



PROYECTO DE RESOLUCIÓN

LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN

RESUELVE

Rechazar el DNU 70/2023 publicado en el Boletín Oficial el día 21 de diciembre de 2023 de *“Bases para la reconstrucción de la economía argentina”*, que dispuso, entre otras medidas, la declaración de Emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social, por resultar manifiestamente incompatible con los requisitos y límites establecidos por la Constitución Nacional para el ejercicio excepcional de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo.

DIPUTADO ESTEBAN PAULÓN

DIPUTADO PABLO FARÍAS



FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El presente proyecto de resolución tiene por objeto rechazar el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, denominado Bases para la reconstrucción de la economía argentina, por constituir una grave transgresión al orden constitucional, al principio republicano de división de poderes y a las competencias que la Constitución Nacional reserva al Congreso de la Nación.

No estamos ante un decreto que se haya limitado a responder a una contingencia excepcional mediante medidas puntuales y transitorias. Estamos ante una reforma integral del ordenamiento jurídico argentino, instrumentada al margen del procedimiento constitucional de formación y sanción de las leyes, que pretende redefinir las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad y alterar, de manera permanente, derechos y regímenes jurídicos construidos mediante décadas de deliberación democrática.

El problema central, por lo tanto, trasciende las diferencias que puedan existir respecto de las políticas económicas adoptadas por el Gobierno nacional. Lo que está en discusión es si un presidente puede arrogarse la potestad de sustituir al Congreso, modificar masivamente la legislación vigente y alterar las bases del orden constitucional mediante un instrumento que la propia Constitución concibe como excepcional.

I. La Constitución prohíbe que el Poder Ejecutivo sustituya al Congreso

El artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establece una regla inequívoca: el Poder Ejecutivo no puede, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente admite una excepción cuando circunstancias excepcionales hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, con las exclusiones materiales y las formalidades que la propia norma establece.

Esta disposición no constituye una mera exigencia procedimental. Es una garantía estructural de la democracia constitucional: impide que la voluntad de una sola persona sustituya la deliberación de un órgano plural, representativo y federal, en el que deben confrontarse intereses, hacerse públicas las razones de las decisiones y garantizarse la participación de las distintas fuerzas políticas.

La reforma constitucional de 1994 incorporó esta regulación con el propósito de atenuar el hiperpresidencialismo y fortalecer las atribuciones legislativas y de control del Congreso. Por eso, las facultades excepcionales del Poder Ejecutivo deben interpretarse restrictivamente, y cualquier duda debe resolverse en favor de las competencias del Poder Legislativo.



En su intervención en la Convención Constituyente de 1994, Raúl Alfonsín sostuvo precisamente que las facultades presidenciales de dictar decretos de necesidad y urgencia debían someterse al más cuidadoso escrutinio y que, ante dudas interpretativas, debía privilegiarse la solución que preservara las atribuciones del Congreso.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación también estableció límites estrictos. En Verrocchi (Fallos 322:1726), señaló que el ejercicio de facultades legislativas por el Poder Ejecutivo requiere circunstancias excepcionales que impidan el trámite legislativo ordinario o una urgencia cuya atención resulte incompatible con los tiempos de ese procedimiento. En Consumidores Argentinos (Fallos 333:633), reafirmó el carácter excepcional de esta atribución y descartó que las dificultades propias del trámite parlamentario justifiquen, por sí solas, su utilización.

Ninguna de estas condiciones habilita a convertir el decreto de necesidad y urgencia en una herramienta ordinaria de gobierno ni en una vía alternativa para ejecutar un programa político que no ha sido sometido al debate legislativo correspondiente.

El DNU 70/2023 no supera ese estándar constitucional. El propio decreto invocó desequilibrios económicos y sociales acumulados durante años, cuya existencia podía ser conocida al momento de asumir el Gobierno. No identificó una circunstancia súbita que impidiera al Congreso reunirse y tratar las reformas propuestas. Por el contrario, el Poder Ejecutivo convocó posteriormente a sesiones extraordinarias e incluyó iniciativas legislativas en una agenda que abarcaba parte sustancial de las materias reguladas por el decreto.

