

CONSTITUCIONAL

REVISTA DE DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA

DIRECTORA: MARÍA GABRIELA ÁBALOS - COMITÉ ASESOR: ALBERTO BIANCHI, PABLO MANILI, GUILLERMO SCHINELLI, CECILIA RECALDE, SOFÍA SAGÜÉS, SANTIAGO LEGARRE, LUCIO PALUMBO, ENRIQUE DEL CARRIL, EZEQUIEL ABASOLO, CARMEN FONTÁN, NORMA BONIFACINO, MARIELA UBERTI, SOFÍA CALDERONE, FLORENCIA RATTI

A 30 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 EN LA VOZ DE SUS HACEDORES

Los plazos para el control de los decretos con fuerza de ley, por Rodolfo C. Barra • Cita Digital: ED-V-DCCCXVI-865

La Reforma Constitucional de la "Generación del '90", por German Luis Kammerath • Cita Digital: ED-V-DCCCXVI-866

La Convención Constituyente de 1994: un ejemplo de convivencia política, por María Cristina Benzi • Cita Digital: ED-V-DCCCXVI-867

DOCTRINA

Diez propuestas de modificación al régimen jurídico de la ley 26.122, por María Verónica Nolazco • Cita Digital: ED-V-DCCCXVI-860

Nueva Constitución de la Provincia de La Rioja. Comentario preliminar, por Enrique Alberto Stoller • Cita Digital: ED-V-DCCCXVI-861

La nueva Constitución riojana. La adopción del constitucionalismo digital en el derecho público provincial argentino, por Cristian Altavilla • Cita Digital: ED-V-DCCCXVI-862

El traslado del Congreso de Tucumán, por Armando Mario Márquez • Cita Digital: ED-V-DCCCXVI-863

NOTA

La Corte Suprema reafirma el alcance amplio de la inmunidad de opinión parlamentaria: comentario al fallo "Marchi", por Ignacio Arizu • Cita Digital: ED-V-DCCCXVI-858



JURISPRUDENCIA

INMUNIDADES PARLAMENTARIAS: Interpretación: principio de igualdad; orden público; legislador; división de poderes; posibilidad de que un miembro del Congreso pueda ser sometido a proceso; freno inhibitorio. RECURSO EXTRAORDINARIO: Decisión equiparable a sentencia definitiva: agravio de imposible reparación ulterior; daños y perjuicios; excepción de falta de acción (CS, febrero 29-2024)

SUPREMA CORTE A LA CARTA

Julio: cinturón de seguridad, conflictos patagónicos y la importancia de explicar, por Enrique H. del Carril • Cita Digital: ED-V-DCCCXVI-857

DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

Cambio de gobierno en Francia y en el Reino Unido, por Teresa Dolores Silva • Cita Digital: ED-V-DCCCXVI-856

DERECHO CONSTITUCIONAL PROVINCIAL

Novedades de Derecho Constitucional producidas en la Región Norpatagónica, por Armando Mario Márquez • Cita Digital: ED-V-DCCCXVI-851

ACTIVIDADES ACADÉMICAS

Curso de posgrado. "Métodos de análisis jurisprudencial. Buenas prácticas para el uso de la sentencia como precedente" • ED-V-DCCCXVI-850

Diez propuestas de modificación al régimen jurídico de la ley 26.122

por MARÍA VERÓNICA NOLAZCO^(*)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. PROPUESTAS DE REFORMA AL RÉGIMEN A LA LEY 26.122. 1) NUMERACIÓN PROPIA. 2) REMISIÓN DEL DECRETO POR PARTE DEL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS. TRATAMIENTO DE OFICIO. 3) INTEGRACIÓN. 4) AUTORIDADES DE LA CBP. 5) CONVOCATORIA. 6) QUÓRUM. 7) FIRMA DEL DICTAMEN. 8) CONTENIDO DEL DICTAMEN. 9) SEPARABILIDAD. 10) PLAZO DE CADUCIDAD PARA LOS DNU. III. CONCLUSIONES. – IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

De todas las reformas propuestas por la ley 24.309 al declarar la necesidad de la reforma constitucional, el primer punto del Núcleo de Coincidencias Básicas fue la atenuación del sistema presidencialista. Tamaña paradoja, hoy es más fácil para el Poder Ejecutivo ejercer facultades legislativas que para el propio Poder Legislativo. El decreto de necesidad y urgencia (“DNU”) 70/2023 dejó en evidencia el desequilibrio de poderes que hay en Argentina. En gran parte, esto se debe al fracaso de la ley 26.122, la que, en lugar de asegurar el control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo, les garantiza a los DNU vigencia *sine die*. Más allá de las buenas intenciones que pudo haber tenido el nuevo gobierno al dictar

este mega decreto para reencauzar la economía y frenar la inflación galopante que aquejaba al país, el Poder Ejecutivo ha logrado, aun sin las mayorías necesarias en el Congreso y a pesar del rechazo expreso del Senado, mantener vigente el DNU con su política de gobierno⁽¹⁾.

Doce años transcurrieron desde que el constituyente de 1994 delegó en el Congreso la sanción de una ley para el control de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo hasta que finalmente se lograron los acuerdos para la sanción de la ley 26.122⁽²⁾. Durante todo ese lapso, prevaleció una dinámica política según la cual mientras las fuerzas que se encontraban en la oposición impulsaban la sanción de esta ley, aquellas que representaban al oficialismo la resistieron –eficazmente, por cierto– de modo de no ver limitado el ejercicio de estas atribuciones presidenciales⁽³⁾. En todo ese tiempo, hubo un intento en el Senado⁽⁴⁾ y otro en la Cámara de Diputados⁽⁵⁾ para la sanción de leyes reglamentarias más exigentes que la ley 26.122.

Desde el año 2006 a la fecha, la doctrina argentina ha sido muy crítica con esta ley. Algunos la han rechazado por inconstitucional (Dres. Eduardo Menem⁽⁶⁾, Pablo Ma-

