

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados...

sancionan con fuerza de

LEY

Artículo 1°. - Objeto. La presente ley tiene por objeto asegurar la efectividad de las leyes del Congreso de la Nación.

Artículo 2°. – Objetivos. Son objetivos de la presente ley:

- a). Definir los plazos para la reglamentación de las leyes por parte del Poder Ejecutivo cuando no estén definidos en la ley y la reglamentación sea necesaria.
- b). Establecer mecanismos de registro e información accesibles a la ciudadanía.

Artículo 2°. - Principios. Son principios de esta ley los siguientes:

- a) Principio republicano de separación de poderes
- b) Principio de plazo razonable
- c) Principio de seguridad jurídica
- d) Principio de transparencia
- e) Principio de colaboración entre poderes

Artículo 3°. - Plazo. Las leyes deben ser reglamentadas en el plazo que ellas establezcan. Si no lo hubieran fijado y la reglamentación fuera necesaria para su ejecución, se entenderá que deben ser reglamentadas dentro de los 120 días corridos contados desde su promulgación, ya sea expresa o tácita.

Artículo 4°.- Identificación del plazo. La publicación de la ley en el Boletín Oficial, cuando se trate de leyes cuya reglamentación es necesaria, deberá consignar la fecha en la que se vence el plazo para su reglamentación.

Artículo 5°. - Informe del jefe de Gabinete. El jefe de Gabinete de ministros debe presentar un informe trimestral ante cada una de las Cámaras del Congreso acerca de la totalidad de las leyes vigentes cuya reglamentación está aún pendiente. En el informe debe expresarse el motivo de la demora y éste, ser publicado en el sitio de internet de cada cámara para el acceso público.

Artículo 6°. - Prórroga del plazo. El Poder Ejecutivo podrá solicitar la prórroga del plazo para la reglamentación antes de su vencimiento, fundada en circunstancias excepcionales y objetivas como la complejidad de la norma, la participación de distintas áreas u organismos o la necesidad de estudios técnicos o evaluaciones específicas.

Artículo 7°. - Sanciones. La omisión de reglamentación de la ley por parte de los funcionarios competentes obligados a hacerlo, en los términos previstos en la presente ley configura incumplimiento de los deberes de funcionario público en los términos del artículo 248 del Código Penal.

Artículo 8°. - Modificase el art. 1 de la ley 26.122 el que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTICULO 1° — Esta ley tiene por objeto regular el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo:

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

d) De reglamentación de las leyes de la Nación."

Artículo 9°. – Registro. Incorpórase como Título IV de la Ley 26.122 el siguiente:

"TÍTULO IV

Decretos reglamentarios de las leyes

Artículo 29.- Registro actualizado de leyes. La Comisión Bicameral Permanente llevará adelante un registro actualizado de las leyes vigentes cuya reglamentación se encuentre pendiente. Dicho registro deberá publicarse en los sitios oficiales de internet de ambas Cámaras del Congreso para su acceso público."

Artículo 10. — Disposición transitoria. Para las leyes promulgadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, el plazo establecido en el artículo 3° se contará a partir de la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

Artículo 11. - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Bernardo Biella Calvet

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

De acuerdo con el art. 99 inc. 2 de la Constitución argentina, el presidente tiene la atribución para *"[e]xpedir las instrucciones y los reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias"*.

Ello supone que, respecto de aquellas leyes sancionadas por el Congreso de la Nación que requieren reglamentación para su implementación, la plena operatividad de sus disposiciones queda supeditada al dictado, por parte del Poder Ejecutivo Nacional, del instrumento normativo necesario para establecer los procedimientos, pormenores y demás aspectos requeridos para su efectiva aplicación.

Es frecuente en la práctica constitucional argentina que el legislador incluya en la ley un plazo para la reglamentación.

La ausencia de reglamentación, aun cuando la ley se encuentre formalmente vigente, compromete su eficacia práctica y dificulta el cumplimiento de los objetivos perseguidos por el legislador, privando a sus disposiciones de los mecanismos necesarios para su ejecución.