La conveniencia, la celeridad o la amplitud de un programa de gobierno no equivalen a la imposibilidad constitucional de legislar. Tampoco la ausencia de mayorías parlamentarias suficientes puede transformarse en una habilitación para prescindir del Congreso.

Como advirtieron los especialistas convocados al debate sobre el DNU 70/2023, el interrogante decisivo no es si el Poder Ejecutivo considera necesarias sus reformas, sino si existían las circunstancias extraordinarias que la Constitución exige para adoptarlas por decreto. La respuesta, en este caso, es negativa.

II. Una reforma estructural y permanente por una vía excepcional

La magnitud del DNU 70/2023 confirma la gravedad de la transgresión. Sus 366 artículos modificaron o derogaron numerosas leyes y regímenes normativos de materias heterogéneas: contratos, alquileres, tierras rurales, salud, medicina prepaga, medicamentos, trabajo, comercio, industria, servicios públicos, transporte y empresas estatales, entre otras.



No se trató de una respuesta circunscripta a una emergencia concreta. El decreto procuró transformar de manera general las reglas que organizan la vida económica y social, mediante modificaciones destinadas a perdurar más allá de la situación coyuntural que se invocó para justificarlas, y, por ello, fue calificada como una “reforma constitucional encubierta”.

La excepcionalidad constitucional no puede utilizarse para producir reformas definitivas que requieren discusión pública, evaluación de sus consecuencias y sanción parlamentaria. Mucho menos cuando se pretende alterar simultáneamente decenas de regímenes legales, cada uno con sus propios antecedentes, objetivos, destinatarios y equilibrios.

Como señaló el constitucionalista Andrés Gil Domínguez en el debate sobre el decreto, la sustitución de un conjunto tan amplio de normas mediante una única decisión ejecutiva no solamente compromete la división de poderes: permite que el Presidente se arroge la facultad de elegir discrecionalmente cuándo someter una política al Congreso y cuándo imponerla directamente por decreto.

El problema es también democrático. La deliberación legislativa no constituye un obstáculo que deba sortearse para acelerar las decisiones gubernamentales, sino una garantía para que las normas que afectan derechos e intereses colectivos sean discutidas, fundamentadas y sometidas al control de los representantes del pueblo y de las provincias.

Esta modalidad de reforma masiva tampoco satisface las exigencias de previsibilidad y seguridad jurídica. La estabilidad de las reglas depende de procedimientos constitucionales regulares, no de la posibilidad de que cada administración modifique unilateralmente, al inicio de su mandato, una parte sustancial del ordenamiento jurídico.

III. El artículo 2 y la pretensión de alterar el orden constitucional

El núcleo más profundo del decreto se encuentra en su artículo 2, que establece como objetivo general la vigencia de un sistema económico basado en decisiones libres, la libre concurrencia, el respeto a la propiedad privada y la libre circulación de bienes, servicios y trabajo.

Estos principios no son, en sí mismos, ajenos a la Constitución Nacional. El problema reside en pretender convertirlos, mediante una norma ejecutiva, en un mandato general de desregulación capaz de desplazar los restantes principios, derechos y obligaciones que integran nuestro orden constitucional.

La Constitución argentina no consagra un orden económico desvinculado de los derechos humanos, ni reduce la función estatal a garantizar el funcionamiento del mercado. Reconoce la propiedad privada, las libertades económicas y la iniciativa



individual, pero también impone obligaciones de protección y promoción de derechos, establece garantías laborales y sociales y encomienda al Estado responsabilidades específicas en materia de desarrollo humano, educación, salud, ambiente y bienestar general.

Los artículos 14, 14 bis, 17, 28, 42 y 75, incisos 18, 19, 22 y 23, deben interpretarse de manera armónica. Ese entramado constitucional impide que la libertad económica sea invocada como fundamento para desconocer los derechos de quienes se encuentran en condiciones de desigualdad o para dismantelar indiscriminadamente los mecanismos de protección establecidos por la ley.