NOTA DE REDACCIÓN: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en EL DERECHO: *Cuestiones de la delegación legislativa*, por MARÍA ANGÉLICA GELLI, ED, 182-1277; *Los límites de la delegación legislativa [El caso del decreto 677/01]*, por JAIME LUIS ANAYA, ED, 196-775; *Antecedentes jurisprudenciales de la CS sobre el derecho de emergencia. El principio de razonabilidad utilizado como límite*, por DANIEL E. MAUAR, ED, 197-799; *Los decretos de necesidad y urgencia ante ciertos precedentes parlamentarios*, por GUILLERMO C. SCHINELLI, ED, 198-1030; *Jefatura de gabinete y ley de acefalía, experiencias recientes*, por NOBERTO PADILLA, EDCO, 01/02-622; *El lugar del jefe de gabinete en el sistema constitucional argentino*, por PABLO LISTE, EDCO, 2003-390; *De la promesa de la atenuación a la realidad de la concentración. El Jefe de Gabinete de Ministros a diez años de la reforma constitucional*, por VALENTÍN THURY CORNEJO, EDCO, 2004-680; *Derechos y emergencias a los ciento cincuenta años de la sanción de nuestra Constitución*, por EUGENIO L. PALAZZO, EDCO, 2003-286; *Una nueva ratificación genérica en materia de delegación legislativa*, por ENRIQUE VALENTÍN VERAMENDI, EDCO, 2004-724; *Emergencia como remedio constitucional ¿o viceversa?*, por PABLO RIBERI, EDCO, 2005-664; *Una reflexión sobre los decretos de necesidad y urgencia en las emergencias generales y de trazo sucesivo [El caso “Redrado”]*, por ALBERTO B. BIANCHI, ED, 236-845; *La aplicación de la normativa de emergencia económica*, por JAVIER J. SALERNO, ED, 242-511; *Delegación de facultades legislativas*, por GREGORIO BADENI, EDA, 2009-410; *Algunas reflexiones sobre la delegación legislativa en materia de presupuesto público. ¿Una cuestión fuera del control judicial?*, por JULIA MICHELINI, EDA, 2012-556; *El régimen de delegación legislativa en la nueva ley de abastecimiento*, por SANTIAGO MARÍA CASTRO VIDELA y SANTIAGO MARQUEDA FOURCADE, EDLA, 8/2015-7; *Democracia, decretos autónomos y emergencia en seguridad*, por JUAN RODRIGO ZELAYA, EDCO, 2016-395; *Primeras impresiones acerca de la operatividad del decreto 34/19 e implicancias de la emergencia ocupacional que declara*, por ESTEBAN CARCAVALLO, ED, 285-846; *La potestad del Estado para intervenir en las relaciones del trabajo en momentos de emergencia económica y social: consideraciones acerca de la Ley 27.541 y del Decreto 14/2020*, por ESTEBAN CARCAVALLO, ED, 286-377; *La Constitución en tiempos de pandemia*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, El Derecho Constitucional, n° 4, abril de 2020; *La pandemia y el retroceso del federalismo. Un avance centralista de la mano de las decisiones administrativas*, por MARTÍN J. ACEVEDO MIÑO, ED, 287-768; *El decreto de necesidad y urgencia 690/20: una oportunidad para pensar sobre los decretos de necesidad y urgencia, su control parlamentario, los servicios públicos y los principios de subsidiariedad y razonabilidad*, por JUAN CRUZ AZZARÍ, Revista de Derecho Administrativo, agosto 2020, n° 8; *Reglamentos del Poder Ejecutivo, opciones ante la dilación u omisión de reglamentar*, por LEANDRO NICOLÁS MAZZA, El Derecho Constitucional, Diciembre 2020 - Número 12; *La Constitución Nacional y el DNU 70/2023. Naciones jurídico-constitucionales*, por CARLOS D. LUQUE, El Derecho Constitucional, Marzo 2024 - Número 3. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

(*) Ponencia realizada en el Panel 5 “Reflexiones sobre el diseño del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la Constitución” del XIV Encuentro de Jóvenes Profesores de Derecho Constitucional. La autora es Doctoranda en Derecho por la Universidad Austral, Magister en Derecho (LL.M.) (Diploma de Honor) por la Universidad Austral, Bachiller en Leyes (LL.B.), por la Universidad de Londres, Abogada (Diploma de Honor) por la Pontificia Universidad Católica Argentina, profesora e investigadora de Derecho Constitucional en la Universidad Austral. Correo electrónico: vnolazco@austral.edu.ar.

(1) Conforme surge de Infoleg, esta norma modifica o complementa a 87 normas. Por mencionar algunas: el Código de Comercio, Código Aeronáutico, Código Aduanero, Código Civil y Comercial de la Nación, el Régimen Legal de las Empresas del Estado, normativa referida a jubilaciones y pensiones, el Régimen legal de los Viajantes del Comercio, el Régimen de Energía Eléctrica, normas sobre el ejercicio de la medicina, Régimen de Hidrocarburos, la reglamentación de farmacias, normas sobre vitivinicultura, industria del algodón, turismo, sanidad animal, transporte aerocomercial, obras sociales, minería, régimen de trabajo agrario, alquileres, ley de góndolas, etc.

(2) Comparto con el Profesor Emérito de la Universidad Austral, Dr. Néstor P. Sagüés, la tesis de que “el ocio legislativo en dictar la ley requerida ha importado un supuesto claro de ‘inconstitucionalidad por omisión’, ya que existía un ‘mandato’ para el Congreso, incumplido durante más de dos lustros”. SAGÜÉS, Néstor, La regulación legislativa de los decretos de necesidad y urgencia (DNU), La Ley, Citas: TR LALEY AR/DOC/21032/2011.

(3) Puede verse CASTRO VIDELA, Santiago M., D’ACUNTI, Patricio, SANTIAGO, Alfonso y VERAMENDI, Enrique, Una nueva mirada sobre la ley 26.122: radiografía actual de una norma clave en nuestro sistema institucional y jurídico, *El Derecho - Constitucional*, Tomo 282 23-04-2019, Cita Digital: ED-DCCLXXVII-762.

(4) Durante 1999, en el ámbito de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, se intentó unificar en un proyecto de ley las distintas propuestas presentadas por los senadores para regular el funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente (S-1647/98 de Romero Feris, S-1732/98 de Yoma, S-36/99 de Molinari Romero, S-439/99 de López, S-1070/99 de Alasino y S-157/99 de Galván. Este proyecto de ley obtuvo dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales el 20 de julio de 1999, pero no fue tratado por el Senado (Orden del día 508/99). Cfr. SANTIAGO, Alfonso y THURY CORNEJO, Valentín, *Tratado sobre la delegación legislativa. Régimen constitucional antes, durante y después de la reforma constitucional*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003, p. 463.

(5) El 9 de mayo de 2001 la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados firmó un dictamen de mayoría y 4 dictámenes de minoría teniendo en consideración los proyectos presentados por los diputados Gómez Díez y Folloni (330-D-2000), Natale (2130-D-2000), Fernández de Kirchner (6876-D-2000), Torres Molina (359-D-2001), Picheto y Baladrón (995-D-2001), Stolbizer y otros (1136-D-2001), conforme el Orden del Día 1949/2001. El dictamen también aclara que se han tenido a la vista los proyectos de los diputados Carrió y Curretti de Wajsfeld; Polino; Godoy; González Cabañas y Díaz Colodrero; y Soria y otros. Agradezco esta información a Luis Vivacqua.

(6) Véase MENEM, Eduardo, *Derecho Procesal Parlamentario*, 1° ed., La Ley, Buenos Aires, 2012. Se extraen algunos párrafos con sus críticas: “La Ley 26.122, que fuera sancionada casi 12 años después de haber sido prevista en la reforma constitucional de 1994, fue justamente criticada por haber consagrado un procedimiento parlamentario que lejos de limitar los decretos de necesidad y urgencia, en razón de su excepcionalidad, facilitan su vigencia indefinida mientras no haya un pronunciamiento expreso de ambas Cámaras del Congreso decidiendo su rechazo. La fórmula legislativa tendría que haber sido en sentido contrario al establecido por la ley 26.122, es decir requiriendo el pronunciamiento expreso de ambas Cámaras del Congreso, dentro de un plazo razonable, para que el decreto de necesidad y urgencia siguiera teniendo vigencia y determinando que el silencio de aquellas luego de transcurrido el plazo legal significa su rechazo” (p. 481); “Consideramos que, si esta tuviera que ser analizada judicialmente a la luz de los parámetros restrictivos determinados en la jurisprudencia de referencia, tendría que ser declarada inconstitucional. De todos modos, estimamos que el Congreso debería proceder a modificar la mencionada ley para adecuarla a las bases establecidas por la CN

