a impedir que una demora anule la consideración en tiempo y forma por las Cámaras.

El artículo 8° determina la mecánica a seguir en el caso de los Reglamentos Delegados, en cuyo caso no opera el plazo constitucional de diez días a favor del Jefe de Gabinete para enviarlo. En este caso, si lo remitiese el Jefe de Gabinete en tiempo, dará comienzo el plazo de emisión de dictamen desde su recepción por Mesa de Entradas. Pero en caso que no fuese remitido, la Comisión tendrá competencia temporal desde la publicación en el Boletín Oficial. De esa manera deberá la Comisión tratarlo desde su ingreso o desde la publicación, lo que ocurriere antes.

El Artículo 9° es neurálgico en el sistema que planteamos. Empieza estableciendo que el pronunciamiento del Congreso se hará por medio de una Resolución de cada Cámara. Creemos que es la posición adecuada por los siguientes motivos.

En primer lugar, no existe imperativo constitucional que ordene que sea una ley la que rechace o confirme la medida bajo análisis. En ese criterio, podemos afirmar que la ley reglamentaria, por delegación

expresa del Constituyente, puede otorgar a una Resolución de cada Cámara la jerarquía de forma para ejercer el control, en tanto cumple con el requisito de pronunciamiento del Poder Legislativo.

En segundo lugar, permite el cumplimiento del requisito de inmediato y expreso tratamiento de ambas Cámaras. Ninguna de ellas estaría sujeta a la voluntad de la otra para tratarlo, y sería independiente de condicionamientos en su tratamiento.

En tercer lugar, evita la aplicación del proceso de formación y sanción de las leyes para ejercer el control. Ello es determinante por que no habrá Cámara iniciadora ni Cámara revisora. Interesa destacar que el mecanismo revisor que establece el procedimiento de formación y sanción de las leyes fue creado para solucionar las divergencias que se plantean entre las Cámaras cuando una de ellas, la revisora, introduce modificaciones en el proyecto con media sanción que le viene de la otra. Esto deviene inoperante en este caso, atento que no pueden las Cámaras introducir modificaciones en el texto de las medidas comprendidas por esta ley, debiendo limitarse a aceptarlas o rechazarlas.

En cuarto lugar, atento que no se pueden introducir modificaciones, la emisión de una Resolución por parte de una de las Cámaras rechazando la medida importará el rechazo por el Congreso, porque no existirá posibilidad de revisión de la medida ni por la otra Cámara, ni por aquella en el marco de un reenvío.

En quinto lugar, se anula la posibilidad de veto por parte del Poder Ejecutivo de la ley que rechaza el reglamento, atento que no se puede ejercer esa potestad cuando el instrumento es una Resolución.

En sexto lugar, ante la posible invocación del carácter legislativo que reviste un Decreto de Necesidad y Urgencia o un Reglamento Delegado, y la correlativa imposibilidad de derogarlo por medio de una Resolución, que no consiste sustancialmente en una medida de carácter legislativo, entendemos que no debe perderse de vista la naturaleza de la actuación del Poder Legislativo en los casos bajo análisis.

La función que cumple el Poder Legislativo es de control, no de colegislador. La competencia constitucionalmente atribuida – bien que bajo determinadas circunstancias que deben respetarse estrictamente – finca en cabeza del Poder Ejecutivo Nacional.

Si, como entendemos, no existe una conversión del reglamento otorgándole naturaleza de ley, ni son el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo colegisladores en el marco de un acto legislativo complejo – posición en algún momento planteada pero ciertamente superada -, no encontramos obstáculo constitucional alguno a la posición que planteamos.

El mismo Artículo 9° establece que la aceptación o rechazo por el Congreso no produce efecto alguno sobre las relaciones jurídicas nacidas bajo el amparo de los decretos comprendidos en la ley. Esta disposición no hace más que reflejar el espíritu del constituyente - que hizo constar en la redacción del artículo 76° con relación a la

caducidad de las normas dictadas con base en legislación delegada -, y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en antecedentes relativos a Decretos de Necesidad y Urgencia.

Preconizamos la protección de los derechos de la parte más débil – el administrado – cuando se plantee un conflicto sobre una medida en crisis. Ello es coherente con la parte final del artículo que establece la derogación retroactiva de la norma cuando el Congreso la rechaze. En este aspecto toma relevancia nuevamente la jerarquía de la norma que instrumenta el rechazo – una Resolución - por su posibilidad de derogar retroactivamente un reglamento.

Nuevamente hay que atender el carácter de la actividad que lleva a cabo el Congreso. Esta actividad es de control, no es colegisferante, por ende nada obsta que se utilice, para ese ejercicio, una resolución, en tanto ella constituye un Pronunciamiento válido del Congreso.

El Artículo 10° fija los efectos del silencio de las Cámaras. Este silencio debe ser considerado en forma positiva. En este aspecto toma particular relevancia la posible invocación del artículo 82° de la Constitución Nacional, en cuanto excluye en todos los casos la sanción tácita o ficta.

Creemos que no es aplicable el citado artículo por las siguientes razones.

En primer lugar, el silencio de las Cámaras no puede ser interpretado en ningún sentido, ni convalidante ni denegatorio. En ese aspecto, tiene necesariamente que operar la permanencia en el mundo jurídico de una norma emitida con base en una competencia constitucionalmente acordada – bajo ciertos extremos de interpretación estricta -, en cuanto no se pronuncien en contrario las Cámaras. Recuérdese que la sanción implica no sólo la aprobación sino también la derogación de normas. En ese sentido, es inocuo el silencio.

En segundo lugar, al instrumentar mediante una Resolución – y no una ley – la potestad de control del Congreso, no se aplican las normas relativas al procedimiento de formación y sanción de las leyes. Se puede citar, a modo de paralelo, que cuando el Congreso, frente a una declaración de Estado de Sitio o de Intervención Federal, no se ha pronunciado, ello no implicó la derogación de las medidas.

Igualmente, cuando la Constitución Nacional ha querido imponerle una consecuencia distinta de la convalidación al silencio del Congreso, lo ha establecido expresamente, como es el caso de la designación de jueces en comisión durante el receso del Congreso – artículo 99 inciso 19 –.

En último lugar, interesa indicar que la negligencia o dilatación injustificada en el ejercicio de una competencia por el Congreso no puede importar la tacha sobre la norma emitida en ejercicio de competencia constitucional por el Poder Ejecutivo, y menos aún afectar a los administrados, generando inseguridad jurídica. Ese fue el criterio tomado por el Máximo Tribunal en “Rodríguez” (Fallos 320:2851).