La profesora de Derecho Constitucional Laura Clérico, al analizar el DNU 70/2023, puso especialmente el acento en el artículo 75, inciso 23, de la Constitución Nacional, que encomienda al Congreso legislar y promover medidas de acción positiva para garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales.

Este mandato obliga a considerar el impacto de las decisiones públicas sobre mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad y otros colectivos expuestos a desigualdades estructurales. Un programa de desregulación general no puede ignorar esas obligaciones ni presumir que la eliminación de las protecciones legales produce, por sí misma, condiciones de igualdad.

La cuestión es, entonces, constitucional antes que económica: ninguna orientación de política pública habilita al Poder Ejecutivo a redefinir unilateralmente el equilibrio entre libertades, derechos y responsabilidades estatales establecido por la Constitución.

El artículo 2 adquiere especial gravedad cuando se lo interpreta como fundamento para desplegar, mediante normas posteriores, una transformación general del ordenamiento jurídico sin intervención del Congreso. En ese sentido, el decreto pretende operar como una suerte de reforma constitucional encubierta: no porque todo proceso de desregulación implique necesariamente una reforma de la Constitución, sino porque procura utilizar una norma ejecutiva para imponer una concepción del orden económico y social que subordina o desplaza garantías y mandatos constitucionales vigentes.

El artículo 30 de la Constitución Nacional establece un procedimiento específico para su reforma, que requiere una mayoría agravada del Congreso y la intervención de una Convención convocada al efecto. Ningún decreto presidencial puede reemplazar ese procedimiento ni alterar por vía indirecta la estructura de derechos y competencias que la Constitución consagra.

La gravedad institucional del DNU reside, precisamente, en esa pretensión de refundación normativa por fuera de las reglas de la democracia constitucional.



IV. El control del Congreso es una obligación constitucional

El artículo 29 de la Constitución Nacional prohíbe conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias o la suma del poder público. Esta prohibición debe leerse conjuntamente con el artículo 99, inciso 3, que establece la nulidad absoluta e insanable de las disposiciones legislativas dictadas fuera de los supuestos excepcionales que autoriza la Constitución.

No se trata de normas aisladas. Ambas expresan una decisión fundamental del constitucionalismo argentino: impedir la concentración del poder y preservar el sistema de controles recíprocos que sostiene la República.

La Ley 26.122 reglamenta la intervención del Congreso respecto de los decretos de necesidad y urgencia y dispone que su aprobación o rechazo debe expresarse mediante resoluciones de ambas Cámaras. El Senado de la Nación ya rechazó el DNU 70/2023 el 14 de marzo de 2024. Corresponde ahora a esta Cámara ejercer su propia atribución constitucional y pronunciarse expresamente.

El control parlamentario no debe confundirse con una nueva instancia de debate legislativo sobre cada una de las reformas contenidas en el decreto. Su objeto inmediato es determinar si el Poder Ejecutivo estaba constitucionalmente habilitado para ejercer facultades legislativas en esas circunstancias.

En este caso, la amplitud de las materias reguladas, el carácter permanente de las modificaciones y la ausencia de una imposibilidad real de funcionamiento del Congreso muestran que no se trató del ejercicio legítimo de una potestad excepcional, sino de la sustitución de las atribuciones legislativas del Parlamento.

El rechazo no constituye, por lo tanto, una opción partidaria ni una discrepancia de oportunidad. Es el cumplimiento de una responsabilidad institucional indelegable.

V. Una decisión urgente frente a consecuencias concretas

Desde su dictado, el DNU 70/2023 ha sido objeto de impugnaciones judiciales y de decisiones que limitaron o dejaron sin efecto la aplicación de determinadas disposiciones.

La emergencia general declarada en su artículo 1 tenía como fecha de finalización el 31 de diciembre de 2025, sin perjuicio de las prórrogas específicas dispuestas para determinadas materias.