nili⁽⁷⁾, Daniel Sabsay⁽⁸⁾, Alejandro Pérez Hualde⁽⁹⁾ y Alejandro Díaz Lacoste⁽¹⁰⁾, mientras que otros, si bien no se han pronunciado sobre su inconstitucionalidad le han formulado importantes críticas, resaltando la necesidad de su reforma (Néstor Pedro Sagüés⁽¹¹⁾, Alfonso Santiago⁽¹²⁾, Santiago Castro Videla, Enrique Veramendi, Martín Oyhanarte⁽¹³⁾, Marcelo López Alfonsín⁽¹⁴⁾ y Luis Viva-

sin esperar que el Poder Judicial declare su inconstitucionalidad" (p. 482); "El sistema adoptado no obedece a un error involuntario, sino que se trata del propósito deliberado de favorecer al Poder Ejecutivo mediante el debilitamiento de la función de control que corresponde al Congreso, lo que puede generar un fundado planteo de inconstitucionalidad" (p. 487).

(7) MANIÚ, Pablo, Inconstitucionalidades y vacíos normativos del mecanismo de control de las atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo (ley 26.122), *La Ley*, Buenos Aires, 14 de febrero de 2014.

(8) SABSAY, Daniel, DNU e inconstitucionalidad de la ley 26.122, *La Ley Online*, TR LALEY AR/DOC/930/2010. Al analizar el caso "Pinedo y otros" el profesor sostiene que "[l]as consecuencias no queridas por la sentencia, podrían acontecer en razón de la manifiesta inconstitucionalidad de que adolece la ley 26.122 que le confiere al DNU la misma validez de una ley mientras no sea rechazado por alguna de las Cámaras del Congreso. Así, esa norma le da a los DNU un vigor superior a las leyes para cuya sanción es necesario inexorablemente el pronunciamiento del Senado y de la Cámara de Diputados y no solo de una de ellas. Esto, olvidando, igualmente que la bicameralidad exige que la expresión de la voluntad del Legislativo solo acontezca cuando se produce la intervención de las dos Cámaras, de conformidad con las modalidades previstas en el capítulo de la Constitución que desarrolló el procedimiento para la formación y sanción de las leyes. Además, dicha ley al no determinar un plazo para que el Congreso se expida, fenecido el cual el DNU debería necesariamente extinguirse, resulta violatoria del art. 82, CN, que prohíbe la sanción ficta o por el juego del silencio, de las leyes. Situación que hoy ocurre en tanto y cuanto hasta que el Congreso no se pronuncie el DNU continúa en vigencia.

(9) PÉREZ HUALDE, Alejandro, La declaración legislativa de "nulidad absoluta e insanable" del DNU y la jurisprudencia de la Corte Suprema, *La Ley*, Sup. Adm. 2010 (agosto), 161, TR LALEY AR/DOC/5311/2010. Allí dijo: "Corresponde al Congreso llevar a cabo ese control con todo el alcance que la Constitución le ha determinado y no está entre sus posibilidades resignar de sus atribuciones. Una reglamentación de su facultad constitucional que solo le permite 'derogar' la norma inconstitucional y que no lo habilita para declarar la nulidad que la misma norma constitucional establece en forma expresa para el supuesto en tratamiento, es a todas luces inconstitucional".

(10) DÍAZ LACOSTE, Alejandro, Los derroteros del DNU 70/2023 y la Inconstitucionalidad del Régimen de su Aprobación: la ley 26.122, *La Ley*, Cita: TR LALEY AR/DOC/110/2024. "En este marco, el aspecto inconstitucional de la ley 26.122 cobra fuerza en la ambigua redacción de su art. 24, en tanto dispone que 'El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2° del Código Civil, ...'. Donde la política y los representantes del pueblo han querido interpretar, ilógica y falazmente, que, si solamente una sola Cámara lo rechaza, de ello derivaría la validez del decreto de necesidad y urgencia puesto a consideración".

(11) SAGÜÉS, Néstor, La regulación legislativa de los decretos de necesidad y urgencia (DNU), *La Ley*, Citas: TR LALEY AR/DOC/21032/2011.

(12) Cfr. SANTIAGO, Alfonso, VERAMENDI, Enrique y CASTRO VIDELA, Santiago, *El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, La Ley, 2019: "El balance que arroja la práctica transcurrida desde entonces es mayormente negativo. Más allá de algunos avances, el permisivismo constitucional que estuvo presente en el diseño de la ley 26.122 también ha acompañado su implementación a lo largo de los casi trece años transcurridos desde su entrada en vigencia. Es cierto que la posibilidad que brinda la ley 26.122 de rechazar los decretos mediante una mayoría en ambas Cámaras, a través de una resolución que no puede ser objeto de veto presidencial, significó un avance respecto del escenario anterior, en el que era necesaria al efecto la sanción de un proyecto de ley (susceptible, como tal, del poder de veto del Ejecutivo). También es verdad que la constitución de la Comisión Bicameral Permanente ha permitido un rol más activo del Congreso respecto de la actividad normativa del Poder Ejecutivo, que ha tenido un cierto efecto limitante sobre la utilización de los decretos sujetos al control legislativo. En efecto, en el período que se inicia a partir de la entrada en vigencia de la ley 26.122 se advierte una marcada reducción en la emisión de decretos de necesidad y urgencia en relación con el lapso comprendido entre la entrada en vigencia de la reforma constitucional de 1994 y la sanción de la ley 26.122. De tal modo, la mayor intensidad observable en la función de control del Poder Legislativo, especialmente en los períodos signados por un Congreso 'dividido' (2009-2011) o directamente con mayorías opositoras (2015-2019), parece haber contribuido a una reducción en el uso de estos instrumentos por el Poder Ejecutivo. Sin perjuicio de lo anterior, los defectos y omisiones de la propia ley 26.122 [al no fijar un plazo para el tratamiento de los decretos por las Cámaras ni asignarle ninguna consecuencia a esa omisión respecto de la vigencia de esos instrumentos] han permitido y posibilitado estrategias de bloqueo y de paralización de la actividad legislativa, lo que ha impedido un control eficaz y oportuno del Congreso respecto del ejercicio de las facultades del presidente en esta materia. Da cuenta de ello no solo el hecho de que, hasta la fecha, no se registre ningún caso de decretos rechazados por el Congreso, sino también el escaso número de decretos rechazados por una Cámara respecto de los cuales la otra Cámara no ha llegado siquiera a expedirse".

(13) OYHANARTE, Martín, ¿Pueden los DNU contener normas de carácter permanente? Un caso de interpretación constitucional, *El Derecho*, Tomo 305, 23-02-2024, Cita Digital: ED-VCCCXVIII-180.

(14) LÓPEZ ALFONSO, Marcelo, La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo según la ley 26.122 y según la realidad: acerca

cqua⁽¹⁵⁾. Desde el año 2008 a la fecha se han presentado más de 100 proyectos de ley tendientes a modificar la ley 26.122, de los cuales uno solo, en el año 2010, obtuvo media sanción. Este proyecto exigía que un DNU solo tenga vigencia cuando sea ratificado por ambas Cámaras en un plazo de caducidad de 60 días corridos⁽¹⁶⁾.