El Artículo 11° determina que las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o modificaciones en el texto del Poder Ejecutivo. Este criterio es absolutamente consustancial con la función de control que ejerce el Congreso, ya que pasaría a ser prácticamente colegislador si el Decreto se enviase, cual proyecto - pero ya produciendo efectos jurídicos-, y las Cámaras lo modificasen en un sentido u otro. Esto también tiene relevancia en el sentido que el Poder Legislativo no pierde en ningún momento su capacidad legisferante, por lo cual no necesita modificar reglamentos enviados por el Poder Ejecutivo para legislar en distinto sentido.

El Artículo 12° establece la no conversión del reglamento en ley. Creemos que es la decisión jurídicamente adecuada por las siguientes razones.

En primer lugar, la competencia que atribuye la Constitución Nacional al Poder Ejecutivo Nacional es para la emisión de Decretos de Necesidad y Urgencia y la emisión de Reglamentos Delegados. La Constitución Nacional no establece una metodología de colegislación, sino que distribuye las competencias de creación de la norma y las de control en forma indubitable y expresamente escindidas. En ningún lugar establece que procederá una conversión del Acto Administrativo de Alcance General – conforme la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549 – en una Ley del Congreso.

En esa inteligencia, no corresponde al legislador modificar la naturaleza jurídica del instrumento, so color de reglamentar el ejercicio de las competencias constitucionales.

En segundo lugar, a los efectos de la responsabilidad de los funcionarios públicos intervinientes en la emisión del acto administrativo de alcance general, creemos que si se le diese la jerarquía de ley – convirtiendo el acto – eventualmente se podrían diluir dichas responsabilidades.

La propia ubicación del Decreto de Necesidad y Urgencia – CAPITULO TERCERO Atribuciones del Poder Ejecutivo – en la disposición del texto constitucional, impide considerarla como un acto previo a la emisión de una ley – situación en que quizá podría derivar la aplicación de un temperamento opuesto al aquí propuesto -.

La ubicación constitucional del Reglamento Delegado – CAPITULO CUARTO Atribuciones del Congreso - en principio haría que devenga inaplicable el planteo supra expuesto con relación a los Decretos de Necesidad y Urgencia. Pero a ese respecto interesa indicar que la ubicación de marras responde a la existencia de una ley previa de delegación de competencias, que dará el patrón inteligible o base de la delegación a la reglamentación. Por ello, creemos que también en este caso es viable la utilización del instrumento Resolución para positivizar el ejercicio del control por el Poder Legislativo, sin necesidad de convertir el acto administrativo en ley.

En este segundo caso es más manifiesta aún la inconsecuencia que se generaría si por ley se debiese aprobar lo que por ley ya se delegó el ejercicio. Daría como conclusión la necesidad de una ley

previa y una ley posterior para aprobar la actuación con base en la ley previa.

Por último, si no existe conversión de la naturaleza jurídica del acto, no se hace necesario considerar el posible veto del Poder Ejecutivo a la Ley que eventualmente convalide las medidas reguladas por la presente ley, ya que no correspondería al Poder Ejecutivo poder modificar la medida para la cual tuvo competencia para dictar, toda vez que el ejercicio de la competencia ya lo hizo en el momento idóneo.

El Artículo 13° regula la situación en que el Congreso se halle en receso, y se emitieren medidas de las reguladas en el proyecto. Atento la característica de actuación de la Comisión – continúa e ininterrumpida -, el receso de las Cámaras no afecta su actuación ni tampoco el inicio del transcurso de los plazos.

Se plantea un problema sobre la consideración inmediata por las Cámaras si éstas se encuentran en receso. Al respecto se merituaron dos posibles soluciones.

La primera sería que la emisión de un reglamento de los comprendidos en la norma importase una inmediata convocatoria a sesiones extraordinarias, que sería llevada a cabo por el Poder Ejecutivo a través de un Decreto.

Esta solución la descarta la propia realidad. El volumen de Decretos de Necesidad y Urgencia que emite regularmente el Poder Ejecutivo transformaría en ilusorio este mecanismo, ya que importaría prácticamente un estado de sesiones extraordinarias constante durante el receso del Congreso.

Una segunda solución – más realista – expresa que en caso de receso de las Cámaras, éstas podrán autoconvocarse para el tratamiento de alguna de las medidas comprendidas en la norma. De esa manera, será el criterio y la meritución que el propio Congreso haga el determinante del ejercicio inmediato de la competencia de control. Cuando la Constitución establece la inmediatez no necesariamente significa la convocatoria a sesiones extraordinarias para tratar el tema. Implica, sí, que no puede haber mediatez en el marco de las sesiones, o sea que sea tratado en la sesión inmediata posterior y no que transcurra más de una sesión sin que sea tratado.

Antecedente próximo de autoconvocatoria de las Cámaras se dio cuando finalizó el período ordinario de sesiones del año 2.001, y la Cámara de Diputados decidió autoconvocarse sesionando desde el 1 de Diciembre hasta la renuncia del entonces presidente De la Rúa. En esa oportunidad se hizo mérito de una urgencia, criterio analógicamente aplicable a los casos de emisión de Decretos de Necesidad y Urgencia.

Creemos que esta propuesta contempla, con un criterio realista, operable y sobre la base de lo que la experiencia indica, una posible vertebración de la forma de ejercer el control que ordena la Constitución Nacional.

En el mismo sentido, la Constitución Nacional – Artículo 100° inciso 12 - no ordena que los Reglamentos delegados sean tratados con la característica de inmediatez. Por ello, el proyecto contempla que estos reglamentos sean tratados en la primera sesión ordinaria o extraordinaria posterior a su emisión.

Por último, se establece una disposición accesorias determinando el funcionamiento interno de la Comisión.

Por lo expuesto, solicito a mis pares me acompañen en este proyecto que pongo a consideración.

Sonia M. Escudero

(VIII)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO

CAPÍTULO I

De la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo

ARTÍCULO 1°.- Denominación y régimen jurídico: La comisión bicameral prevista en los artículos 99 inciso 3°) y 100 incisos 12) y 13) de la Constitución Nacional, se denominará “Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo” y se regirá por la presente ley y las disposiciones de su reglamento interno.

ARTÍCULO 2°.- Integración: La Comisión se integrará con veinticuatro (24) legisladores, doce (12) diputados y doce (12) senadores, los cuales serán designados por el Presidente de sus respectivas cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios de forma tal que los sectores políticos estén representados con idéntica proporción a la existente en cada una de ellas.

ARTÍCULO 3°.- Duración: Los miembros de la Comisión durarán en sus funciones hasta la siguiente renovación de la Cámara a la que pertenecen y podrán ser reelegidos indefinidamente.

ARTÍCULO 4°.- Autoridades: Anualmente, la Comisión nombrará a sus autoridades: un presidente, un vicepresidente y un secretario, los que

podrán ser reelegidos. Los dos primeros cargos no podrán recaer sobre legisladores de la misma cámara, ni de la misma bancada.

La presidencia será alternativa y corresponderá un año a cada cámara.