A su vez, en el marco de la invocada emergencia y delegación de facultades, el gobierno de Javier Milei contó al inicio de la gestión con las herramientas de la Ley 27.742, *“Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos”*, la cual rechazamos



enfáticamente en su oportunidad, y -aunque “retaceada”- obtuvo sanción en este Congreso de la Nación. En materia laboral, además, parte de las reformas originalmente introducidas por el decreto fue posteriormente abordada por legislación sancionada por el Congreso.

Estas circunstancias no vuelven abstracto el deber de esta Cámara de pronunciarse. Por el contrario, muestran que la vigencia y los efectos de las distintas disposiciones han seguido trayectorias diferentes, mientras subsisten consecuencias jurídicas relevantes derivadas de la derogación de normas legales por una vía constitucionalmente excepcional.

La cuestión recobra particular urgencia a partir de la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 29 de septiembre de 2026 en la causa C.E.C.I.M. La Plata c/ PEN s/ amparo ley 16.986. En ese pronunciamiento, el Tribunal revocó la sentencia de la Cámara Federal de La Plata que había declarado la inconstitucionalidad del artículo 154 del DNU 70/2023, mediante el cual se derogó la Ley 26.737 de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales. Si bien la Corte rechazó la demanda por considerar que la asociación actora carecía de legitimación para promover el proceso y que no se encontraba configurado un caso o controversia judicial que habilitara el pronunciamiento y no resolvió la validez constitucional del artículo 154, lo cierto es que la sentencia dejó sin efecto la declaración de inconstitucionalidad declarada por la Cámara interviniente y, en la práctica, rehabilitó la derogación de la Ley de Tierras dispuesta por el Poder Ejecutivo.

La Ley 26.737 establece límites a la titularidad extranjera de tierras rurales, con el propósito de proteger intereses vinculados con la soberanía, los recursos naturales, el territorio y el desarrollo nacional. Su derogación integral por decreto elimina ese régimen de protección sin que medie una ley del Congreso que dispusiera tal modificación.

El antecedente es particularmente significativo porque, en el debate parlamentario posterior sobre la denominada inviolabilidad de la propiedad privada, el intento de modificar ese régimen no obtuvo los consensos necesarios para avanzar en el Senado y fue ampliamente rechazado en las calles por la sociedad civil movilizada. Una transformación de semejante relevancia no pudo concretarse mediante el procedimiento legislativo, pero sus efectos derivan hoy de una disposición incorporada al ordenamiento por un DNU cuya validez constitucional continúa sin haber sido resuelta en cuanto al fondo en esa causa judicial.

En este contexto, corresponde advertir que el fallo de la Corte vuelve más urgente la necesidad de intervención del Congreso, que conserva plenamente la atribución de control que le reconoce el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La protección del territorio, de los recursos estratégicos y de los intereses colectivos de la Nación no puede quedar subordinada a una derogación dispuesta por una



vía excepcional que prescindió del debate parlamentario. Tampoco puede aceptarse que la falta de un pronunciamiento judicial sobre el fondo convierta en irrelevante el control político y constitucional que corresponde ejercer a los representantes del pueblo.

El caso de la Ley de Tierras ilustra, con particular claridad, el alcance de lo que está en juego: cuando el Poder Ejecutivo utiliza un decreto para derogar una ley del Congreso, las consecuencias pueden extenderse en el tiempo y afectar intereses que exceden a las partes de un litigio individual.

Por eso, el rechazo del DNU 70/2023 implica una decisión necesaria, urgente e histórica para reafirmar la supremacía constitucional, preservar las atribuciones del Congreso y evitar que se consolide un mecanismo de concentración de poder incompatible con la forma republicana de gobierno.

Por las razones expuestas, solicitamos a nuestros pares la aprobación del presente proyecto de resolución.

DIPUTADO ESTEBAN PAULÓN

DIPUTADO PABLO FARÍAS