



Informe Reforma Ley 26.122

Asociación Conciencia junto a Voluntarios de la Asociación

La Asociación Conciencia es una organización de la sociedad civil que desde 1982, año de su fundación, vela por el cumplimiento de la Constitución Nacional y el buen funcionamiento del sistema de gobierno republicano, representativo y federal.

En ese marco y manteniendo el espíritu voluntario y apolítico de sus integrantes, los abajo firmantes y con la conformidad de la Comisión Directiva de la Asociación, hemos realizado la presente investigación académica que sirva de guía para el debate parlamentario que actualmente tiene lugar en el Congreso Nacional Argentino sobre la reforma de la Ley 26.122 sobre el trámite de control parlamentario de los Decretos dictados por el Presidente de la Nación por imperio de los artículos 76°, 99° inc 3 y 80° de la Constitución Nacional, esto es Decretos de Necesidad y Urgencia, Decretos Delegados y Decretos de Promulgación Parcial de Leyes.



CONCIENCIA

Reforma Ley 26.122

La Asociación Conciencia es una organización de la sociedad civil que desde 1982, año de su fundación, vela por el cumplimiento de la Constitución Nacional y el buen funcionamiento del sistema de gobierno republicano, representativo y federal.

En ese marco y manteniendo el espíritu voluntario y apartidario de sus integrantes, los abajo firmantes y con la conformidad de la Comisión Directiva de la Asociación, hemos realizado la presente investigación académica que sirva de guía para el debate parlamentario que actualmente tiene lugar en el Congreso Nacional Argentino sobre la reforma de la Ley 26.122 sobre el trámite de control parlamentario de los Decretos dictados por el Presidente de la Nación por imperio de los artículos 76°, 99° inc 3 y 80° de la Constitución Nacional, esto es Decretos de Necesidad y Urgencia, Decretos Delegados y Decretos de Promulgación Parcial de Leyes.

A. Marco teórico

I. Prelusión

Previo al abordaje de las atribuciones de los poderes constituidos, y con el fin de comprenderlas, resulta necesario inmiscuirse en el estudio de la forma de funcionamiento del Estado. Más concretamente, debemos observar cómo se configura la estructura del poder que lo nuclea, en virtud de lograr un correcto análisis del sistema que adopta nuestra Constitución Nacional.

Hoy en día, si bien existen las más diversas formas de gobierno a lo largo del mundo -tales como el sistema colegiado de Suiza, o los sistemas de poder concentrado de los países comunistas-, dos son las más diseminadas: la parlamentaria y la presidencialista. Es una realidad, además, que la gran mayoría de los Estados adoptan formas híbridas, pues dichos sistemas no resultan más que paradigmas tipológicos.

Los sistemas presidencialistas se caracterizan por la unipersonalidad y periodicidad del Poder Ejecutivo, el cual es irresponsable políticamente ante el Poder Legislativo, generando una verdadera separación de poderes. Por otro lado, los parlamentarios se

fundamentan en el entrelazamiento de sus poderes, principalmente entre el Legislativo y el Ejecutivo, teniendo las facultades de designar y censurar el primero al segundo, y este último la de disolver al primero. Además, en este sistema la jefatura de Estado no se encuentra en cabeza del jefe de gobierno, a diferencia de lo que sucede en el presidencialista.

Al abordar la forma de gobierno de la Argentina, sin duda puede advertirse que nos encontramos ante un sistema presidencialista. Sin ir más lejos, algunas pautas constitucionales -a título meramente enunciativo- que nos conducen a dicha solución son: el Presidente es jefe supremo de la nación, jefe de gobierno y responsable político de la administración general del país (art. 99, inc. 1); el Poder Ejecutivo es unipersonal y elegido popularmente (arts. 87 y 94); la única forma de remoción del Presidente y sus ministros es el juicio político, por lo que -salvo por el peculiar caso del Jefe de Gabinete (art. 101)- no hay responsabilidad política ante el Congreso (art. 53); los ministros no pueden ser miembros del Poder Legislativo (art. 105); entre otras.

Cabe recordar que nuestra Constitución de 1853 se basó fuertemente en el texto constitucional norteamericano, el cual fue creador del sistema presidencialista a la luz de las ideas sobre la separación de poderes que, en su célebre obra “Del espíritu de las leyes”, ya había esbozado Montesquieu, quien decía: *“Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona y en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente. Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. (...) Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares.”*

En diciembre de 1993 se sancionó la ley 24.309 por medio de la cual se declaró la necesidad de reformar la Constitución. Dentro de la misma, un Núcleo de Coincidencias Básicas establecía aquellas reformas que debían ser votadas en su totalidad por la afirmativa o por la

negativa, producto del llamado “Pacto de Olivos” entre los representantes de las dos fuerzas políticas mayoritarias del momento. Pues bien, el primer punto del Núcleo de Coincidencias Básicas se titula “atenuación del sistema presidencialista”.

Si bien es cierto que la idea original era atenuar el presidencialismo, el producto final de la Convención Constituyente de 1994, junto con su posterior interpretación y aplicación, resultó ser un texto que, en varios aspectos, lo reforzó. La principal imagen de ese fortalecimiento viene dada por la posibilidad de legislar por medios de decretos de necesidad y urgencia reconocida al Poder Ejecutivo.

La incorporación de este instituto a nuestra Carta Magna generó una bifurcación de la doctrina entre quienes lo consideraban un agravio a la división de poderes y aquellos que entendían que las sociedades contemporáneas demandan cada vez mayor celeridad. Es una realidad que, a la luz de nuestra historia constitucional durante el siglo XX, cuando un gobierno no era capaz de gobernar, era depuesto por autoridades *de facto* que dictaban decretos-leyes. Qué mejor que reconocer constitucionalmente la facultad de legislar de manera excepcional y limitada para contribuir a la consolidación de la democracia.

Sin embargo, la técnica legislativa utilizada para diseñar la fórmula que acogería en nuestra Ley Fundamental a los decretos de necesidad y urgencia, en conjunto con el desinterés que suscitó la cuestión en el Congreso posteriormente, devino en un uso cada vez más frecuente del instituto, al grado tal de desvirtuar la idea original del Constituyente.