ARTÍCULO 5°.- Receso parlamentario: Cuando las Cámaras estén en receso, el dictado por el Poder Ejecutivo de un decreto de necesidad y urgencia, la emisión de un acto en ejercicio de facultades delegadas por el Congreso en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, o una promulgación parcial, importarán la convocatoria automática a sesiones extraordinarias.

ARTÍCULO 6°.- Quórum: La Comisión tendrá quorum para sesionar cuando cuente con la presencia de más de la mitad de sus miembros.

ARTÍCULO 7°.- Mayorías: Los dictámenes de la Comisión se conformarán cuando emita su voto la mayoría absoluta de los miembros presentes.

ARTÍCULO 8°.- Reglamento interno: La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo podrá dictar su propio reglamento interno de acuerdo con las disposiciones de la presente ley. Ante una falta de previsión en el reglamento interno y en todo aquello que sea pertinente, serán de aplicación supletoria el reglamento de la Cámara de Senadores y el de la Cámara de Diputados, para lo cual deberá prevalecer el reglamento del cuerpo que ejerza la presidencia durante el año en el que se requiera la aplicación subsidiaria.

CAPÍTULO II

Del trámite de los decretos de necesidad y urgencia.

ARTÍCULO 9°.- Alcance del control: La Comisión deberá verificar la existencia de los requisitos de índole constitucional que justifiquen la procedencia del dictado del decreto sometido a su consideración. Su pronunciamiento sólo será por la aprobación o el rechazo del decreto de necesidad y urgencia.

Los dictámenes de la Comisión deberán fundarse siempre por escrito.

ARTÍCULO 10°.- Plazo del dictamen: La Comisión deberá emitir despacho sobre los decretos de necesidad y urgencia sometidos a su consideración, en un plazo de diez (10) días corridos contados desde la presentación efectuada por el Jefe de Gabinete de Ministros. Si el despacho no se produjera en el plazo constitucional establecido, las Cámaras se avocarán directamente al tratamiento del asunto.

ARTÍCULO 11.- Plenario: El dictamen de la Comisión será elevado al plenario de ambas cámaras, las que deberán incluirlo de inmediato en el plan de labor parlamentaria, a fin de iniciar su tratamiento expreso en la sesión más próxima.

El pronunciamiento de cada cuerpo legislativo deberá ser comunicado al otro, el mismo día en que hubiere sido efectuado.

ARTÍCULO 12.- Vigencia: Los decretos dictados por el Poder Ejecutivo con base a las atribuciones conferidas en el artículo 99, inciso 3° párrafo segundo de la Constitución Nacional tendrán plena vigencia desde su publicación o desde la fecha que ellos determinen.

ARTÍCULO 13.- Efectos: El decreto de necesidad y urgencia que fuese expresamente rechazado por una o ambas Cámaras del Congreso, quedará derogado automáticamente, sin afectación de los derechos adquiridos durante su vigencia, y no podrá repetirse en el año en que fue dictado.

CAPÍTULO III

De la delegación legislativa

ARTÍCULO 14.- Control previo: Todo proyecto de ley que contenga disposiciones en las que se efectúe una delegación legislativa al Poder Ejecutivo, deberá ser girado a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo en forma conjunta con las demás comisiones que intervengan, a efectos de que dictamine sobre la procedencia temática de la delegación y la fijación de las bases y el plazo para su ejercicio.

ARTÍCULO 15.- Reglamentación: Las bases legislativas que dicte el Congreso de la Nación no podrán ser objeto de reglamentación por el Poder Ejecutivo.

ARTÍCULO 16.- Procedimiento de control: Cuando el Poder Ejecutivo ejerza la facultad conferida en los artículos 76 y 100 inciso 12) de la Constitución Nacional, se aplicarán el procedimiento y los plazos establecidos en los artículos 10 y 11.

ARTÍCULO 17.- Alcance del control: La Comisión deberá dictaminar sobre la adecuación del acto del Poder Ejecutivo a la materia y las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio. Su pronunciamiento sólo será por la aprobación o el rechazo del decreto delegado.

ARTÍCULO 18.- Vigencia: Los decretos dictados por el Poder Ejecutivo con base a las atribuciones conferidas en el artículo 76 de la

Constitución Nacional tendrán plena vigencia desde su publicación o desde la fecha que ellos determinen.

ARTÍCULO 19.- Efectos: El decreto dictado en ejercicio de facultades delegadas por el Congreso que fuese expresamente observado por una o ambas Cámaras por extralimitaciones respecto a la delegación legislativa, quedará derogado automáticamente, sin afectación de los derechos adquiridos durante su vigencia.

CAPÍTULO IV.-

De la promulgación parcial de las leyes:

ARTÍCULO 20.- Procedimiento: Cuando un proyecto de ley fuere promulgado parcialmente por el Poder Ejecutivo, se aplicarán los plazos y el procedimiento previsto en el artículo 10 de la presente ley.

ARTÍCULO 21.- Alcance del control: La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo deberá examinar si las partes no observadas pueden ser promulgadas de conformidad con lo establecido en el artículo 80 de la Constitución Nacional.

ARTÍCULO 22.- Plenario: El dictamen de la Comisión será elevado a la Cámara de origen, la que deberá incluirlo de inmediato en el plan de labor parlamentaria, a fin de iniciar su tratamiento expreso en la sesión más próxima.

El pronunciamiento de cada cuerpo legislativo deberá ser comunicado al otro, el mismo día en que hubiere sido efectuado.

ARTÍCULO 23.- Mayorías: Sólo serán exigibles las mayorías especiales previstas en el artículo 83 de la Constitución Nacional, cuando el Congreso resuelva insistir con la sanción original.

ARTÍCULO 24.- Efectos: El decreto de promulgación parcial que fuese expresamente rechazado por una o ambas Cámaras del Congreso, por no ajustarse ésta a los términos del artículo 80 de la Constitución Nacional, quedará derogado automáticamente, sin afectación de los derechos adquiridos durante su vigencia.

CAPÍTULO V.-

Disposiciones comunes

ARTÍCULO 25.- Abocación: Si el jefe de gabinete no remitiera a la Comisión Bicameral un decreto de necesidad y urgencia, un decreto delegado o la promulgación parcial de una ley, dicha Comisión se deberá abocar de oficio a su tratamiento. En este caso, el plazo de 10

días corridos para dictaminar, se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del jefe de gabinete.

ARTÍCULO 26.- Publicación: La resolución de cada Cámara en los supuestos previstos en la presente ley, será comunicada por su presidente al Poder Ejecutivo para su inmediata publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

ARTÍCULO 27.- Numeración autónoma: Los decretos de necesidad y urgencia y los decretos emitidos en función de una delegación legislativa, deberán ser numerados por el Poder Ejecutivo en forma separada cada uno de ellos a partir de la promulgación de la presente ley.