Los datos aportados por el Observatorio de los Decretos Sujetos a Control Legislativo (ODCL) de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral⁽¹⁷⁾, revelan que, desde 1994 hasta fin del año 2023, el Poder Ejecutivo dictó 880 DNU con la venia del Congreso. Si bien hubo 6 rechazos en alguna de las dos Cámaras, nunca concurrieron las voluntades de las dos para que un decreto quede derogado, conforme lo establece el actual art. 24 de la ley 26.122. En este mismo tiempo, el Congreso sancionó 3.428 leyes, por lo que la *ratio* es de 3,8 leyes por cada DNU.

¿Cómo salir del permisivismo de la ley 26.122? Promoviendo cuanto antes su modificación. Actualmente, existen 20 proyectos con estado parlamentario, 5 en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado⁽¹⁸⁾ y 15 en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados⁽¹⁹⁾, todos ellos de distintas fuerzas políticas (UCR, Coalición Cívica, Cambio Federal, Pro, Unión por la Patria, Republicanos Unidos, etc.) lo que muestra cierta intención legislativa de mejorar el control.

A partir de lo desarrollado por la doctrina, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la práctica constitucional y los proyectos de ley presentados desde el año 2008 hasta la fecha con el objetivo de derogar o modificar la ley 26.122, en este trabajo se pretende revisar el régimen legal actual a fin de proponer un texto que se ajuste más fielmente al diseño constitucional. En principio, el Poder Ejecutivo participa como colegislador en la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar, están prohibidas las facultades legislativas y la delegación del Poder Ejecutivo y solo de manera excepcional y en ciertos casos, puede este dictar DNU, decretos delegados ("DD") y decretos de promulgación parcial ("DPP"), sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente ("CBP").

II. Propuestas de reforma al régimen a la ley 26.122

1) Numeración propia

Artículo 1° bis: El Poder Ejecutivo Nacional, a través del organismo que corresponda, procederá a asignar a los decretos de necesidad y urgencia y a los decretos emitidos en función de una delegación legislativa una numeración ordinal propia y a publicarlos en el Boletín Oficial de la Nación bajo un epígrafe específico. Dicha numeración

de la elocuencia del proceso de desconstitucionalización en la práctica parlamentaria y en el *law making process* y una propuesta para hacer más eficiente el control, *El Derecho - Constitucional*, Tomo 2009, 734, 10-12-2009. Cita Digital: ED-DCCLXXI-163. "A más de tres años de funcionamiento de la CBP el balance no resulta para nada positivo. Es evidente que el control no ha sido efectivo, por el cual—más allá de consideraciones propias de la sociología constitucional—consideramos oportuno una reforma parcial a la ley 26.122".

(15) VICACQUA, Luis, Decretos de necesidad y urgencia. Algunas críticas y propuestas en torno a la ley 26.122, *El Derecho Constitucional*, Tomo 2010, 388, Buenos Aires, 4 de junio de 2010. Cita digital: ED-DCCLXXI-531. Al respecto, señala: "Nos parece que estamos ante una ley que no se encuentra en la expectativa que se espera de ella, y no solucionó los conflictos de poderes que se podrían generar, sino que claramente buscó mantener el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Congreso. Es por ello que consideramos que son temas ineludibles a reformar del texto vigente el plazo para la elevación de los despachos de la comisión a las Cámaras y, por otro lado, se deberá desarmar el núcleo duro de la ley que prevén los arts. 22 y 24".

(16) En la sesión del 21 de abril de 2010, la Cámara de Diputados aprobó un texto a partir de los proyectos: 2863-D-09, 3199-D-09, 4969-D-09, 6199-D-09, 6226-D-09, 6256-D-09, 6303-D-09, 0214-D-10, 0276-D-10, 0507-D-10, 0734-D-10, y 1240-D-10.

(17) Dirigido por los Dres. SANTIAGO, CASTRO VIDELA y VICACQUA, el Observatorio de Decretos sujetos a Control Legislativo (ODCL) de la Universidad Austral (UA) tiene como finalidad principal confeccionar estadísticas y bases de datos objetivos sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo (PEN) y su control por parte del Congreso de la Nación (Congreso), para poder así analizar, estudiar y evaluar críticamente la práctica institucional de estos dos poderes del Estado en la República Argentina. Puede encontrarse más información en el siguiente link: <https://www.austral.edu.ar/derecho/observatorio-de-decretos-sujetos-a-control-legislativo-odcl/> [último acceso 29-05-24].

(18) Expedientes N°: 460-S-2024, 289-S-2024, 217-S-2024, 174-S-2024 y 2496-S-2023.

(19) Expedientes N°: 962-D-2024, 766-D-2024, 564-D-2024, 216-D-2024, 232-D-2024, 75-D-2024, 5408-D-2023, 5384-D-2023, 5060-D-2023, 5040-D-2023, 4969-D-2023, 4502-D-2023, 1093-D-2023, 705-D-2023 y 14-D-2023.

ción comenzará en uno (1), seguida del año, con el inicio de cada período presidencial.

Para una mejor identificación de los DNU y los DD, se sugiere que tengan una numeración ordinal propia y una publicación en apartado especial en el Boletín Oficial de la Nación⁽²⁰⁾.

2) Remisión del decreto por parte del jefe de Gabinete de Ministros. Tratamiento de oficio

Artículo 18: El jefe de Gabinete deberá someter los decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y de promulgación parcial a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente, dentro de los diez (10) días corridos desde la fecha de su dictado. Vencido ese plazo sin que el jefe de Gabinete cumpla con tal exigencia, la Comisión Bicameral Permanente se abocará de oficio a su tratamiento. Sin perjuicio de lo anterior, desde su publicación oficial, tanto la Comisión como cualquiera de las Cámaras pueden abocarse [sic] de oficio a la consideración de los referidos decretos.

El art. 99, inc. 3, de la CN fija un plazo de 10 días para la remisión del DNU al Congreso por parte del Jefe de Gabinete de Ministros ("JGM"), el que a su vez es aplicado a los DPP en virtud de lo establecido en el art. 80 de la CN. Si bien la CN no aclara el plazo para los DD, la ley 26.122 los asimiló a los otros dos tipos de decretos sujetos al control de la CBP (art. 12). No queda claro si el plazo debe contarse en días hábiles o corridos, pero se sugieren los días corridos, en atención a la celeridad con la que deberían ser controlados por el Congreso. En la práctica, los JGM se han tomado diez días hábiles, y a veces más⁽²¹⁾. Considero que el constituyente fue muy generoso al fijar el plazo para la remisión de los DNU y DPP en 10 días, teniendo en cuenta que la remisión es una formalidad sencilla y que a las Cámaras les ordena considerar "de inmediato" el dictamen de la CBP. En Italia los decretos con fuerza de ley deben ser remitidos en el mismo día, mientras que, en Brasil, deben ser remitidos "de inmediato".