II. La forma republicana de gobierno y la distribución de competencias

Nuestra Constitución Nacional es la fuente principal en donde se regula cómo se distribuye el poder y cómo se organiza el Estado Argentino. En su artículo primero dispone que la nación argentina adopta para su gobierno el sistema republicano y, por lo tanto, un sistema de funciones distribuidas entre tres poderes y de frenos y contrapesos cruzados.

La Constitución distribuye ese poder en distintos artículos. Asigna funciones propias a cada uno de los tres poderes en los artículos 99 y siguientes para el Poder Ejecutivo, en el 75 y siguientes para el Congreso Nacional y el poder judicial tiene enumerada sus funciones en los artículos 116 y siguientes.

Sin embargo, un error frecuente es entender que solo el Poder Legislativo dicta normas con carácter general, el Ejecutivo las implementa y el Judicial sanciona su incumplimiento. En los hechos, los tres poderes del Estado legislan, aplica las normas y sancionan incumplimientos. Es lo que en la teoría jurídica se denomina funciones materiales del estado.

El asunto que estamos analizando, esto es la facultad del presidente de dictar decretos generales conforme lo dispone el artículo 99 inc 3 de la Constitución es un ejemplo de función legislativa en cabeza del Presidente.

Esta función legislativa que está en cabeza del Congreso Nacional de manera principal, puede ser ejercida de manera excepcional, en materias determinadas y bajo estrictas condiciones por el Poder Ejecutivo y sometida a un control legislativo y judicial suficiente. Esta función tiene lugar en los decretos delegados, los decretos de necesidad y urgencia y los de promulgación parcial de las leyes.

En distintas partes de la Constitución se dispone atribuciones de control por parte del Congreso Nacional sobre el Poder. Por ejemplo, el artículo 99 designa al Presidente como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y la misma Constitución establece en el artículo 75 que el Congreso define las normas de organización de las fuerzas armadas, declara la guerra, autoriza la salida de tropas y el ingreso de tropas extranjeras, aprueba ascensos de mandos superiores de fuerzas armadas y dicta la ley de defensa nacional. Y esto mismo ocurre sobre otras jefaturas y funciones del PEN.

Volviendo a la función legislativa del Presidente, el artículo 76 de la Constitución Nacional prohíbe expresamente la delegación legislativa, para a continuación permitirle en materia de administración o emergencia pública, por un tiempo determinado y bajo límites expresos fijados por el Congreso.

La doctrina y la jurisprudencia han analizado a lo largo de los años esta aparente contradicción de prohibir y permitir de forma condicionada la delegación legislativa en un mismo artículo. Así en 1927, en el popular fallo “Delfino” la Corte afirmó que *“no existe propiamente delegación sino cuando una autoridad investida de un poder determinado hace pasar el ejercicio de ese poder a otra autoridad o persona descargándolo sobre ella”*, a este tipo de delegación la doctrina la llama delegación propia. En cambio, la Corte en el mismo fallo diferenció esa delegación de otra a la que se la denomina “delegación impropia”, afirmó el máximo tribunal *“existe una distinción fundamental entre la delegación del poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al poder ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de regular los pormenores y detalles necesarios. Lo primero no puede hacerse, lo segundo es admitido”*.

Por ende, podríamos decir que el Congreso podrá delegar función legislativa de forma expresa y temporal (no infiriéndola del texto de una ley), de manera especial bajo los límites fijados por el Congreso, sobre materia determinada de administración o en contextos de emergencia pública. La emergencia pública fue materia de interpretación por la Corte en el fallo Cochía disponiendo que debe haber declaración de emergencia del Congreso y que la gravedad de la situación tiene que ser tal que afecte la subsistencia del estado o la nación.

III. Regulación constitucional de los decretos de necesidad y urgencia

En lo que a decretos de necesidad y urgencia respecta, dicha facultad está regulada en el artículo 99 inc. 3, utilizando la siguiente fórmula en lo que importa a nuestro estudio:

“El Poder Ejecutivo 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 esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de

normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”

De esta manera, la Constitución, luego de prohibir la emisión de disposiciones legislativas por parte del Presidente, la permite como excepción, utilizando una fórmula un tanto amplia. De la letra de la norma, se pueden identificar tres requisitos sustanciales:

1. Deben existir *“circunstancias excepcionales”* y *“razones de necesidad y urgencia”*. Bidart Campos se cuestionaba si esta expresión era análoga a la de *“emergencia pública”* del art. 76. Lo cierto es que existe una situación diferente, ya que para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia se requiere que el congreso no pueda legislar, como veremos a continuación. Podríamos llegar, entonces, a la conclusión de que estas *“circunstancias excepcionales”* son más que una emergencia pública; son circunstancias en las que la única vía posible es la intervención del Poder Ejecutivo por la celeridad que requieren en su solución. Así, Bidart Campos enseñaba que *“la gravedad de esta emergencia, que es la que constituye circunstancia excepcional, debe requerir una medida inmediata”*.

2. Las circunstancias deben imposibilitar *“seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes”*. La Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió, en el precedente *“Verrocchi”*, que la Carta Magna se refiere a situaciones en las *“1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución; 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.”* (*Fallos*, 322:1726).

3. No debe tratarse de materia *“penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos”*. Cualquier regulación de las materias citadas en un decreto de necesidad y urgencia acarrearía su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad.

A estos tres requisitos sustanciales que se desprenden de la norma constitucional, cabe agregarle aquel que prohíbe dictar decretos de esta naturaleza en aquellas materias sobre la que opere activamente una delegación legislativa. Sería irrazonable permitirle al Poder Ejecutivo burlar los límites y lineamientos impuestos por el Congreso en virtud de los presupuestos del art. 76. Así lo entendió la Corte en el fallo *“San Luis”* (*Fallos*, 326:417).

Además, en la norma en análisis se incluyen dos requisitos formales, a saber: 1) acuerdo general de ministros, 2) refrendo del Jefe de Gabinete, y 3) concurrencia personal del Jefe de Gabinete, en un plazo de 10 días, a la Comisión Bicameral Permanente a los fines de someter a su tratamiento el decreto de necesidad y urgencia.