CAPÍTULO VI.-

Disposiciones transitorias

ARTÍCULO 28.- Delegación vigente: Los decretos de necesidad y urgencia y los dictados en ejercicio de una delegación legislativa, por el Poder Ejecutivo Nacional con posterioridad a la reforma constitucional de 1994 y previo a la sanción de la presente ley, deberán ser objeto de tratamiento por la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo y estar sujetos a la aprobación o rechazo expreso de las Cámaras del Congreso.

ARTÍCULO 29.- Control posterior: Una vez convalidado por el Congreso un decreto de necesidad y urgencia o un decreto dictado en virtud de una delegación legislativa, éstos no podrán ser modificados por el Poder Ejecutivo sin control del Congreso de la Nación, ejercido en los términos y de acuerdo a los procedimientos establecidos en la presente ley.

ARTÍCULO 30.- Adecuación reglamentaria: Las Comisiones de Asuntos Constitucionales de cada Cámara deberán elevar a sus respectivos plenarios, en el plazo de 60 días de promulgada la presente ley, un proyecto de reforma de sendos reglamentos, en función de lo establecido en las disposiciones precedentes.

ARTÍCULO 31.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Jorge R. Yoma.

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto reproduce en su mayoría los términos de la iniciativa de mi autoría presentada bajo el n° de expediente S. 1732/98 que pese a contar con dictamen favorable de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado (O.D. 548/99) no contó con el oportuno tratamiento del Cuerpo, motivo por el cual, recientemente caducó.

La reforma constitucional de 1994 introdujo una modificación sustancial en nuestra Carta Magna al reglar especialmente el dictado de normas de carácter legislativo por parte del Poder Ejecutivo Nacional. En tal sentido, se reguló en los artículos 76, 99 inc. 3° y 100 incisos 12 y 13, el procedimiento, la materia y la oportunidad, para la emisión válida de decretos de necesidad y urgencia y de actos dictados en ejercicio de potestades delegadas expresamente por el Poder Legislativo.

El texto constitucional establece como regla general la prohibición de que el Poder Ejecutivo, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emita disposiciones de carácter legislativo (art. 99 inciso 3°), sin embargo, a continuación reglamenta la excepción a ese principio.

I.- Decretos de Necesidad y Urgencia:

En primer lugar, al referirse a los decretos de necesidad y urgencia dispone como presupuesto habilitante para su dictado el que medien circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes. Por otra parte, en cuanto a los actos delegados, limita su materia a cuestiones de administración o de emergencia pública (art. 76 de la Constitución Nacional).

El procedimiento a seguir, respecto de los primeros, está pautado en los artículos 99 inc. 3) y 100 inc. 13), los que determinan:

- a) Que el decreto de necesidad y urgencia sea decidido en acuerdo general de ministros.
- b) Que lo refrenden los ministros conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.
- c) Que el jefe de gabinete personalmente y dentro de los diez días de la sanción del decreto, someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.
- d) Que la Comisión Bicameral Permanente deberá integrarse respetando la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara.

e) Que la Comisión Bicameral Permanente elevará su despacho en un plazo de 10 días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

f) Que las Cámaras deberán considerar de inmediato el despacho producido por la Comisión Bicameral Permanente.

El cumplimiento de los pasos descriptos se encuentra plasmado a lo largo del presente proyecto. Sobre el particular, nos interesa hacer especial hincapié en lo que constituye la médula del debate que generará el tratamiento de este tema en el seno de la Cámara. Se trata del carácter del pronunciamiento de las cámaras y del sentido que debe otorgarse a su silencio.

La doctrina no es pacífica en cuanto al alcance que debe asignársele a la cláusula constitucional del art. 82 en cuanto prohíbe la sanción ficta de las leyes. El tema se vincula a la ley que estamos proyectando, habida cuenta de que tenemos que regular el supuesto en que una de las cámaras del Congreso o ambas, no se expidan sobre la validez de un decreto de necesidad y urgencia sometido a su consideración.

Sobre el particular, varios legisladores, en sus respectivos proyectos (Genoud; Galván; Torres Molina; Hernández; Natale; Carrió-Polino-Cruchaga, entre otros), y algunos juristas, sostienen que la ausencia de aprobación expresa de un decreto de necesidad y urgencia por una o ambas cámaras legislativas, conlleva el rechazo de aquél y concluyen que está prohibida la sanción ficta pero no, el rechazo tácito (Humberto Quiroga Lavié, "El control de la actividad legislativa del presidente de la república, a propósito del proyecto del diputado nacional Ramón Torres Molina", *El Derecho* - 19 de junio de 1998; Raúl Alfonsín en su artículo publicado en *La Ley* del 26 de agosto de 1994; Angélica Gelli y Alejo Toranzo -"El trámite de control de los decretos de promulgación parcial de leyes. Su regulación por una ley especial", en *Leyes Reglamentarias de la reforma constitucional. Pautas y sugerencias fundamentales*. Publicación de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, -1996-, p. 268).

Por otra parte, algunos autores han entendido que la prohibición del art. 82 de la Constitución Nacional alcanza el supuesto de rechazo tácito. Argumentan que lo que está vedado es entender un pronunciamiento por vía del silencio. El decreto no podría entenderse rechazado si no media un pronunciamiento expreso en tal sentido por parte de alguna de los cuerpos del Poder Legislativo (conf. Miguel M. Padilla, "El incierto trámite legislativo de los decretos de necesidad y urgencia", *El Derecho* - 7 de agosto de 1998 y en su obra "Derecho

Constitucional. Organización del Estado” -1998- p. 239; Jorge Horacio Gentile y María Paula Llaens, “La Comisión Bicameral Permanente. Bases Constitucionales”, en Leyes Reglamentarias de la Reforma Constitucional. Pautas y sugerencias fundamentales. Publicación de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, -1996- p. 251 y p. 257; y Barra, Rodolfo C. en “Decretos de Necesidad y Urgencia. El caso Rodríguez”, publicado en La Ley del 29 de abril de 1998).

En la misma línea de ideas, se han aportado estos elementos: a) que el art. 82 está situado en la parte de formación y sanción de las leyes, en tanto que los decretos de necesidad y urgencia no son tales; b) que en el art. 80 sigue consagrado el principio del efecto positivo del silencio del Poder Ejecutivo en el caso de la promulgación de las leyes; c) la postura según la cual frente a la declaración del estado de sitio por parte del Poder Ejecutivo, el silencio del Congreso respecto de su ratificación, tiene efecto positivo.