Sin perjuicio de ello, creo que la ley modificatoria de la ley 26.122 debería aclarar que, más allá del plazo de 10 días para la remisión del decreto por parte del JGM, tanto la CBP como las Cámaras del Congreso pueden abocarse de oficio a la consideración de los decretos a partir de su dictado. Adhiero a la postura de Manili, quien ha expresado que el tiempo es un factor fundamental en esta materia, ya que hay un poder que está invadiendo la órbita de otro, por lo cual, este puede ejercer su control en forma urgente y no tiene por qué esperar los diez días: basta que tome conocimiento del decreto legislativo para que pueda ejercer su función constitucional de controlarlo⁽²²⁾. También puede sumarse como argumento para sostener esta postura que la CN no lo prohíbe y encomienda al Poder Legislativo el control, por lo que no cabría agregar un impedimento más.

Por último, además del control que debe realizar la CBP respecto de los DNU, DD y DPP, sugiero la creación de un registro actualizado de leyes vigentes cuya reglamentación está pendiente en la órbita de la CBP, a fin de controlar también los reglamentos ejecutivos que dicta el Presidente, conforme la atribución conferida en el artículo 99, inc. 2, de la Constitución nacional. En el año 2023, a partir de una investigación que llevo adelante sobre inconstitucionalidad por omisión reglamentaria⁽²³⁾,

[20] SANTIAGO, Alfonso y VERAMENDI, Enrique, *ob. cit.*, pp. 4-5. Los autores hacen eco de los proyectos parlamentarios presentados con anterioridad a la sanción de la ley 26.122 que habían contemplado como requisito para poder identificar mejor a los decretos sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente una numeración autónoma: "El proyecto presentado por el senador Ernesto Sanz y otros, por ejemplo, establecía que 'los decretos previstos en esta ley deberán ser identificados y numerados por el Poder Ejecutivo Nacional en forma autónoma del resto' (art. 28); el proyecto del senador Jorge Yoma, en tanto, requería una numeración autónoma solamente para los decretos de necesidad y urgencia y los decretos delegados (art. 28) (ver, en ambos casos, Orden del Día 509/2006 de la Cámara de Senadores); el dictamen de minoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados suscripto por Pablo Tonelli, a su vez, limitaba esta exigencia solamente al caso de los decretos de necesidad y urgencia (art. 13) (ver Orden del Día 567/2006 de la Cámara de Diputados)".

[21] Cfr. MANILI, Pablo, El mecanismo de control de las atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo. Ley 26.122, en CASSAGNE, Juan Carlos (Dir.), *Derecho Público y Decretos de Necesidad y Urgencia. A propósito del DNU 70/2023*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2024, p. 247.

[22] *Ibidem*, pp. 247-248.

[23] Al respecto, véase: NOIAZCO, M. V., "Inconstitucionalidad por omisión reglamentaria. Análisis del fallo de la Corte Suprema en Etcheverry y propuesta de ley sobre la reglamentación de las leyes", *Revista*

once diputados nacionales presentaron un proyecto de ley que redacté (1215-D-2023) con el objetivo de establecer un régimen jurídico para la reglamentación de las leyes. La falta de reglamentación del Poder Ejecutivo deja el proceso legislativo trunco, ya que, al no completar los pormenores y detalles, la ley queda incompleta en su formulación, sin vigencia práctica y sin posibilidades de ser implementada.

3) Integración

Artículo 3º: La Comisión Bicameral Permanente está integrada por OCHO (8) diputados y OCHO (8) senadores, designados conforme el sistema de representación proporcional D'Hont a fin de respetar la proporción de las representaciones políticas. Se elegirá un (1) suplente por cada miembro titular para cubrir las ausencias permanentes o transitorias, debiendo las suplencias ser ejercidas por un suplente perteneciente al mismo bloque legislativo que el titular que reemplazarán o el que le siga en cantidad de representación en caso de imposibilidad.

A pesar de que existen propuestas legislativas para cambiar el número de integrantes para mejorar la representación de las minorías, se sugiere dejar el número tal como está hoy, pero aclarar que la asignación de los cargos debe hacerse por el sistema D'Hont, que es el sistema que ya se utiliza para la Cámara de Diputados. Cabe recordar en este punto que el dictamen de la CBP no es vinculante y que la decisión definitiva la tienen las Cámaras. También se propone la designación de un suplente por cada titular para reemplazarlo en sus ausencias transitorias o permanentes.

4) Autoridades de la CBP

Artículo 5º: La Comisión Bicameral Permanente elige anualmente un presidente, un vicepresidente y un secretario, los que pueden ser reelectos. La presidencia es alternativa a cada Cámara por un período de un año y será ocupada durante ese lapso por un senador o un diputado, que pertenezcan al sector político del Presidente de la Nación. Los cargos de presidente y vicepresidente deberán recaer sobre legisladores de distinta Cámara y sector político, debiéndose designar en la vicepresidencia a un legislador de un sector político de la oposición.

En cuanto a la presidencia de la Comisión, hay algunas propuestas que sugieren que sería saludable la asignación de la presidencia a un representante de las fuerzas de oposición como ocurre con la Auditoría General de la Nación. Otras propuestas sugieren dejar que la presidencia sea ocupada por el oficialismo, tal como sucede hoy. En mi opinión, si se establece un plazo de caducidad para los decretos de necesidad y urgencia, lo mejor sería dejar la presidencia en manos del oficialismo. El representante del oficialismo a cargo de la presidencia de la Comisión, de este modo, estará interesado en tratar cuanto antes el decreto a fin de que este no pierda vigencia.

5) Convocatoria

Artículo 6º: La Comisión Bicameral Permanente cumple funciones aun durante el receso del Congreso de la Nación. Cuando el Congreso esté en receso, el dictado de un decreto de necesidad y urgencia importará la convocatoria automática a sesiones extraordinarias para su inmediato tratamiento por parte de ambas Cámaras del Congreso. La Comisión Bicameral Permanente será convocada sesionar por su presidente o en su ausencia por su vicepresidente. También puede ser convocada a sesionar por al menos el tercio de sus integrantes.

Cinco días más tarde del dictado del DNU 70/2023, el 26 de diciembre, mediante el decreto 76/2023, el Poder Ejecutivo convocó al Congreso a sesiones extraordinarias desde el 26 de diciembre de 2023 hasta el 31 de enero de 2024 a fin de tratar 11 temas⁽²⁴⁾, aunque llamativamente el

Jurídica Austral, Vol. 3, N° 2, diciembre de 2022, pp. 819-846; y NOIAZCO, M. V., "Inconstitucionalidad por omisión reglamentaria. Análisis del fallo de la Corte Suprema en Etcheverry y propuesta de ley sobre la reglamentación de las leyes", *Revista de Derecho Administrativo de Abeledo Perrot*, septiembre-octubre 2022, pp. 80-93.

[24] Los temas incluidos en el Anexo I del decreto 76/2023 son: 1. Proyecto de Ley de reforma de las funciones del Estado; 2. Proyecto de Ley modificatorio de su similar N° 19.945 respecto de establecer la Boleta Única de Papel [Exp. Senado 4-CD-22]; 3. Proyecto de "Ley de Impuestos a Ingresos Personales"; 4. Proyecto de Ley por el cual se solicita autorización para que el señor Presidente de la Nación pueda ausentarse del país durante el año 2024, cuando razones de gobierno lo requieran; 5. Proyecto de Ley por el cual se aprueba el Convenio entre la República Argentina y Japón para la Eliminación de la Doble

DNU 70/2023 no fue incluido. De hecho, el DNU fue rechazado por el Senado el 14 de febrero, durante el período de sesiones ordinarias, sin dictamen de la CBP²⁵⁾.