IV. Trámite y procedimiento de control de los decretos de necesidad y urgencia

Una vez dictado el decreto, debe seguirse un trámite de control parlamentario conforme lo dispone el artículo 99 inc 3. Sin embargo, la

regulación que prevé la Constitución sobre este trámite se limita al proceso de elevación por parte del Jefe de Gabinete, el tiempo que tiene la Comisión Bicameral Permanente para expedirse y la facultad que tienen las Cámaras de abocarse a su tratamiento en caso de silencio de la bicameral. Sobre el final, el 99 inc 3 dispone *“una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”*

Fue recién en el año 2006 que el Congreso Nacional, sancionó la ley 26.122 luego de 12 años de la reforma constitucional, impulsada por el oficialismo de entonces. Esta norma definió la composición de la Comisión Bicameral Permanente, sus autoridades y el trámite parlamentario para que los decretos de necesidad y urgencia, los decretos delegados y los decretos de promulgación parcial sean rechazados y pierdan vigencia.

En lo que respecta a sus integrantes, la Constitución se limita a prescribir que se *“deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara”*. La ley actual prevé, en tal sentido, que se compone por 8 diputados y 8 senadores, respetando la proporción de las representaciones políticas (art. 3).

En cuanto al trámite de los decretos que requieren atravesar este procedimiento, la ley también regula que la Comisión se abocará de oficio en caso de que el Jefe de Gabinete incumpla el plazo de 10 días para someter la normativa a su consideración (art. 18). Además, establece que el plazo para dictaminar, en tal caso, se contará desde el vencimiento del plazo constitucional. En similar línea, establece que las cámaras se abocarán al *“expreso e inmediato”* tratamiento del decreto de que se trate si la Comisión no hubiere dictaminado en el plazo de 10 días que prescribe la Carta Magna (art. 20).

Las cámaras deben, mediante resoluciones y con mayoría absoluta, pronunciarse por el rechazo o la aprobación de los decretos, sin poder adicionar enmienda alguna (arts. 22 y 23). En caso de rechazo, el decreto en consideración queda derogado, no anulado, lo que significa que pierde su vigencia hacia el futuro (art. 24).

El modelo previsto en esta legislación implica que un decreto de necesidad y urgencia requiere la aprobación de una sola cámara -o el silencio de ambas, pues no se prevé sanción alguna para su no tratamiento-, para que adquiera fuerza similar a la de la ley. En otras palabras, resulta más sencilla la aprobación de un proyecto por la vía excepcional -decreto de necesidad y urgencia- que por la vía ordinaria de formación y sanción de leyes prevista en la Constitución, en la cual se requiere la aprobación de ambas cámaras del Congreso, lo cual resulta contradictorio con la voluntad de morigerar el presidencialismo que tenía el constituyente.

Este último punto ha sido desde entonces cuestionado, y diputados y senadores han presentado proyectos para disponer que, con el solo rechazo de una cámara, los decretos pierdan vigencia; o bien establecer un período de vigencia y, en caso que el decreto no sea ratificado en ese plazo, el mismo pierde validez. Esta última es la solución adoptada por la constitución porteña.

B. Fuentes de Derecho Subjetivo. Voluntad del Legislador y Jurisprudencia

1. Voluntad del Legislador - Discursos de la Convención Constituyente de la Reforma Constitucional del año 1994

La ley 26.122, reglamentaria de los decretos de necesidad y urgencia, es sancionada en Julio del 2006, su origen se encuentra en la redacción del art 99 inc 3° de la Reforma constitucional de 1994, que incorporó los Decretos de Necesidad y Urgencia como facultad del Presidente de la Nación.

En 1994, fueron reunidos los Convencionales Constituyentes que participaron en la redacción de los nuevos artículos constitucionales a treinta y siete años de la última modificación. Estos miembros fueron seleccionados en base a sus diferencias partidarias, lo cual implicaría un nutritivo debate ideológico por sus distintas opiniones y enfoques. A su vez, la diversidad de voces permitiría una redacción de una Carta Magna que cubra de Derechos, Deberes y Garantías suficientes para todo aquel

que habite el suelo argentino como se establece desde su primera redacción.

Los Convencionales fueron agrupados en comisiones temáticas. Fue en la Comisión de Coincidencias Básicas donde se trabajaron los decretos de necesidad y urgencia. Tal comisión trabajó sobre una base común de temas que las dos agrupaciones políticas mayoritarias del momento coincidían que se debían reformar, por lo que no generarían mayores conflictos.

En las sesiones que se dieron el 31 de Mayo, 2 de Junio, y 5,7 y 12 de Julio, los Convencionales plantearon ciertas preocupaciones que es esencial analizar y comprender para poder discutir la Ley 26.122 y cómo impacta hoy en nuestro contexto y realidad.

Organizaremos las principales declaraciones en los siguientes ejes que coinciden con los temas que actualmente se debaten: *atenuación del régimen presidencialista; división de poderes, antecedentes, límites, silencio y excepcionalidad vs principio general.*

1.a. Atenuación del régimen presidencialista

Los decretos de necesidad y urgencia, impactan directamente en la determinación de las atribuciones del Presidente, ampliando o restringiendo lo que el Ejecutivo está facultado a hacer. De allí su importancia a la hora de atenuar el presidencialismo.

En los discursos de los Convencionales, encontramos, predominantemente, a quienes sostenían que conceder esta potestad era peligrosa dado el posible accionar del Presidente y la amplitud de poder que tomaría su figura.

- *En vez de atenuar el sistema presidencialista, obviamente, desde este punto de vista estamos robusteciéndolo, y no colaborando con la celeridad en el proceso de sanción de las leyes, sino que de un sistema republicano derivamos a un sistema absolutista. - Sr. AGUIRRE*

- *Trasladar instituciones del parlamentarismo dentro de un sistema de pesos y contrapesos, debe tender de alguna manera a reforzar en algún momento crítico la supuesta debilidad del Poder Ejecutivo y trasladarlo a un sistema presidencialista donde el problema es justamente el exceso de poder del Ejecutivo, es algo más o menos que tratar de apagar un incendio con nafta. - Sr. ZAFFARONI*
- *Nos vamos a oponer al dictamen de mayoría, al proyecto que se ha elaborado, por considerar que no se cumplen los objetivos de la ley que declara la necesidad de la reforma de la Constitución que refiere a la atenuación del sistema presidencialista y, en definitiva, a través de los decretos de necesidad y urgencia, de la delegación legislativa y de la autorización al veto parcial de las leyes se están incrementando peligrosamente las facultades del Sr. Presidente del uso que se haga de esas facultades que se van a otorgar cuando se apruebe este dictamen pueden derivar graves consecuencias para la vigencia del estado de derecho, porque se dan facultades muy importantes al Poder Ejecutivo, sobre todo en materia legislativa. - Sr. TORRES MOLINA*

Sin embargo, también se hallan quienes sostenían que, al establecer límites certeros y requisitos para el dictado de los decretos, se estaría reduciendo el presidencialismo, por limitar una facultad que los Presidentes ya ejercían sin límite alguno.