Sobre el particular Comadira también considera discutible la generalización de la solución consagrada en el art. 82 de la Carta Magna, por entender que ella está referida y fue concebida para los casos de leyes de urgencia y para las relaciones de las Cámaras entre sí; y concluye que no hay argumento terminante que impida atribuir efecto positivo al silencio del Congreso, y que nada obstaría la posibilidad de que el propio Congreso lo establezca a través de la ley especial a dictarse (Julio R. Comadira, “Derecho Administrativo. Acto administrativo, Procedimiento administrativo y otros estudios”, Abeledo-Perrot -1995- p. 283. Estos argumentos se corresponden con los antecedentes reseñados por García Lema en su obra “La Reforma por dentro”, p. 204).

Las primeras posturas transcritas, llevarían a privar al Poder Ejecutivo de una atribución de la que ha gozado con anterioridad a la reforma constitucional. Es más, se pondría en cabeza del órgano legislativo, la facultad de limitar con su inactividad, una potestad constitucional de otro poder.

Asimismo se puede sostener que el principal interesado en dictar la ley especial, es el Congreso, en la medida en que son sus atribuciones legislativas las que se arroga el presidente cuando dicta decretos de necesidad y urgencia.

Es oportuno efectuar un análisis comparativo del derecho constitucional provincial, en el que se observa que contienen previsiones sobre los decretos de necesidad y urgencia, las constituciones de Chubut, La Rioja, Río Negro, San Juan y Salta. Al respecto, encontramos dos enfoques antagónicos. En tanto en la Constitución de Chubut (1994 - art. 156) se establece un plazo de caducidad para la confirmación del decreto, transcurrido el cual este

caduca automáticamente; en las provincias de Río Negro (1988 - art. 181 inc. 6°), Salta (1997 - art. 145) y La Rioja (1997 - art. 123 inc. 12), tras el transcurso del plazo especificado sin que medie pronunciamiento de la Legislatura local, el decreto se convierte en ley.

La referencia a los ordenamientos provinciales sería insuficiente y quedaría invalidada ante la sólo mención de lo dispuesto en el art. 82 de la Constitución nacional. Sin embargo, existe un antecedente que refuerza la tesis de Comadira con relación a la independencia de la cláusula que veda la sanción ficta de leyes, y la posibilidad de la aprobación de un decreto de necesidad y urgencia por medio del silencio positivo. Nos referimos a la Constitución de San Juan (1986) en la que está prohibida la sanción ficta y, ello no obstante, ante la falta de pronunciamiento de la Cámara de Diputados en el plazo constitucionalmente previsto, la ley de necesidad y urgencia queda aprobada (arts. 157 y 161).

En base a las consideraciones precedentes proponemos un sistema en el cual no se prive al Poder Ejecutivo de una facultad que ejercía con anterioridad a la reforma constitucional, siempre y cuando haga un uso de ella acorde con las pautas establecidas en la Carta Magna, y así lo entiendan el Congreso y el Poder Judicial. En síntesis, los decretos de necesidad y urgencia rigen y producen efectos desde su publicación o la fecha que en ellos se determine, y, con sustento en lo dispuesto en el art. 82 de la Constitución, sólo a través de un pronunciamiento expreso del Congreso pueden ser rechazados o derogados.

En este proyecto, con respaldo en el mosaico constitucional local, adherimos a la reseñada tesis de Padilla, Gentile y Barra conforme a la cual es imposible sostener la posibilidad de rechazo o aprobación tácita de un decreto de necesidad y urgencia, sin vulnerar lo establecido en el artículo 82 de la Carta magna y el mandato constitucional de que las Cámaras den “expreso tratamiento” al despacho emitido por la Comisión Bicameral Permanente.

El mismo criterio se aplica al control que debe efectuar la comisión respecto del ejercicio de facultades legislativas delegadas en el Poder Ejecutivo por el Congreso, y en lo que se refiere a la promulgación parcial de las leyes.

Otro aspecto sujeto a determinación en esta ley, es el procedimiento a seguir por los plenarios de las Cámaras. En efecto, en este punto tampoco es uniforme la doctrina. Se han elaborado distintas alternativas: a) debe seguirse el procedimiento ordinario de formación y sanción de las leyes. En esta postura se enrolan Barra y García Lema y el proyecto Berhongaray; b) hay que interpretar literalmente el artículo 99 inc. 3° en cuanto ordena la elevación del

dictamen de la Bicameral al plenario de ambas cámaras para su expreso e inmediato tratamiento. Esta fue la interpretación efectuada por la mayoría de los proyectos que tuvieron estado parlamentario y así lo aceptó el Senado en su sanción del año 1995.

La interpretación mayoritaria guarda coherencia con el criterio que en general se adoptó con relación a las condiciones necesarias para el rechazo de los decretos de necesidad y urgencia. En tal sentido, se coincidió en que bastaría el rechazo de una de las cámaras para entender derogado el decreto en cuestión. Esta solución se observa en los proyectos de los Senadores Genoud y Galván, del Diputado Torres Molina, y en la opinión de Gentile y Llarens (op. cit.).

Ahora bien, cuál es el alcance del control que debe realizar el Congreso? ¿Qué debe ponderar la Comisión Bicameral Permanente?

Sobre el particular, es posible adoptar dos criterios interpretativos. El primero entiende que el Congreso sólo debe evaluar si desea o no darle rango de ley a lo que el Poder Ejecutivo ha reglamentado por vía de decreto de necesidad y urgencia. El segundo, consiste en poner en cabeza del Poder Legislativo el control del cumplimiento de los presupuestos y requisitos formales previstos en el art. 99 inc. 3) de la Constitución nacional.

El último de los criterios expuestos parece ser el sustentado por Gentile y Llarens en el trabajo citado, habida cuenta de que proponen que ante el incumplimiento de alguna de las formalidades exigidas en la norma constitucional, cualquier legislador podría remitir a la Comisión Bicameral Permanente un proyecto de resolución pidiendo la abrogación del decreto presidencial (op. cit. p. 257).

Este criterio es compartido por María Angélica Gelli y Alejo Toranzo, al analizar el trámite de control de los decretos de promulgación parcial de las leyes, ya que sostienen que la Comisión Bicameral Permanente deberá evaluar si dicho decreto fue dictado en ejercicio de las atribuciones excepcionales conferidas por la Constitución. En definitiva, se estará ponderando la constitucionalidad de aquél al verificar la concurrencia de cada uno de los requisitos formales y materiales establecidos en la norma fundamental (conf. "El trámite de control de los decretos de promulgación parcial de leyes. Su regulación por una ley especial", en *Leyes Reglamentarias de la reforma constitucional. Pautas y sugerencias fundamentales*. Publicación de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, - 1996-, p. 266).

Por su parte, Comadira al comentar la cuestión de los efectos de la derogación legislativa de un decreto de necesidad y urgencia, confiere al Congreso un control de alcance amplio, en razón de que una solución contraria, significaría sustraer del control legislativo una parte de la actividad del Ejecutivo, sólo excepcionalmente atribuida a éste (Julio R. Comadira, "Derecho Administrativo. Acto administrativo, Procedimiento administrativo y otros estudios", Abeledo-Perrot -1995- p. 285).