A ello se suma que la Ley 26.939 del Digesto Jurídico Argentino, mediante su artículo 17, dispone que: *"Corresponde al Poder Ejecutivo nacional la determinación de la autoridad de aplicación específica de las leyes"*.

En la práctica parlamentaria, no son pocas las normas que delegan en el Ejecutivo esta definición que se efectúa a través de la

reglamentación respectiva. En consecuencia, cuando el Poder Ejecutivo demora o incumple el dictado de la reglamentación, no solo posterga la puesta en funcionamiento de la ley, sino que, en numerosos casos, impide la designación de la autoridad competente para ejecutarla y fiscalizar su cumplimiento, generando un obstáculo material para la efectividad de la norma, frustrando la voluntad del legislador e impactando en los derechos que la norma buscaba tutelar.

En nuestro país, históricamente se han producido enormes dilaciones en la reglamentación de las leyes. Numerosos ejemplos dan cuenta lamentablemente de esa reprochable demora del poder administrador que impiden que la norma pueda implementarse adecuadamente y cumplir sus objetivos.

De las treinta y siete leyes aprobadas por el Congreso de la Nación en 2022, seis contienen un plazo definido para su reglamentación, pero solo una fue reglamentada de manera oportuna.

Durante el 2023 de las treinta y cuatro leyes sancionadas, ocho contenían un plazo específico y solo una fue reglamentada en dicho plazo.

Según un informe producido por la Dirección de Información Parlamentaria titulado “Leyes pendientes de reglamentación”, de las 679 leyes sancionadas desde el 01/03/2015 al 01/10/2025, existían catorce leyes pendientes de reglamentación a octubre de 2025.

Esta situación ha sido advertida por el Congreso de la Nación y prueba de ello son los numerosos proyectos de ley, que desde el año 2006 se vienen presentando en ambas Cámaras con el objeto de definir mecanismos para asegurar una reglamentación oportuna.

La omisión descrita reviste mayor gravedad cuando se trata de leyes de salud, porque se están afectando derechos vinculados con la salud y la vida como derechos humanos fundamentales, amparados por

nuestra Constitución Nacional y por Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional. Entonces hablamos de tratamientos que no llegan, de prestaciones que se dejan sin cobertura, de derechos reconocidos que no pueden ejercerse por la falta de las definiciones reglamentarias indispensables. En esta materia, el tiempo es un elemento fundamental para garantizar los derechos consagrados por el legislador.

Aún más, la gravedad que referimos deriva de la especial vulnerabilidad de quienes están afectados en su salud y con frecuencia este impacto se produce sobre niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad o personas mayores; es decir justamente respecto de quienes constitucional y convencionalmente existen deberes reforzados de tutela de sus derechos.

A título ejemplificativo mencionamos la ley 26.281 de Prevención y Control de todas las formas de transmisión del Chagas que fue promulgada el 05 de setiembre de 2007 y reglamentada quince años después, mediante Decreto 202/2022 del 8 de abril de 2022. Nos referimos a una norma de salud pública de carácter troncal porque además es uno de los deberes inexcusables que surgen del Pacto de los Derechos Económicos Sociales y Culturales cuando en su artículo 12 luego de consagrar el derecho a la salud, dispone como obligación de los Estados firmantes la de: *"c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;"*

La ley 26.689 promulgada el 3 de agosto de 2011, fue reglamentada mediante Decreto 749/2015 el 18 de mayo de 2015, es decir casi cuatro años después.

El 8 de abril de 2015 fue promulgada la ley 27.130 de prevención del suicidio, en el preocupante contexto de suicidios que se producían

especialmente en la franja etaria de la adolescencia y la juventud. No obstante, tuvieron que pasar seis años, para que recién el 10 de setiembre de 2021 se reglamentara la norma.

Una iniciativa que tutela especialmente los derechos de las mujeres que transitan la situación del parto o la cesárea y de los recién nacidos, es la ley 25.929 sobre protección del embarazo y del recién nacido. La ley fue promulgada el 25 de agosto de 2004 y su reglamentación se produjo recién mediante Decreto reglamentario N° 2035 del 2015, el 1 de octubre de 2015.