- *El Núcleo de Coincidencias Básicas ha tenido como prioridad fundamental la atenuación o limitación de los poderes del presidente... con esto le estamos atenuando, limitando las facultades a este Presidente o a los presidentes que van a venir en el futuro. - Sr. ARMAGNAGUE*

I.División de poderes

Algunos convencionales opinaron sobre cómo ha sido a lo largo de la historia la distribución y el ejercicio de funciones entre los poderes del estado.

- *El artículo 29º de la Constitución vigente responde a la realidad histórica de nuestro país al conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias, facultades extraordinarias que en nuestra historia constitucional significan la asunción por parte del Poder Ejecutivo de facultades legislativas - Sr. TORRES MOLINA*

El Convencional Torres Molina trae un interesante debate a la mesa: la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia. Para poner en contexto, la Constitución vigente al momento, contenía las últimas modificaciones incluidas en 1957, y su artículo 29 versaba: “Artículo 29.- El Congreso no puede conceder al 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 las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria”.

De este modo, podríamos entender que, siendo la emisión de decretos de necesidad y urgencia una facultad extraordinaria, sería una competencia incompatible con el artículo 29 vigente en la Constitución en ese entonces. En un sistema de distribución de poderes, en el que cada uno cumple con su función específica y sólo de manera excepcional asume competencias de otro, ¿no resulta excesivo otorgar a un poder que no es el Legislativo facultades legislativas tan amplias como la de dictar decretos de necesidad y urgencia? y si se otorgan, ¿qué medidas podrían tomarse como contrapeso para así asegurar el equilibrio entre los 3 poderes?

- *Esto no es poca cosa, porque con los decretos de necesidad y urgencia no estamos nada más y nada menos que llevando facultades que hasta hoy son exclusivas del Parlamento a otro*

poder. Creo que si estamos conscientes de la trascendencia que esto tiene para la arquitectura del sistema constitucional del equilibrio de los poderes, tenemos que coincidir en que esas facultades tienen que ser otorgadas con carácter de absoluta excepcionalidad, con carácter absolutamente restrictivo y además otorgando los pesos y contrapesos necesarios para poder seguir manteniendo ese equilibrio - Sr. IBARRA

- *Personalmente parto de la base de lo que me enseñaron en la Facultad de Derecho y de lo que está inserto en la Constitución Argentina. Allí dice que tenemos un sistema republicano y con ello la división de poderes, el equilibrio de los poderes, el poder controla al poder y yo quiero seguir en ese sistema. - Sr. WINTER*
- *Nos oponemos a la facultad que se le otorga al Poder Ejecutivo de dictar decretos de necesidad y urgencia por diversas razones. En primer lugar, porque esos decretos son propios de sistemas parlamentarios, aun cuando algunos sistemas presidencialistas los han adoptado y en esos caso el Poder Ejecutivo es de origen parlamentario y existe el control por parte del Parlamento no solo de los decretos de necesidad y urgencia, sino de toda la política del Poder Ejecutivo de origen parlamentario que, a través del voto de censura, puede ser removido. En los sistemas presidencialistas como el nuestro aceptar la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia autorizando al Poder Ejecutivo a dictarlo, contradice el principio de división de poderes. - Sr. TORRES MOLINA*

II. Antecedentes

Una de las razones que motivaban la constitucionalización de los decretos de necesidad y urgencia era que aquellos formaban parte de la realidad fáctica desde hacía años. A partir de la presidencia de facto de Aramburu en 1957 comenzaron a ser dictados los DNU, y de allí, no pararon. Al no estar regulados en la Constitución, ni en ley alguna, su utilización estaba a la mano de todo aquel que presidiera, con facilidad. La única limitación que presentaban eran las interpretaciones del Poder

Judicial, las cuales se producían ex-post, de manera que, el control judicial no frenaba su dictado. Los decretos de necesidad y urgencia rápidamente se convirtieron en una herramienta rotundamente presente, empleada, en muchos casos, para decretar a gusto. Dando como resultado un poder Ejecutivo con una facultad altamente discrecional por la falta concisa de estructuras que limiten y regulen dicha herramienta. Los constituyentes, destacaron así situaciones a lo largo de la historia donde se utilizaron los Decretos de Necesidad y Urgencia sin emergencias aparentes.

- *No obstante el silencio constitucional sobre el tema, son una realidad palpable, existen, se tocan, se sienten y se aplican...Concretamente, la situación de hoy es que tenemos 308 decretos...La primera conclusión, es que se ha hecho un mal uso o abuso de este instituto y sobre esto sostengo que su aplicación se hizo en situaciones que no son ni de necesidad ni de urgencia. - Sr. ORTIZ PELLEGRINI*
-
- *Este Presidente de la Nación que sacó la friolera de trescientos decretos de necesidad y urgencia, muchísimos decretos de necesidad y urgencia, que nada tienen que ver con la necesidad y la urgencia. - Sr. AGUIRRE*
-
- *Yo pregunto qué tiene de necesidad y urgencia el decreto 902 del 26 de marzo de ese año que dice: "...trasladase al 10 de junio el feriado nacional establecido para el 2 de abril por la ley de facto 22769..." Pero la práctica posterior es lo que desvirtúa este concepto de decretos de necesidad y urgencia. Citaré algunos simplemente a título de ejemplos de decretos que no tienen nada que ver con la necesidad y urgencia: decreto N° 173 de 1990 -derogación de la ley 23667-; N° 829 de 1990 -autoriza a Aerolíneas Argentinas a realizar publicidad comercial en el exterior-; N° 2596 de diciembre de 1990 -suspensión de la entrada en vigencia de obligaciones emergentes de la Ley de IVA-; N° 58 de 1991 -se incorpora el inciso c) al artículo 60 de la ley 23.760-. ¿Alguien me*