El autor citado añade, que aún cuando medie aprobación del decreto de necesidad y urgencia, ésta no importará el saneamiento de sus eventuales vicios (ej: ausencia de presupuesto habilitante), los cuales podrán ser controlados judicialmente. En el mismo sentido, Alberto Bianchi ha sostenido que el decreto de necesidad y urgencia siempre es controlable judicialmente, antes y después del pronunciamiento legislativo (conf. "La Corte Suprema ha establecido su tesis oficial sobre la emergencia económica", en LL. 1991-C, p. 153).

En base a lo expresado, el proyecto consagra del control del Congreso sobre el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en el art. 99 inc. 3°, tanto los formales como los materiales. Algunos legisladores y académicos han distinguido la nulidad del decreto en absoluta o relativa, según se trate de un vicio formal (ej. ausencia de remisión en el plazo de diez días) o material (ej. que el decreto verse sobre una materia prohibida). No hemos tomado este criterio. Por ser ello así, cualquiera de estos vicios en el dictado del decreto constituirá una causal suficiente para su rechazo por parte del Congreso o su posterior anulación en sede judicial.

II.- Legislación delegada:

En segundo lugar, el proyecto sub-examine aborda el control de los actos dictados como consecuencia de una delegación legislativa. Al respecto, la Constitución Nacional, se ha limitado a prever, entre las atribuciones del Jefe de Gabinete de Ministros la de refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, "los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente" (art. 100 inc. 12).

Como se puede observar, la Carta Magna no describe en qué consiste ese control, ni el procedimiento para ejercerlo. En consecuencia, podemos precisar tres tipos de controles, que pueden realizarse en forma alternativa o combinada:

En efecto, se puede establecer: a) un control a priori, al momento de elaborar la norma delegante; b) un control ejercido a posteriori de efectuar la delegación y con anterioridad al dictado del

acto emitido tras la delegación, tal como lo propuso la sanción del Senado del año 1995; y c) un control a posteriori del dictado del acto delegado, en el que se evalúe si el obrar del Poder Ejecutivo se ha ceñido a los términos de la delegación efectuada.

A) Primer tipo de control: estaba previsto en la sanción del Senado que caducó y está incorporado también en este proyecto. Todo proyecto de ley que contenga delegaciones legislativas al Poder Ejecutivo, deberá ser girado a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, a fin de que ésta elabore un dictamen en el que se indique la procedencia de la delegación, las bases y el plazo para su ejercicio.

B) Segundo tipo de control: estaba contemplado en el art. 12 de la sanción del Senado, pero se advierte que resulta obstructivo de la celeridad con que se pretende que obre el Poder Ejecutivo y, poco práctico, toda vez que el motivo de la delegación está en el reconocimiento del legislador de una carencia técnica para efectuar determinadas regulaciones.

C) Tercer tipo de control: se propone este mecanismo de seguimiento del ejercicio de las facultades legislativas delegadas, el que tendrá los mismos alcances que el previsto para la aprobación o rechazo de los decretos de necesidad y urgencia.

Con relación a este punto, se advierte que el plazo de tres años por el que se prorrogaron las delegaciones legislativas preexistentes a la reforma constitucional, vence en el mes de agosto del 2002 (conf. ley 25.148), oportunidad en la cual, nuevamente sentiremos la ausencia de la Comisión Bicameral Permanente que debería aconsejar al Cuerpo sobre el mantenimiento o supresión de aquellas delegaciones.

En idéntico sentido, fue de lamentar la ausencia de Comisión, ante la defectuosa delegación efectuada en la ley 25.413, en tanto no se estableció expresamente el plazo durante el cual el Poder Ejecutivo podía hacer uso de la facultad de modificar la alícuota del impuesto a los débitos y créditos en cuentas corrientes bancarias.

III.- Promulgación parcial de leyes:

Por último, el proyecto aborda el mecanismo a seguir en los casos de promulgación parcial de las leyes. En este caso, la Constitución Nacional se ha remitido lisa y llanamente al procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia (conf. art. 80).

Esta disposición nos conduce a aplicar a los vetos parciales, exactamente las mismas consignas que regulan el dictado de dichos decretos, para lo cual bastará con la correspondiente remisión al articulado preliminar. Sin embargo, no debe pasar inadvertido que los proyectos legislativos y alguna doctrina han formulado propuestas con diferencias sustanciales en cuanto al trámite de las promulgaciones parciales y a los efectos del silencio parlamentario.

Por lo demás, también se debe considerar que el alcance del control a efectuarse en el Congreso se limitará a la autonomía normativa de las partes no vetadas y a la no alteración del espíritu de la norma.

En este caso se tiene que articular el mecanismo de revisión de la promulgación parcial, con el establecido en el artículo 83 referente a la insistencia de las cámaras en un caso de observación total o parcial. Una interpretación literal de la Constitución podría llevar a la conclusión de que ambas normas constitucionales son contradictorias. Ese es el criterio de Ekmekdjian cuando sostiene que el constituyente omitió eliminar la referencia al proyecto desechado “en parte”, que se encuentra prevista en el art. 83 de la ley fundamental (Miguel Angel Ekmekdjian, en “Comentarios a la reforma constitucional”, p. 78).

Para interpretar armónicamente los arts. 80 y 83 se puede sostener que la Comisión Bicameral Permanente sólo tiene que intervenir en los casos de veto parcial, habida cuenta de que el art. 80 dice: “En este caso”. Bastaría con dejar a salvo el ejercicio de la potestad de insistencia conferida en el art. 83 de la carta magna, tal como se hizo en la sanción del Senado de 1995.

Sin embargo este mecanismo abre la posibilidad del siguiente conflicto: el despacho de la Comisión Bicameral, de acuerdo al procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia, se eleva para el tratamiento inmediato y simultáneo de ambas Cámaras, y puede que la que se pronuncie en primer término lo haga en sentido favorable a la promulgación parcial, en tanto que la cámara de origen vote posteriormente -con mayoría de dos tercios- por la insistencia en la sanción original del Congreso. ¿Cómo resolveríamos esta controversia? En efecto, parece que no basta con “dejar a salvo” el ejercicio de las facultades del art. 83, sino que hay que prever un mecanismo de giro entre los cuerpos legislativos que evite una situación como la descrita.

En base a lo expresado, en el presente proyecto se regula el control de las promulgaciones parciales efectuadas por el Ejecutivo aplicando, en principio el procedimiento de control de los decretos de

necesidad y urgencia descripto oportunamente y, al momento de la elevación al plenario de ambas cámaras, el giro en primer término a la Cámara de origen a fin de que se pueda pronunciar sobre la insistencia en la sanción original.