La CBP en sus primeros años estuvo muy activa, pero desde junio de 2022 hasta febrero de este año no hubo ni una reunión de la CBP y hay más de 100 decretos esperando ser tratados. Este año volvió a reunirse para tratar decretos desde el año 2019 hasta decretos dictados por el presidente Milei en 2024. Para tener una idea del anacronismo, uno de los decretos en carpeta es el que declara feriado el día que la Argentina ganó la copa del mundo en Qatar.

Por esto, se sugiere establecer un mecanismo para que, desde el dictado de un decreto, si el presidente no convoca, al menos un tercio de los miembros de la Comisión puedan convocar a una reunión y despachar. Esto para evitar bloqueos de la presidencia y vicepresidencia de la Comisión.

6) Quórum

Artículo 7º: La Comisión Bicameral Permanente se reúne cuando cuenta con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros. El reglamento de la Comisión podrá establecer un mecanismo para que transcurrido cierto tiempo sin reunir el quórum la Comisión pueda reunirse y emitir dictamen en minoría.

En línea con la propuesta anterior y considerando que el dictamen de la CBP no es vinculante para las Cámaras, se establece la posibilidad de que la CBP se reúna y dictamine con quórum reducido a fin de evitar bloqueos.

7) Firma del dictamen

Artículo 8º: Los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente no son vinculantes para las Cámaras y se conforman con la firma de la mayoría absoluta de sus miembros, salvo que la reunión haya sido convocada por un tercio de sus integrantes. 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.

Nuevamente, para el caso de la reunión de la CBP haya sido convocada por un tercio de sus integrantes, se establece que estos puedan despachar el decreto considerado en la reunión. De lo contrario, no tendría sentido la convocatoria a una reunión por una minoría.

8) Contenido del dictamen

El control que se encomienda a la Comisión Bicameral Permanente es exclusivamente de tipo procedimental o formal, tendiente a dar una opinión fundada sobre la legitimidad de origen. Por eso es importante que la ley explicita cuáles son los requisitos formales y sustanciales para cada tipo de decreto.

DNU:

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 requi-

Imposición con respecto a los Impuestos sobre la Renta y la Prevención de la Evasión y la Elusión Fiscal, suscripto en la Ciudad de Osaka, Japón, el 27 de junio de 2019 (Msje. 230/19); 6. Proyecto de Ley por el cual se aprueba el Convenio entre la República Argentina y el Gran Ducado de Luxemburgo para la Eliminación de la Doble Imposición con respecto a los Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio y la Prevención de la Evasión y Elusión Fiscal, suscripto en la Ciudad de Washington, Estados Unidos de América, el 13 de abril de 2019 (Msje. 120/19); 7. Proyecto de Ley por el cual se aprueba el Acuerdo entre la República Argentina y la República Popular China para la Eliminación de la Doble Imposición con respecto a los Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio y la Prevención de la Evasión y Elusión Fiscal y su Protocolo, suscriptos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 2 de diciembre de 2018 (Msje. 99/19); 8. Proyecto de Ley por el cual se aprueba el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre la República Argentina y los Emiratos Árabes Unidos, suscripto en la ciudad de Abu Dhabi, Emiratos Árabes Unidos, el 16 de abril de 2018 (Msje. 133/19); 9. Proyecto de Ley por el cual se aprueba el Acuerdo entre la República Argentina y la República de Turquía para Evitar la Doble Imposición en Materia de Tributos sobre la Renta y para Prevenir la Evasión y la Elusión Fiscal y su Protocolo, suscriptos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 1º de diciembre de 2018 (Msje. 98/19); 10. Consideración de Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales y 11. Consideración de Acuerdos para designaciones y promociones, y su retiro.

(25) A pesar de que la Constitución le dio el carácter de permanente, la CBP fue constituida el 22/02/2024 y recién el 29/02/2024 se estableció la agenda de trabajo. Lo que es más grave aún, a pesar de la relevancia institucional que tiene la CBP, de la información que surge de la página web se advierte que entre junio de 2022 y febrero de 2024 no hubo reuniones de la CBP.

sitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. Son requisitos formales:

a) La celebración de un acuerdo general de ministros para su dictado;

b) El refrendo de todos los ministros del Poder Ejecutivo y del Jefe de Gabinete de Ministros; c) La remisión del decreto por parte del Jefe de Gabinete de Ministros a la Comisión Bicameral Permanente, dentro de los diez (10) días corridos de su dictado.

Son requisitos sustanciales:

a) La inexistencia, en su articulado, de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos;

b) Que al momento del dictado del decreto mediaren circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes⁽²⁶⁾ y

c) Que no exista una delegación legislativa sobre la materia regulada a través del DNU.

Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia. La Comisión Bicameral Permanente no podrá realizar enmiendas, agregados o supresiones al decreto.

DD:

Artículo 11º: La ley delegante no podrá en ningún caso ser modificada por el Poder Ejecutivo. La normativa dictada como consecuencia de una subdelegación legislativa o en virtud de una delegación de segundo grado deberá ser sometida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente. 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. Son requisitos formales:

a) refrendo del jefe de Gabinete;

b) elevación a la Comisión Bicameral Permanente dentro de los diez días de su dictado;

c) emisión dentro del plazo fijado para la delegación;

d) identificación de la ley delegante que habilita su dictado.

Son requisitos sustanciales:

a) que la materia sea de administración o de emergencia pública;

b) que el Congreso haya fijado un plazo para su ejercicio;

c) que el decreto se adecue a las bases de la delegación.

DPP:

Artículo 14º: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse⁽²⁷⁾ 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. Son requisitos formales:

a) Que el decreto haya sido refrendado por el jefe de gabinete y los demás ministros, conforme lo establece el art. 100 inc. 13;

b) Que haya sido remitido dentro de los 10 días corridos a la propia Comisión.

Son requisitos sustanciales: a) Que las partes promulgadas parcialmente tengan autonomía normativa;

b) Que la aprobación parcial no altere el espíritu o la unidad del proyecto de ley sancionado originalmente por el Congreso.

9) Separabilidad

Artículo 8º bis: En caso que el decreto abarque más de una materia, la Comisión Bicameral Permanente puede dividir el decreto en tantos dictámenes como materias trate, pudiendo expedirse separadamente sobre cada par-

(26) Conforme lo expresado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Verrochi" (Fallos: 322:1726) y reiterado en "Consumidores Argentinos" (Fallos: 333:633), para que se den estas circunstancias excepcionales el Poder Ejecutivo debe demostrar la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

(27) En la ley actual dice "expedirse" en lugar de "expedirse".

te. La Comisión no puede introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo.

Para el caso de decretos ómnibus, se faculta a la CBP a dividir el decreto en tantos dictámenes como materias trate, pudiendo expedirse separadamente sobre cada parte del decreto. Además, se le impone el mismo impedimento que tienen las Cámaras por el actual art. 23, en tanto el dictamen de la CBP debe circunscribirse a la consideración de validez o invalidez del decreto, no siendo posible introducir modificaciones, agregados o supresiones.