puede explicar cuál es la necesidad y urgencia de estos decretos? Podría citar muchos más, como por ejemplo, el N° 109 de 1991 por el cual se transfiere a la República de Bolivia material necesario para la pavimentación de una ruta y pista de aterrizaje; el N° 2073 de 1991 sobre la ejecución de trabajos para cumplimentar obras de aprovechamiento hidroeléctrico de Piedra del Águila y el N° 2894 de 1991 referido a la desregulación del comercio exterior. Algunos derogan totalmente leyes y otros no tienen nada que ver con razones de necesidad y urgencia, como el N° 994 de 1992, por el cual se aprueba lo actuado por el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos con relación a una licitación internacional; el N° 1144, mediante el cual se llama a concurso público nacional e internacional para la transferencia del paquete accionario mayoritario de la sociedad Nueva Siderurgia S.A. y el N° 845 de 1993 relacionado con la autorización a la empresa Bandera Chilena Aerovías Limitada para explotar servicios regulares e internacionales de transporte aéreo comercial, de pasajeros, de correos y de carga. Tengo también otro decreto -que no encuentro en este momento, por lo que no puede dar su número- que se refiere a la ratificación de una resolución de la Aduana, o sea, que habría una resolución aduanera dictada con necesidad y urgencia, ratificada posteriormente por un decreto de esa índole.

- Sr. TORRES MOLINA

-

III. Límites

Los Convencionales concordaban en que, si se admitía la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia, debía hacerse con restricciones. Este es el motivo por el cual, decidieron establecer requisitos específicos que limitaran la autoridad del Presidente para su expedición.

Pactaron dos requisitos de admisibilidad. En primer lugar, que se presente una situación de carácter extraordinario y excepcional, lo que implica que se manifieste un escenario inhabitual e imprevisible. En segundo lugar, que exista una imposibilidad de seguir con el trámite

legislativo. Para ello, se requiere la imposibilidad de convocar al Congreso a sesiones, lo cual resulta cuestionable, dado que el Presidente ya contaba en ese momento con la facultad de convocar sesiones extraordinarias o prorrogar las sesiones ordinarias, según lo dispuesto por el artículo 86, inciso 12, de la Constitución de 1957: *“ARTÍCULO 86.- El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: (...) 12. Prorroga las sesiones ordinarias del Congreso, o lo convoca a sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera.”*

En este contexto, se entiende que los decretos de necesidad y urgencia surgen en situaciones que podrían afectar el orden y el progreso del país, lo que plantea la interrogante: ¿por qué no podría el Ejecutivo recurrir al Congreso en tales circunstancias?. Aquí surge un segundo punto, se exige que la medida precise de carácter rápido y expedito para resultar eficaz. Las decisiones del Congreso requieren un extenso trámite legislativo debido a que los cuerpos legislativos son numerosos, heterogéneos, de opiniones diversas y fragmentados por el espíritu partidario, ello transfiere lentitud a los métodos legislativos, incompatible con la demanda de rápidas decisiones del Ejecutivo.

Asimismo, fijaron un requisito material, conforme al cual, los DNU podrían, en principio, abarcar cualquier materia. No obstante, a modo de excepción, estipularon materias vedadas. Este accionar buscó proteger áreas que, por su relevancia, deberían transitar el proceso legislativo ordinario, asegurando que queden fuera del alcance del Poder Ejecutivo para su regulación mediante decretos de necesidad y urgencia. El debate sobre las materias a incluir en el veto fue altamente controversial. Hubo diversas posturas entre los convencionales, quienes discutieron acaloradamente qué áreas debían quedar excluidas del alcance de los decretos de necesidad y urgencia. Resultando en la determinación de la materia penal, tributaria, electoral y el régimen de partidos políticos.

- *Un segundo aspecto es el siguiente: que no se trata de materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos, pero sí se puede tratar de materia laboral, de derechos sociales o*

de régimen de familia. En nuestro proyecto planteamos que esas materias no pueden ser modificadas por decretos de necesidad y urgencia. En materia laboral, son conocidas todas las conquistas laborales que durante 70 u 80 años han costado muchísimas y dolorosas luchas a los argentinos, e incluso numerosas muertes, pero resulta ser que el presidente considera luego que hay circunstancias excepcionales...y puede modificar la legislación laboral mediante decretos de necesidad y urgencia. Por otro lado, en nuestro proyecto decimos que el régimen de familia no puede verse afectado por decretos de necesidad y urgencia. Es sabido, la cantidad de conflictos y discusiones que en el país ha traído la cuestión del divorcio, si somos divorcistas o no, y resulta ser que por una circunstancia excepcional el presidente puede hacer desaparecer la posibilidad de divorciarse o no, simplemente porque él considera que la circunstancia es excepcional. - Sr. AGUIRRE

Para que el decreto sea legítimo, el Presidente no podría dictarlo de manera unilateral. Debería contar con el respaldo del Jefe de Gabinete y Ministros. Ello constituye el requisito subjetivo. Tal medida implica una desconcentración del poder, dado que el Presidente depende de la colaboración de otros funcionarios públicos. Empero, ha sido una medida fuertemente criticada por imponer restricciones artificiales e insuficientes a quien preside.

- *Quién caracteriza esto de que "solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios". Cuando digo esto, solicito o apelo al sentido común de la mayoría, y digo apelar al sentido común porque si es verdad que aquí se quiere con esta disposición y con esta excepción perfeccionar el equilibrio de poderes, atenuar el sistema presidencialista, modernizar y fortalecer el Congreso, si aprobáramos esto estaríamos haciendo todo lo contrario. ¿Quién caracteriza de excepcional las circunstancias? Yo voy a responder a esto. El presidente es quien lo hace, vale decir, una persona sin ninguna*

norma constitucional o legal que indique qué es lo excepcional o qué es lo habitual, está caracterizando en ese sentido una determinada circunstancia, lo que debería hacerlo con acuerdo de ministros. - Sr. AGUIRRE

En cuanto al procedimiento a seguir para su decreto, definieron la conformación de una Comisión Bicameral Permanente, así como la sanción de una ley reglamentaria que determine el alcance de la revisión legislativa, la futura Ley 26.122.