Si no hay voluntad de insistir, la cámara iniciadora podrá optar entre pronunciarse por simple mayoría en favor de la promulgación parcial o por su rechazo. Será suficiente con el expreso desacuerdo de uno de los cuerpos parlamentarios, para que la promulgación parcial quede derogada.

La incorporación constitucional de los decretos de necesidad y urgencia, de la delegación legislativa y de la promulgación parcial de las leyes, sólo ha procurado dar contención y lineamientos normativos a consagraciones fácticas y jurisprudenciales vigentes en nuestro país con anterioridad a la reforma de 1994. Es vital la sanción de la norma cuyo proyecto presentamos, a efectos de terminar de establecer reglas claras para el ejercicio de funciones de carácter legislativo por parte del Poder Ejecutivo. La omisión del Congreso en esta materia es sólo imputable a los legisladores, quienes con esta demora estamos resignando parte del poder que nos ha sido otorgado.

Por ser ello así, y esperando contar con el voto favorable de los Señores Senadores, presento este proyecto de ley regulatorio de las funciones de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, prevista en los artículos 99 inc. 3º, 100 incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional.

Jorge R. Yoma.-

(IX)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE RÉGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y DE LA PROMULGACIÓN PARCIAL DE LAS LEYES

TÍTULO I

Régimen legal y constitución de la Comisión Bicameral Permanente

Capítulo I

Objeto

Artículo 1º: La presente ley tiene por objeto reglamentar la facultad constitucional del Poder Ejecutivo de dictar decretos:

- a) De necesidad y urgencia;
- b) Por delegación legislativa del Congreso;
- c) De promulgación parcial de leyes sancionadas por el Congreso.

Capítulo II

De la Comisión Bicameral Permanente

Constitución y competencia

Artículo 2º: Constitúyese en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral Permanente que tendrá competencia para pronunciarse respecto de los decretos:

- a) De necesidad y urgencia, dictados por el Poder Ejecutivo Nacional en los términos de los artículos 99, inciso 3º, párrafos 3º y 4º y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional;
- b) Derivados por delegación legislativa, dictados por el Poder Ejecutivo Nacional en los términos de los artículos 76 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional;
- c) De promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo Nacional en los términos del 80 de la Constitución Nacional.

Integración

Artículo 3º: La Comisión Bicameral Permanente estará integrada por doce (12) diputados y doce (12) senadores, designados por cada una de las Cámaras respetando la proporción de las representaciones políticas. Se elegirá asimismo un suplente por cada miembro titular para cubrir las ausencias pertinentes.

Duración en el cargo

Artículo 4º: Los integrantes de la Comisión Bicameral Permanente durarán dos (2) años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelectos por única vez.

Autoridades

Artículo 5º: La Comisión Bicameral Permanente elegirá anualmente un Presidente y un Vicepresidente. Estos cargos no podrán recaer sobre legisladores de la misma Cámara, ni de la misma bancada. La presidencia será rotativa y corresponderá un año a cada Cámara.

Reglamento

Artículo 6º: La Comisión Bicameral Permanente deberá dictar su reglamento de funcionamiento interno.

Funcionamiento

Artículo 7º: La Comisión Bicameral Permanente funcionará aún durante el receso del Congreso de la Nación.

Convocatoria

Artículo 8º: La Comisión Bicameral Permanente será convocada por su presidente conforme lo establezca el reglamento de funcionamiento interno. En el caso que éste no lo hiciera, lo hará el vicepresidente o la misma Comisión con el voto de la mitad más uno de sus miembros.

Despacho

Artículo 9º: Los despachos de la Comisión Bicameral Permanente serán incorporados al orden del día de la primera sesión de las Cámaras siendo excluyentes en la materia de su competencia.

Será considerado de mayoría el despacho que se apruebe con la firma de la mitad más uno de los miembros; a igual cantidad de firmas, lo será el que lleve la firma del presidente.

Cada Cámara incluirá para su tratamiento a todos los despachos producidos, cualquiera fuese el número de sus firmantes.

Convocatoria al Jefe de Gabinete

Artículo 10: La Comisión Bicameral Permanente podrá requerir la presencia del Jefe de Gabinete, a fin de informar sobre las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo y sus efectos.

TÍTULO III

Del procedimiento de emisión y control de los decretos de necesidad y urgencia, de la delegación legislativa y de la promulgación parcial de leyes

Capítulo I

Del procedimiento en general

Aplicación

Artículo 11: Las normas contenidas en el presente capítulo serán de aplicación para el trámite de los decretos enumerados en el artículo 2º.

Refrendo

Artículo 12: Los decretos a que se refiere la presente ley dictados por el Poder Ejecutivo Nacional, deberán ser decididos en acuerdo general de ministros y serán refrendados por éstos y el Jefe de Gabinete.

Vigencia

Artículo 13: Los decretos a que se refiere la presente ley dictados por el Poder Ejecutivo Nacional dentro de la competencia y con cumplimiento de las formalidades y requisitos establecidos en la Constitución Nacional y en la presente ley, tendrán plena vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial o desde la fecha que éstos determinen.

Ineficacia Jurídica

Artículo 14: Carecerán de todo valor y eficacia jurídica, los decretos a que se refiere la presente ley que no fueran sometidos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro del plazo de diez (10) días de su dictado, no pudiendo alegarse derecho adquirido alguno a su respecto.

Plazo de elevación

Artículo 15: El Jefe de Gabinete, personalmente, y dentro de los diez (10) días corridos de dictado un decreto de los que se reglamentan por la presente ley, lo someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Cuando las Cámaras estén en receso, el dictado de un decreto de necesidad y urgencia, un decreto por delegación legislativa o una promulgación parcial, importarán la convocatoria automática a sesiones extraordinarias.

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

Artículo 16: La Comisión Bicameral Permanente tendrá un plazo de diez (10) días corridos para expedirse acerca de la validez del decreto

sometido a su consideración y elevarlo al plenario de cada una de las Cámaras para su inmediato tratamiento. El o los despachos de la Comisión deberán cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los capítulos II, III y IV del presente título.

Trámite de oficio por las Cámaras

Artículo 17: Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente hubiere elevado el correspondiente despacho, las Cámaras deberán proceder al inmediato tratamiento de oficio, del decreto de que se trate.

Tratamiento parlamentario

Artículo 18: El despacho de la Comisión deberá ser incluido como primer punto del plan de labor parlamentaria, debiendo iniciar ambas Cámaras su tratamiento expreso en la primera sesión inmediata a su presentación. Las Cámaras se pronunciarán a través de sendas resoluciones.

El pronunciamiento de cada cuerpo legislativo deberá ser comunicado al otro, el mismo día en que hubiere sido efectuado.