La ley 26.657 de Salud mental por su parte, fue promulgada el 3 de diciembre de 2010 y reglamentada tres años después mediante el Decreto reglamentario N° 603/2013 el 29 de mayo de 2013.

Los ejemplos pueden continuar, mostrando las excesivas demoras en la reglamentación de las leyes que privaron durante ese tiempo a las personas del ejercicio de los derechos que esas normas consagraban.

Si bien nosotros estamos haciendo referencia solamente a las de salud que son las que por los derechos que tutelan y la vulnerabilidad de las personas destinatarias y beneficiarias de esas normas, nos parecen las más graves, la omisión se extiende a leyes pertenecientes a todas las áreas del derecho.

Entre las leyes pendientes de reglamentación mencionamos a título ejemplificativo la ley 27.712 de promoción y desarrollo de la enfermería que fue promulgada el 3 de mayo de 2023 con el objeto de atender la crisis por la escasez de recursos humanos que tenemos en nuestro país. La tasa nacional de licenciados en enfermería cada 10.000 habitantes según el Observatorio de Talento humano del Ministerio de Salud al 2024, es de 10,31 con una distribución absolutamente dispar en todo el territorio de nuestro país.

A ella se le suman las leyes 27197 de prevención y lucha contra el sedentarismo promulgada el 19 de noviembre de 2015, la ley 27.716 de diagnóstico humanizado, promulgada el 10 de mayo de 2023 y la ley 27.732 de pubertad precoz, promulgada el 12 de octubre de 2023.

Destacamos que en el caso de las dos últimas señaladas las organizaciones de la sociedad civil impulsoras de los proyectos que nuclean a familias que aguardan por la tutela de sus derechos, se ven afectadas por esta omisión.

Es innegable que la reglamentación de las leyes constituye una atribución del Poder Ejecutivo, pero la discrecionalidad que supone su ejercicio no lo habilita a omitir la reglamentación en aquellos casos en los cuales es necesaria para la implementación de la norma.

La doctrina constitucional define claramente la interpretación del precepto constitucional.

Como lo afirma Badeni¹ : *“La reglamentación complementa a la norma legal para facilitar su aplicación”*.

El fundamento de esta atribución es que tal como lo afirma Gelly² *“...integra la ley con los pormenores necesarios para su cumplimiento y la efectividad de sus objetivos”*.

Por su parte Balbín³ señala que el decreto reglamentario se encuentra subordinado a la ley, no se trata de una norma autónoma y se encuentra delimitado por la ley, y por los principios y reglas constitucionales.

¹ BADENI, G. (2006) Tratado de Derecho Constitucional (Vol 2) 2ª.Ed. LA LEY. pp. 1706

² GELLY, M.A. (2004) *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*. (2ª. edición). La Ley. p.693

³ BALBÍN, C. (2010) Los Decretos reglamentarios y de necesidad y urgencia. En D. A. Sabsay (Dir.) – P. Manili (Coord.) *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*. (Vol. 4 pp. 152-175). Hammurabi

Al interpretar armónicamente la función del Ejecutivo de ejecutar las leyes y la atribución del art. 99 inc. 2, la reglamentación aparece entonces no solo como una atribución de carácter discrecional, sino también como un deber necesario para la ejecución de las leyes.