10) Plazo de caducidad para los DNU

Artículo 24: Para mantener su vigencia, los decretos de necesidad y urgencia, deberán ser aprobados expresamente por ambas Cámaras del Congreso. Perderán su vigencia aquellos decretos que sean rechazados por una de las Cámaras o que no sean aprobados en forma expresa por ambas Cámaras dentro de los sesenta (60) días corridos contados desde la fecha de su dictado. Rechazado un decreto de necesidad y urgencia o un decreto delegado por el Congreso, el Poder Ejecutivo no podrá dictar otro sustancialmente análogo mientras no se modifiquen las circunstancias que tuvo en cuenta el Congreso para decidir el rechazo.

El principal problema que tiene la ley 26.122 para los DNU es, sin dudas, la falta de plazo de caducidad. Hoy día, los DNU entran en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial y solo pueden ser derogados por el Congreso si ambas Cámaras lo rechazan. Si bien se discutió en la Convención constituyente la idea de fijar un plazo de caducidad, en su lugar, el constituyente de 1994 optó por delegar en el Congreso el dictado de la ley reglamentaria que fijara el trámite y los alcances del control. Cabe destacar que varios de los países que cuentan con este instituto establecen un plazo de caducidad⁽²⁸⁾ y que como antecedente a la ley 26.122 se había presentado un proyecto que establecía un plazo de 30 días para que las Cámaras ratifiquen el decreto⁽²⁹⁾.

Con el plazo se resuelve el problema, ya que, si las dos Cámaras no ratifican el decreto en un cierto período, el decreto queda derogado con la consecuente imposibilidad de que el Poder Ejecutivo dicte un decreto sustancialmente análogo hasta tanto no se modifiquen las circunstancias que tuvo en cuenta el Congreso para decidir el rechazo. También, quedaría derogado por el rechazo de algunas de las dos Cámaras antes del vencimiento del plazo fijado.

Hubiera sido deseable que el constituyente de 1994 habilitara al Poder Ejecutivo a enviar al Congreso proyectos con pedido de urgente tratamiento a fin de otorgarle una herramienta más ágil que el procedimiento ordinario para la formación y sanción de las leyes. Así lo prevén actualmente las constituciones de Chaco⁽³⁰⁾ y

Salta⁽³¹⁾. También fue previsto en el Estatuto de 1972⁽³²⁾. Sin embargo, hoy no podría implementarse por vía legal porque violaría el art. 82 de la Constitución nacional que prohíbe la sanción ficta.

III. Conclusiones

Tenemos todas las herramientas para cambiar el rumbo y es nuestra tarea como constitucionalistas estudiar y buscar soluciones a los problemas que pueda tener el cumplimiento de nuestra Constitución. La ley 26.122 estableció un procedimiento paralelo para la formación y sanción de las leyes, por supuesto, bastante menos exigente para el Poder Ejecutivo que para el Congreso.

En Argentina, las políticas públicas más relevantes son puestas por el Presidente sin ningún tipo de debate ni posterior control, convirtiéndolo en el primer y casi exclusivo legislador⁽³³⁾. De acuerdo a lo señalado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación algunos años atrás, “en la complejidad de la sociedad moderna es comprensible que la tarea ejecutiva, por sus propias características, tienda a convertirse en el centro de la toma de decisión política. Es por eso que debe revitalizarse y redimensionarse al Congreso como ámbito del debate y diseño de políticas públicas y de proyectos institucionales, y a tales fines rescatar y dinamizar las funciones de control propias de un Congreso republicano”⁽³⁴⁾. A su vez, ha sido enfática al afirmar en “Verrochi”⁽³⁵⁾, “Consumidores Argentinos”⁽³⁶⁾ y en “Morales Blanca Azucena”⁽³⁷⁾: “el texto de la Constitución Nacional 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”.

No es posible que no exista control efectivo y que la falta de tratamiento de los decretos los torne automáticamente vigentes, y más aún, que no se cumple con el control previsto en la Constitución, esto es una burla al sistema. Como afirma Lon Fuller en *The Morality of Law*⁽³⁸⁾, uno de los ocho defectos que hacen inviable un sistema jurídico es la divergencia entre lo establecido legalmente y la práctica que realizan las autoridades.

A pesar de las críticas en torno a la incorporación de los decretos de necesidad y urgencia a la Constitución en 1994⁽³⁹⁾, creo que no podemos seguir lamentando los errores del pasado; está claro que la intención fue atenuar el presidencialismo y que esto no se ha logrado. Como cuando uno es adolescente, siempre es más fácil echarles la culpa a los padres. Hasta que uno crece, madura, se convierte en padre o madre y se da cuenta de que los padres hicieron todo lo posible con las herramientas que tenían en ese momento.

A 30 años de la última reforma constitucional debemos hacernos cargo de la realidad que tenemos y ver la manera

[31] Art. 145 de la Constitución de la Provincia de Salta contempla la posibilidad de que el gobernador dicte un DNU. Si transcurridos noventa días desde su recepción por la Legislatura, este no fuera aprobado o rechazado, queda convertido en ley.

[32] Artículo 69 del Estatuto de 1972: “En cualquier período de sesiones el Poder Ejecutivo puede enviar al Congreso proyectos con pedido de urgente tratamiento, que deberán ser considerados dentro de los treinta días corridos de la recepción por la Cámara de origen y en igual plazo por la revisora. Estos plazos serán de sesenta días para el proyecto de ley de presupuesto. Cuando este fuere desechado, para considerar el nuevo proyecto cada Cámara tendrá treinta días. La solicitud de tratamiento de urgencia de un proyecto puede ser hecha aun después de la remisión y en cualquier etapa de su trámite. Se tendrá por aprobado aquel que dentro de los plazos establecidos no sea expresamente desechado. Cada Cámara, con excepción del proyecto de ley de presupuesto, puede dejar sin efecto el procedimiento de urgencia si así lo resuelve una mayoría de dos tercios de sus miembros presentes, en cuyo caso se aplica, a partir de ese momento, el ordinario”.

[33] SANTIAGO, Alfonso, La práctica de los DNU y su control legislativo y judicial (1983-2023) en Cassagne, Juan Carlos (Dir.), *Derecho Público y Decretos de Necesidad y Urgencia. A propósito del DNU 70/2023*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2024, p. 268.

[34] CSJN, “S.R.L. Colombres Hnos. c/ AFIP/D.G.I s/ Impugnación de acto administrativo”, Fallos: 343:806.

[35] CSJN, Fallos: 322:1726.

[36] CSJN, Fallos: 333:633.

[37] CSJN, Fallos: 346:634.

[38] FULLER, LON, *The morality of Law*, New Haven, Connecticut: Yale University Press. 1964.

[39] Afirma GARCÍA LEMA, convencional constituyente de la reforma constitucional de 1994, que la temática de los decretos de necesidad y urgencia ha sido uno de los aspectos más debatidos y controvertidos por su incorporación a la Constitución Nacional. Cfr. GARCÍA-LEMA, Manuel A., Orígenes de los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional de 1994. Un testimonio personal, en CASSAGNE, Juan C. (Dir.) y Aberastury, Pedro (Coord.), *Derecho Público y Decretos de Necesidad y Urgencia. A propósito del decreto de necesidad y urgencia 70/2023*, 1° ed., Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2024, p. 37.