Omisión en el tratamiento

Artículo 19: Si cualquiera de las Cámaras no se expidiera en los plazos previstos en la presente ley, se entenderá, sin admitirse interpretación en contrario, que existe rechazo del decreto.

Rechazo

Artículo 20: El rechazo expreso por una de las Cámaras del Congreso del decreto de que se trate, implicará su derogación retroactiva, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

Aprobación

Artículo 21: La aprobación por el Congreso del decreto de que se trate le ratificará fuerza de ley retroactivamente a la fecha de su entrada en vigencia.

Potestades ordinarias del Congreso

Artículo 22: Las disposiciones de la presente ley y el curso de los procedimientos en ella establecidos, no obstan al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso de la Nación relativas al tratamiento y derogación de normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo, y a la insistencia respecto de leyes total o parcialmente vetadas; normas que en todos los casos deben ser congruentes y respetuosas del ordenamiento constitucional.

Capítulo II

De los decretos de necesidad y urgencia

Objeto y límite

Artículo 23: El Poder Ejecutivo podrá dictar decretos en materia reservada a ley, por razones de necesidad y urgencia, cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, y no se trate de materia normativa excluida por la Constitución Nacional.

Fundamentos

Artículo 24: El Poder Ejecutivo, al dictar la medida, deberá fundar las circunstancias y razones por las cuales resulta imposible el tratamiento ordinario por parte del Congreso de la Nación. Indicará expresamente los peligros y amenazas al interés público, a las personas o los bienes de los habitantes y precisará los medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.

Alcance y plazo

Artículo 25: Los decretos de necesidad y urgencia solo podrán contener disposiciones que fueren imprescindibles para resolver la situación de emergencia que justificó su dictado y en todos los casos su vigencia será por tiempo determinado.

Materias excluidas

Artículo 26: Los decretos de necesidad y urgencia no podrán reglar en materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos. La violación a esta prohibición implicará la nulidad absoluta del acto, sin que pueda producir efecto jurídico alguno ni pueda invocarse derechos adquiridos a su respecto.

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

Artículo 27: La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

El despacho deberá pronunciarse expresamente, como mínimo, sobre los siguientes puntos:

1. Circunstancias que impidieron al Poder Ejecutivo Nacional seguir el trámite ordinario de formación y sanción de las leyes;
2. Si se han respetado las prohibiciones constitucionales de regulación en materia penal, tributaria, electoral y de régimen de partidos políticos;
3. Si en la emisión de la disposición se siguieron los procedimientos formales sobre acuerdo general de ministros y refrendo por el Jefe de Gabinete;
4. Entidad y gravedad de los peligros y amenazas al interés público, las personas o los bienes de los habitantes e idoneidad de los instrumentos y medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.

Capítulo III

De la delegación legislativa

Objeto y límites

Artículo 28: El Congreso de la Nación podrá delegar facultades legislativas en el Poder Ejecutivo Nacional solamente en forma expresa, y sobre materias determinadas de administración o de emergencia pública, con indicación de las bases a las cuales debe sujetarse la delegación y el plazo fijado para su ejercicio. Las bases determinadas por el Congreso a las cuales debe sujetarse el ejercicio de las atribuciones delegadas no podrán ser objeto de reglamentación por el Poder Ejecutivo.

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

Artículo 29: La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la validez o invalidez parcial o total del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El despacho deberá indicar, como mínimo, si los términos del decreto se ajustan a las bases, condiciones y plazos establecidos en la ley que dispuso la delegación.

Capítulo IV

De la promulgación parcial de las leyes

Objeto y límite

Artículo 30: El Poder Ejecutivo Nacional podrá promulgar parcialmente una ley sancionada por el Congreso de la Nación solamente si la parte promulgada mantiene su autonomía normativa y no se altera con ello el espíritu esencial de la ley sancionada por el Congreso.

Veto parcial

Artículo 31: El Jefe de Gabinete someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, conjuntamente con el decreto de promulgación parcial, las partes de la ley desechadas, con la fundamentación del veto parcial, a efectos de dar cumplimiento con el trámite previsto en el artículo 83 de la Constitución Nacional.

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

Artículo 32: La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la validez o invalidez parcial o total del decreto de promulgación parcial y dictaminar en relación al veto parcial, y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso e inmediato tratamiento. El despacho deberá indicar, como mínimo, si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa suficiente y si la aprobación parcial altera el espíritu o la unidad de criterio esencial del proyecto sancionado originalmente por el Congreso. El despacho deberá contener asimismo el dictamen acerca de la posibilidad de insistencia o no respecto del veto parcial.

Trámite parlamentario

Artículo 33: El despacho de la Comisión Bicameral Permanente referido al decreto de promulgación parcial seguirá el trámite establecido en el Capítulo I del presente título. El despacho relativo al veto parcial será remitido a la Cámara de origen de la ley respectiva a los efectos previstos en el artículo 83 de la Constitución Nacional, aplicándose el trámite parlamentario establecido en el Capítulo I en todo lo que no se oponga a la norma constitucional citada. El Congreso deberá resolver simultáneamente lo relativo a la validez o invalidez de la promulgación parcial y sobre la insistencia o no respecto al veto parcial.

TÍTULO IV

Disposiciones finales

Numeración autónoma

Artículo 34: El Poder Ejecutivo deberá asignar una numeración autónoma a los decretos de necesidad y urgencia y a los decretos emitidos en función de una delegación legislativa.

Adaptación de los reglamentos de las Cámaras

Artículo 35: Los reglamentos de ambas Cámaras deberán adecuarse a las disposiciones de la presente la ley en un plazo no mayor a los sesenta -60- días desde la promulgación de la presente ley.

Derogación

Artículo 36: Derógase el artículo 20 de la ley 25.561 a partir de la constitución de la Comisión Bicameral creada por la presente ley.

Artículo 37: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Mirian B. Curletti .-

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

La reforma constitucional de 1994 incorporó los institutos referidos a los decretos de necesidad y urgencia, de los que ejercen facultades delegadas (art. 100, inc. 12), la promulgación parcial de leyes (art. 80) y la creación de una Comisión Bicameral Permanente de control del ejercicio de tales atribuciones (art. 80).

Dado el tiempo transcurrido hasta la fecha sin que se haya reglamentado la normativa constitucional, y habiendo coincidido la doctrina constitucional mayoritaria en que su regulación resulta no sólo necesaria sino imprescindible, para resguardar la función de participación y control del órgano legislativo, es que propiciamos el presente proyecto de ley, toda vez que es urgente otorgar el marco jurídico para tales facultades, dentro del complejo sistema de relaciones de los poderes del Estado, que deben darse en un delicado equilibrio, pero además traducirse en decisiones eficaces respecto a la protección de las instituciones democráticas.

Por lo expuesto, Señor Presidente, solicitamos la aprobación del presente proyecto.

Mirian B. Curletti –