El Jefe de Gabinete remitiría el decreto de necesidad y urgencia a la Comisión Bicameral, y esta última, a su vez, trasladaría su dictamen a las Cámaras del Congreso para su evaluación, siendo este proceso un requisito de forma y control legislativo. En consecuencia, los convencionales instauraron un sistema de participación conjunta del Poder Ejecutivo y Legislativo, sin considerar en el procedimiento el control que ejercería el Poder Judicial posteriormente.

- *Luego será el Poder Judicial quien pueda examinar las dos condiciones centrales, tanto las razones fácticas que se tuvieron en cuenta para declarar la emergencia legislativa, o las razones por las cuales se eligió el camino abreviado, como las medidas adoptadas en su consecuencia.* - Sr. ORTIZ PELLEGRINI

Se confió al Congreso la responsabilidad de sancionar una ley posterior que precise los aspectos que no fueron resueltos, tales como los plazos de expedición de las Cámaras, el alcance del control legislativo, el significado del silencio, los efectos del rechazo del Congreso y los efectos del desacuerdo entre las Cámaras. A pesar de ello, la Ley 26.122 únicamente abordó parcialmente estas interrogantes.

IV. Silencio del Congreso

Si nos remontamos al Derecho, en términos de materia administrativa, el silencio del Estado puede implicar aprobación (silencio positivo) o denegación (silencio negativo). Ahora bien, en

materia constitucional, el silencio del Congreso respecto a un decreto de necesidad y urgencia ¿significa afirmación o rechazo?

Las consecuencias derivadas del silencio fueron el motor impulsor del intenso debate convencional. Se cuestionaron si se debía tomar la ausencia de palabra del Congreso como una aceptación tácita, si se debería especular un plazo prescriptivo del decreto ante la ausencia de pronunciamiento, entre otros temas.

- *Creo que una actitud responsable de esta Convención -y lo digo con respeto- es la de establecer un límite temporal para evitar la operatividad de los decretos de necesidad y urgencia ante el silencio del Parlamento - Sr. IBARRA*
-
- *Cuando no se colocan plazos fatales, se corre el riesgo de que la incertidumbre y la inseguridad se consagren...El proyecto del oficialismo dice: "...esta comisión elevará un dictamen en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara con su posterior tratamiento y tiene que expedirse de inmediato..." Este término inmediato, cuando no existen plazos, pueden ser tres días, treinta días, seis meses, realmente es vago y crea inseguridad, a nosotros nos hubiera gustado poner plazos - Sr. CORNET*

Se muestra a continuación como el término, significado y consecuencias del silencio presentaron amplios diálogos entre los Constituyentes. Diálogos que no pudieron concluir una solución.

- *Ya que se sentaron para emitir una opinión lo que se tendría que haber hecho era establecer el efecto que pasaba por el silencio. Todos sabemos, porque lo hemos leído en los diarios, y algunos convencionales nos lo han contado que ha habido grandes discusiones en torno al efecto. Lo lógico hubiera sido que el artículo de la Constitución hubiera establecido el efecto del silencio: si el silencio convalidaba o si el silencio implicaba la*

derogación de esos decretos por el Parlamento - Sr. NATALE

- *Obviamente, para poder fijar un alcance al silencio hay que fijar plazos para la intervención de las Cámaras. - Sr. GARCÍA LEMA*
- *Desde luego, señor convencional, y eso traería implicada una prescripción, es decir, si dentro de treinta, cuarenta o tantos días las Cámaras no se pronuncian al respecto, queda vigente o derogado -yo le pondría que queda derogado- el decreto de necesidad y urgencia. - Sr. NATALE*

•
La falta de definición sobre el silencio del Poder Legislativo frente a la promulgación y contenido de estos decretos, quedó plasmada en el texto constitucional. Con la sanción de la ley 26.122, la interpretación que se le dió al silencio fue justamente por la validez de los Decretos. Esto es, solo un Decreto de Necesidad y Urgencia perderá validez si ambas Cámaras del Congreso se inclinaron por el rechazo de forma expresa, lo que ocurrió únicamente con el decreto DNU 656/24 del Presidente Javier Milei referido al financiamiento de servicios de inteligencia.

V. Transformación de la excepción en principio

La preocupación de que los decretos de necesidad y urgencia se consolidaran como una práctica habitual y que su constitucionalización sirviera de fundamento para su dictado recurrente fue un tema frecuente en la Convención Constituyente. Los convencionales expresaban una gran desconfianza hacia el rol del Presidente, al punto de considerar posible que se gobernara exclusivamente por decretos de necesidad y urgencia.

- *Me parece que con esta solución va a ser peor el remedio que la enfermedad, porque ahora se está abriendo la vía para que esto se transforme en una rutina, ahora será una rutina institucionalizada, una rutina con el aval de la Constitución. - Sr.*

NATALE

- *Ofrecer una fórmula agravada para que quien ejerza el Poder Ejecutivo de aquí en más, por cien años por lo menos, sepa que debe recurrir la menor cantidad de veces posible a este sistema de excepción, que es el de gobernar con decretos de necesidad y urgencia...Es en este aspecto que nosotros hemos querido contribuir con esta norma, con dos cosas que creo fundamentales y que las subrayo: evitar la tendencia de hacer del decreto de necesidad y urgencia un modus operandi para el Ejecutivo...Si el gobernante de turno apelará a este Modus Operandi, que él sepa que si hace de eso una competencia permanente, habitual, con el Parlamento, tendrá un motivo para que el Congreso le inicie juicio político. - Sr. CORNET*

Con el pasar de los años, el miedo expresado por los convencionales se ha materializado en la realidad. Los Presidentes han explotado esta herramienta. Es suficiente decir que, desde la reforma de 1994 se han dictado 921 decretos de necesidad y urgencia. Además, en el último año, desde la asunción del actual Presidente, Javier Milei, se han decretado 42 decretos de necesidad y urgencia. A saber la cantidad en cada presidencia desde el retorno de la democracia:

- GOBIERNO RAÚL RICARDO ALFONSÍN: 32
- 1º GOBIERNO CARLOS SAÚL MENEM: 157
- 2 º GOBIERNO CARLOS SAÚL MENEM: 107
- GOBIERNO FERNANDO DE LA RÚA: 62
- GOBIERNO ADOLFO RODRIGUEZ SAA: 6
- GOBIERNO EDUARDO DUHALDE: 155
- GOBIERNO NESTOR KIRCHNER: 236
- 1º GOBIERNO CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER: 32
- 2 º GOBIERNO CRISTINA FERNANDEZ DE KIRCHNER: 49
- GOBIERNO MAURICIO MACRI: 71
- GOBIERNO ALBERTO FERNÁNDEZ: 149
- GOBIERNO JAVIER MILEI: 42

En las últimas décadas, Argentina ha vivido de crisis en crisis, ya sean sociales, financieras o sanitarias. La crisis financiera de 2001, la crisis que culminó en el acuerdo con el FMI en 2019, y la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19 en 2020, son solo algunos ejemplos. Los presidentes se justifican en las constantes emergencias nacionales para continuar dictando decretos de necesidad y urgencia. A raíz de esto, nos planteamos, en un país donde la crisis financiera se ha convertido en lo habitual ¿podemos seguir tratándola como la excepción?

- *Esto de la necesidad y urgencia o de la emergencia es algo que en los últimos tiempos ha sido moneda corriente y en Jujuy, a manera de ejemplo, allá en una provincia pequeña, donde se visualiza menor los defectos y las virtudes, entramos ya en el sexto año de emergencia. Yo creo que el vivir de emergencia en emergencia revela, por un lado, la incapacidad de los administradores y de los gobernantes y, por otro, que la excepción se ha caracterizado ya como norma - Sr. CONESA*
- *Resulta que después por la vía de la excepción, la excepción se convierte en un principio general y el principio general en una excepción. - Sr. AGUIRRE*

C. Jurisprudencia

En el presente título, traemos la jurisprudencia destacada de nuestros tribunales a la hora de calificar y pronunciarse sobre la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con la finalidad de profundizar tanto en los conceptos desarrollados en el marco teórico, así cómo en el espíritu de la Convención Constituyente de la última reforma constitucional (1994). Sin perjuicio que en acápites anteriores se ha hecho referencia a fallos históricos en la materia.

1. Fallo "Peralta, Luis Arcenio y otro c/ Estado Nacional s/ amparo", CSJN (1990)

Los actores dedujeron demanda de amparo, peticionando en primer lugar, la declaración de inconstitucionalidad del decreto 36/90 - y de las disposiciones que lo reglamentan- por el que se limitó la devolución de los depósitos bancarios, abonándose el excedente en Bonos Externos 1989, y en consecuencia, solicitaron el pago de capital y los intereses convenidos con una entidad bancaria. El pronunciamiento fue respaldado por los ministros Levene, Cavagna Martínez, Fayt, Barra, Nazareno, Moliné O'Connor, Belluscio y Oyhanarte, si bien estos dos últimos con fundamentos propios, y dispuso dejar sin efecto la sentencia apelada que había declarado la inconstitucionalidad pedida y rechazar la demanda.-

En un extenso fallo, se realizan amplias consideraciones recordando la inveterada jurisprudencia del Tribunal sobre la acción de amparo, el principio de la división e integración de los poderes, el significado y las pautas interpretativas de los textos constitucionales y la teoría de la emergencia. En tal sentido, la CSJN sostuvo: *"Este control judicial adquiere mayor vigencia en tanto y en cuanto el Congreso de la Nación rehuye con maliciosa estrategia política, el control que por mandato constitucional debe ejercer por medio de la Comisión Bicameral y las Cámaras independientes, para todo lo cual el art. 99 inc. 3 le impone dictar una ley especial que "regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso" Paradójicamente el órgano legislativo, es a quien le corresponde las funciones de control político respecto del órgano ejecutivo, funciones por las que tanto demandan declamatoriamente."*

Resulta evidente que sin llegar a una explicitación acabadamente analizada y fundada, en la jurisprudencia posterior a la reforma de 1994, se va perfilando la interpretación de la causal constitucional "circunstancias excepcionales", que hacen procedente los DNU, al señalar la CS como tales, a "situaciones de crisis"; o de "necesidad pública"; los "intereses generales"; la "supervivencia de la sociedad argentina"; "situaciones de gravedad"; "situaciones que ponen en peligro la subsistencia misma de la organización social". Piénsese que en la jurisprudencia de las décadas del 20 y del 30 del siglo pasado, la

CSJN utilizaba los conceptos de *"su modo de ser extraordinario, la gravedad y amplitud de sus efectos"*, *"su tremenda repercusión social"*, *"se verán afectados intereses vitales de la comunidad"*, *"necesidad imprescindible del dictado de una legislación excepcional"*, etc. En conclusión, pareciera adecuado entender la expresión constitucional de las «circunstancias excepcionales», en el sentido de *"circunstancias de extraordinaria gravedad que afecten intereses vitales de la comunidad y, que como tales, requieren lógicamente urgentes y súbitas decisiones"*.

II. *Fallo "Video Club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ amparo", CSJN (1995)*

En el mentado fallo, la CSJN señaló que el estudio de las facultades ejercidas por parte del Poder Ejecutivo guarda estrecha relación con el principio de la "división de poderes", el cual se vincula con el proceso de constitucionalismo de los Estados y el desarrollo de la forma representativa de gobierno. Es una categoría histórica: fue un instrumento de lucha política contra el absolutismo y de consolidación de un tipo histórico de forma política: *"Que nuestra Constitución establece un reparto de competencias y establece medios de control y fiscalización, por los que se busca afianzar el sistema republicano de gobierno y no concentrar en cada uno un ámbito cerrado de potestades, librado a su plena discreción. Así el Poder Ejecutivo no puede alterar el espíritu de las leyes dictadas por el Congreso, pero sí ejerce facultades reglamentarias sobre ellas, participa junto a los miembros de aquél de la facultad de presentar proyectos de ley y puede vetar los que el Congreso apruebe. Los jueces deben aplicar las leyes que el legislador establece, pero es función esencial suya el control de su constitucionalidad en orden al respeto de los derechos contenidos en la Constitución Nacional y la jerarquía y extensión de los diversos campos normativos que ella establece (así la supremacía contemplada en el art. 31, la unidad del derecho común del art. 67, inc. 11, etc.). A una y otra de las Cámaras del Congreso están confiadas, por otra parte, las diferentes etapas del juicio político, por el cual controla a los titulares de los otros poderes y a los ministros del Poder Ejecutivo. Las facultades*

administrativas del Poder Ejecutivo no escapan al control legislativo de la cuenta de inversión (...)