[28] El art. 62 de la Constitución de Brasil otorga un plazo de 60 días para que las medidas provisionales dictadas por el Presidente con fuerza de ley sean aprobadas por el Congreso. Por su parte, el art. 77 de la Constitución de Italia fija un plazo de 60 días. En su parte pertinente establece que “Cuando, en casos extraordinarios de necesidad y de urgencia, el Gobierno adoptará, bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de ley deberá presentarlas el mismo día a las Cámaras para su conversión en ley; estas, incluso hallándose disueltas, serán convocadas a tal efecto y se reunirán en el plazo de cinco días. Los decretos perderán todo efecto desde el principio de no ser convertidos en ley en el plazo de sesenta días a partir de su publicación”. También, la Constitución de la Ciudad Autónoma prevé en su art. 91 que pierden vigencia los decretos no ratificados por la Legislatura en 30 días.

[29] Mientras se debatía en el año 2006 la ley 26.122, con astucia, el senador radical Rodolfo Terragno presentó el mismo proyecto que había presentado años atrás Cristina Fernández de Kirchner cuando formaba parte de la oposición.

[30] Art. 117 de la Constitución de la provincia de Chaco, en su parte pertinente, expresa: “El Poder Ejecutivo podrá enviar a la Cámara proyectos con pedido de urgente tratamiento, los que deberán ser considerados dentro de los sesenta días corridos desde la recepción o de la fecha en que se reanuden las sesiones ordinarias o extraordinarias, en caso de receso. La calificación de urgente tratamiento para un proyecto podrá ser hecha después de la remisión y en cualquier etapa de su trámite. En estos casos, el plazo empieza a correr desde la fecha de recepción de la solicitud por el cuerpo. El procedimiento no será aplicable a los proyectos que se refieran a materia tributaria, electoral o del presupuesto general, a la reglamentación de derechos y garantías constitucionales y a reformas de la Constitución. No podrán tramitarse en la Legislatura más de tres proyectos con dicha calificación, simultáneamente. En todos los casos, los proyectos calificados de urgente tratamiento, transcurrido el plazo de sesenta días y cuando no hubieren sido expresamente desechados, se tendrán por aprobados y se promulgarán y publicarán según las formalidades previstas por esta Constitución. Esta calificación y el trámite correspondiente se podrán dejar sin efecto si así lo resolviera la mitad más uno de los miembros presentes del cuerpo, en cuyo caso se aplicará al proyecto, y a partir de ese momento, el trámite ordinario”.

de mejorar las cosas. Se puede, y estoy convencida de que somos la generación que va a lograr superar grietas para poder hacer grande a este país de nuevo. En este sentido, nuestra tarea como profesores de derecho constitucional se vuelve aún más trascendente.

IV. Bibliografía

CASTRO VIDELA, Santiago M., D'ACUNTI, Patricio, SANTIAGO, Alfonso y VERAMENDI, Enrique, Una nueva mirada sobre la ley 26.122: radiografía actual de una norma clave en nuestro sistema institucional y jurídico, *El Derecho - Constitucional*, 2019.

DÍAZ LACOSTE, Alejandro, Los derroteros del DNU 70/2023 y la inconstitucionalidad del régimen de su aprobación: la ley 26.122, *La Ley*, Cita: TR LALEY AR/DOCO/110/2024.

GARCÍA-LEMA, Manuel A., Orígenes de los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional de 1994. Un testimonio personal, en CASSAGNE, Juan C. (Dir.) y Aberastury, Pedro (Coord.), *Derecho Público y Decretos de Necesidad y Urgencia. A propósito del decreto de necesidad y urgencia 70/2023*, 1º ed., Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2024.

LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo, La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo según la ley 26.122 y según la realidad: acerca de la elocuencia del proceso de desconstitucionalización en la práctica parlamentaria y en el *law making process* y una propuesta para hacer más eficiente el control, *El Derecho - Constitucional*, Tomo 2009, 734, 10-12-2009

MANILI, Pablo, Inconstitucionalidades y vacíos normativos del mecanismo de control de las atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo (ley 26.122), *La Ley*, Buenos Aires, 2014.

MANILI, Pablo, El mecanismo de control de las atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo. Ley 26.122, en CASSAGNE, Juan Carlos (Dir.), *Derecho Público y Decretos de Necesidad y Urgencia. A propósito del DNU 70/2023*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2024.

MENEM, Eduardo, *Derecho Procesal Parlamentario*, 1º ed., La Ley, Buenos Aires, 2012.

NOLAZCO, M. V., "Inconstitucionalidad por omisión reglamentaria. Análisis del fallo de la Corte Suprema en Etcheverry y propuesta de ley sobre la reglamentación de las leyes", *Revista Jurídica Austral*, Vol. 3, Nº 2, diciembre de 2022.

NOLAZCO, M. V., "Inconstitucionalidad por omisión reglamentaria. Análisis del fallo de la Corte Suprema en Etcheverry y propuesta de ley sobre la reglamentación de las leyes", *Revista de Derecho Administrativo de Abeledo Perrot*, septiembre-octubre 2022.

OYHANARTE, Martín, ¿Pueden los DNU contener normas de carácter permanente? Un caso de interpretación constitucional, *El Derecho*, Tomo 305, 23-02-2024, Cita Digital: ED-V-CCCXVIII-180.

PÉREZ HUALDE, Alejandro, La declaración legislativa de "nulidad absoluta e insanable" del DNU y la jurisprudencia de la Corte Suprema, *La Ley*, Sup. Adm. 2010 (agosto), 161, TR LALEY AR/DOC/5311/2010.

SABSAY, Daniel, DNU e inconstitucionalidad de la ley 26.122, *La Ley Online*, TR LALEY AR/DOC/930/2010.

SAGÜÉS, Néstor Pedro, La regulación legislativa de los decretos de necesidad y urgencia (DNU), *La Ley*, 2011.

SANTIAGO, Alfonso, La práctica de los DNU y su control legislativo y judicial (1983-2023) en Cassagne, Juan Carlos (Dir.), *Derecho Público y Decretos de Necesidad y Urgencia. A propósito del DNU 70/2023*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2024.

SANTIAGO, Alfonso, VERAMENDI, Enrique y CASTRO VIDELA, Santiago, *El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, La Ley, 2019.

SANTIAGO, Alfonso y THURY CORNEJO, Valentín, *Tratado sobre la delegación legislativa. Régimen constitucional antes, durante y después de la reforma constitucional*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003.

VICACQUA, Luis, Decretos de necesidad y urgencia. Algunas críticas y propuestas en torno a la ley 26.122, *El Derecho Constitucional*, Tomo 2010, 388, Buenos Aires, 4 de junio de 2010.

VOCES: PODER JUDICIAL - PODER EJECUTIVO - ECONOMÍA - EMERGENCIA ECONÓMICA - ESTADO - DERECHO COMPARADO - DERECHO ADMINISTRATIVO - CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN - DERECHO CONSTITUCIONAL - PODER LEGISLATIVO - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - DEMOCRACIA - MINISTERIOS - CONSTITUCIÓN NACIONAL - DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA - DERECHO POLÍTICO - DIVISIÓN DE PODERES - ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA - LEGITIMACIÓN PROCESAL - ABOGADO - ACCIÓN DE AMPARO - RECURSO EXTRAORDINARIO