En tal caso la discrecionalidad no se refiere a hacerlo o no. Si la reglamentación es necesaria para asegurar la operatividad de la norma, la omisión reglamentaria constituye una inconstitucionalidad por omisión.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de expresarse al respecto en el fallo Etcheverry y allí nuestro máximo Tribunal consideró que la omisión reglamentaria habilitaba la intervención del Poder Judicial y expresaba:

“La falta de reglamentación del Poder Ejecutivo conduce en la práctica, tal como sostiene el dictamen del señor Procurador Fiscal, a privar de efectos jurídicos a la disposición y, por ende, relega el cumplimiento de la obligación de los empleadores e impide el ejercicio de un derecho concreto de los trabajadores de acceder a un servicio de apoyo en sus tareas de cuidado familiar. Se configura entonces, en los términos de la doctrina de esta Corte, una omisión de autoridad pública frente a un claro mandato legislativo que exige la reglamentación y que ha sido desoído por un tiempo irrazonable, en franca violación del deber establecido en el artículo 99, inciso 2, de la Constitución Nacional (“Villarreal”, Fallos: 337:1564, considerando 11).”⁴

⁴ CSJN. Fallos 344:311 Consid. 1

Llegados a este punto, es claro que es necesario diseñar mecanismos desde el Congreso y, en ejercicio de su función de control para asegurar la efectividad de las leyes, haciéndolo con el margen de prudencia y razonabilidad necesaria para no afectar la zona de reserva de la administración.

En esa línea definimos un plazo razonable para la reglamentación de aquellas leyes que no lo hayan definido y ella fuera necesaria, con posibilidad de ampliarlo por única vez y fundamentada la prórroga en circunstancias objetivas. Entendemos que las múltiples dimensiones que pueden contener algunas leyes, hacen necesaria la participación de distintas áreas de gobierno o consultas técnicas a especialistas, la academia u organizaciones de la sociedad civil, que pueden demandar un plazo mayor.

Proponemos también que la publicación de una ley en el Boletín Oficial incluya la fecha de vencimiento del plazo para su reglamentación y la obligación para el Jefe de Gabinete de Ministros, en su carácter de responsable político ante el Congreso de la Nación de elevar un informe trimestral con las leyes pendientes de reglamentación.

En la iniciativa que presentamos propiciamos la modificación de la Ley 26.122 con el objetivo de atribuir a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo la función de llevar adelante un registro actualizado de las leyes vigentes pendientes de reglamentación, el cual deberá ser publicado en los sitios oficiales de ambas Cámaras del Congreso de la Nación.

De esta forma se garantiza el acceso a información pública relevante por parte de la ciudadanía, particularmente de aquellos sectores que resultan destinatarios directos de las políticas públicas previstas en las leyes aún no reglamentadas. Cuando se trata de normas especialmente sensibles, como aquellas vinculadas al derecho a la salud,

son las personas afectadas quienes padecen cotidianamente las consecuencias derivadas de la demora reglamentaria, especialmente en el contexto de un sistema sanitario caracterizado por su complejidad, segmentación y fragmentación.

La disponibilidad de información precisa y actualizada sobre el estado de reglamentación de las leyes fortalece la transparencia y la rendición de cuentas de los poderes públicos. Asimismo, permite a los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de pacientes y en general a todos los actores involucrados, ejercer los mecanismos institucionales, administrativos, judiciales y de participación democrática que el ordenamiento jurídico pone a su alcance para promover la efectiva implementación de las normas sancionadas por el Congreso de la Nación.

El registro propuesto no constituye únicamente una herramienta de difusión, sino también un instrumento destinado a favorecer el control ciudadano sobre el cumplimiento de las obligaciones reglamentarias del Poder Ejecutivo, contribuyendo así a la plena vigencia y eficacia de las leyes.

En consecuencia, entendemos como imprescindible la consideración del marco normativo que proponemos para poder dotar de la efectividad necesaria a las leyes que este Congreso de la Nación sanciona.

Por último, cabe mencionar que el presente proyecto encuentra como antecedente el trabajo académico realizado por la investigadora de la Universidad Austral María Verónica Nolazco titulado Inconstitucionalidad por omisión reglamentaria. Análisis del fallo de la Corte Suprema en Etcheverry y propuesta de ley sobre la reglamentación de las leyes publicado en la Revista Jurídica Austral Vol. 3, N° 2 (diciembre de 2022): 819-846. Así también, destacamos los valiosos

aportes que la Dra. Nolzco nos realizó durante la elaboración de esta iniciativa.

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

Bernardo Biella Calvet