Que el principio de la división de los poderes no debe interpretarse en términos que equivalgan al desmembramiento del Estado, de modo que cada uno de sus departamentos actúe aisladamente, en detrimento de la unidad nacional, a la que interesa no sólo la integración de las provincias y la Nación, sino también el armonioso desenvolvimiento de los Poderes Nacionales, todo lo cual permite concluir en que -sujeto a las condiciones que más adelante se expondrán- no necesariamente el dictado por parte del PE de normas como el decreto 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen.”

III. Fallo “Consumidores Argentinos c/ EN - PEN - Dto. 558/02-SS - ley 20.091 s/ amparo ley 16.986”, CSJN (2010)

Finalmente, en el presente fallo contemporáneo la Corte Suprema vuelve a reiterar y a unificar la jurisprudencia. Así, los jueces sostuvieron que: *“En tal sentido, la reforma constitucional enunció entre sus objetivos el de “atenuar el presidencialismo”, al mismo tiempo que consignó la necesidad de “modernizar y fortalecer el Congreso” y “fortalecer los mecanismos de control”, todo ello directamente relacionado con el fin de “perfeccionar el equilibrio de poderes” (Considerando 5) y “Que todo lo aquí expuesto no permite albergar dudas en cuanto a que la Convención reformadora de 1994 pretendió atenuar el sistema presidencialista, fortaleciendo el rol del Congreso y la mayor independencia del Poder Judicial (confr. en igual sentido “Verrocchi”, Fallos: 322:1726, y sus citas). De manera que es ese el espíritu que deberá guiar a los tribunales de justicia tanto al determinar los alcances que corresponde asignar a las previsiones del art. 99, inciso 31, de la Constitución Nacional, como al revisar su efectivo cumplimiento por parte del Poder Ejecutivo Nacional en ocasión de dictar un decreto de necesidad y urgencia” (Considerando 8).*

D. Conclusiones

En primer lugar, retomando el caso de análisis, esto es los proyectos de reforma sobre la Ley 26.122 que el Congreso Nacional se encuentra debatiendo, consideramos importante destacar que a nuestro modo de ver, resulta oportuno y necesario una revisión del marco legal a 30 años de la reforma constitucional y a casi 20 de dictado de la ley que regula el trámite de su control parlamentario.

En estos años, los antecedentes parlamentarios y jurisdiccionales, nos permiten afirmar que no hay contornos precisos para el ejercicio de tales facultades por parte del Presidente y que los más de 900 DNU firmados desde 1994 a la fecha nos hacen pensar que su utilización ha excedido los límites de una facultad extraordinaria y excepcional que el Presidente tiene en contextos determinados de emergencia. Su uso extralimitado y por momentos abusivo, daña el sistema republicano adoptado en tanto implica una intromisión de competencias parlamentarias por parte del poder ejecutivo.

También debemos poner en consideración que este debate debe ser asumido libre de revanchismos y mayorías parlamentarias circunstanciales. Estamos ante normas que regulan el sistema de frenos y contrapesos de los poderes del estado y deben pensarse como marco normativo independientemente de quien gobierne y cómo está conformado el parlamento. Históricamente se ha observado que han sido los espacios de oposición al gobierno de turno quienes impulsan este tipo de reformas con el ánimo de limitar su ejercicio. Debemos poder tener un debate que supere el norte temporal de los cuatro años de un mandato presidencial.

Nos parece importante destacar, que de todo lo analizado, debe tenerse especial consideración en el carácter que se le da al silencio del Congreso Nacional frente al cumplimiento de los plazos para su pronunciamiento. El uso del instrumento y el análisis de la normativa constitucional comparada, como es el caso de la Constitución de la

Ciudad de Buenos Aires, nos hace pensar que el criterio adecuado sería darle al silencio carácter de rechazo y no de validez frente a instrumentos excepcionales y extraordinarios.

Por todo lo expuesto, instamos a los integrantes de la Cámara de Diputados y del Senado de la Nación a dar un debate responsable sobre este instrumento que reponga sus características de excepcionalidad, que brinde claridad sobre las indeterminaciones de cierto texto constitucional que ha permitido interpretaciones que facilitaron un uso desproporcionado del instrumento a lo largo de los años y sobre todo haga valer la voluntad del convencional constituyente al momento de reformar nuestra carta magna, esto es, atenuar el presidencialismo y devolverle al parlamento sus funciones propias e inherentes.

Ailin Anabella Rolón, José C. Paz (Bs.As), DNI 44.422.194

Milagros Castro, Berazategui (Bs.As), DNI 44.727.229

Candela Belén Gutierrez Miño, Bahía Blanca (Bs. As), DNI 44.471.054

Felipe Ilario, Rosario (Santa Fe), DNI 45.265.227

Nicolás Ferraris, Rosario (Santa Fe), DNI 44.231.263

Bibliografía

- Bidart Campos, G. J. (1997). *Manual de la constitución reformada*. Buenos Aires: Ediar.
- Bidart Campos, G. J. (2000). *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: Ediar.
- Natale, Alberto A. (1998). *Derecho político*. 2da ed. Buenos Aires: Depalma.
- Toricelli, Maximiliano (2016). *Manual de derecho constitucional. Organización del poder*. Buenos Aires: Astrea.
- Balbín, C. F. (2018). *Manual de Derecho Administrativo* (4ta edición actualizada y ampliada). La Ley.
- *Los DNU y la tentación de legislar por decreto: cuántos firmó cada presidente*. (2024, 19 octubre). Conclusión. <https://www.conclusion.com.ar/politica/los-dnu-y-la-tentacion-de-legislar-por-decreto-cuantos-firmo-cada-presidente/10/2024/chner-ocupa-el-primer-puesto-en-el-ranking/>
- *De 1994 hasta hoy, cuántos DNU dictó cada presidente: Néstor Kirchner ocupa el primer puesto en el ránking*. (2024, 21 marzo). TN Todo Noticias. <https://tn.com.ar/politica/2024/03/21/de-1994-hasta-hoy-cuantos-dnu-dicto-cada-presidente-nestor-kirchner-ocupa-el-primer-puesto-en-el-ranking/>