



PROYECTO DE RESOLUCIÓN

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación...

RESUELVE:

Artículo 1º. Rechazar, en los términos de la ley 26.122, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70, de fecha 20 de diciembre de 2023 (Mensaje 01/2024).

Artículo 2º. Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Maximiliano Ferraro
Mónica Frade



FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 constituye, por su extensión, por la diversidad de las materias alcanzadas y por la profundidad de las reformas introducidas, un caso particularmente grave, peligroso y relevante para analizar los límites constitucionales al ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo.

A través de un único decreto se modificaron y derogaron numerosos regímenes legales vinculados con materias económicas, laborales, sociales, comerciales, sanitarias, territoriales y administrativas. Muchas de esas modificaciones tuvieron además vocación de permanencia y alteraron normas sancionadas por el Congreso de la Nación mediante el procedimiento legislativo ordinario. Esto afecta el corazón del principio de legalidad constitucional y la seguridad jurídica de numerosos instrumentos y relaciones del derecho.

La cuestión que corresponde analizar no se limita, por lo tanto, a la conveniencia o inconveniencia de cada una de las reformas incorporadas. Lo que se encuentra en discusión es el instrumento utilizado para adoptarlas y, particularmente, si al momento de su dictado se encontraban reunidas las circunstancias excepcionales que la Constitución Nacional exige para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer facultades de naturaleza legislativa.

En el diseño institucional establecido por nuestra Constitución, la función legislativa corresponde al Congreso de la Nación. El artículo 99 inciso 3° parte de una regla terminante: el Poder Ejecutivo no puede, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. La posibilidad de dictar decretos de necesidad y urgencia aparece únicamente como una excepción frente a circunstancias extraordinarias que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes.

Esa excepcionalidad adquiere una importancia todavía mayor cuando se pretende modificar mediante un decreto una cantidad tan significativa de leyes y regímenes jurídicos. Cuanto mayor es el alcance de la intervención legislativa del Poder Ejecutivo, mayor debe ser también el rigor con el que el Congreso examine la existencia de los presupuestos constitucionales que podrían justificarla.

Este análisis resulta especialmente necesario en el caso del DNU 70/2023. Desde su dictado, el Congreso continuó funcionando, fue convocado a sesiones extraordinarias por el propio Poder Ejecutivo, recibió proyectos de reforma sobre muchas de las mismas materias alcanzadas por el decreto y sancionó posteriormente distintas leyes vinculadas con ellas. A su vez, el Senado de la Nación rechazó expresamente el DNU en marzo de 2024, mientras que la Cámara de Diputados aún no ha adoptado un pronunciamiento.



Durante los casi tres años transcurridos desde el dictado del DNU 70/2023, el Poder Ejecutivo contó con tiempo suficiente para remitir al Congreso los proyectos de ley y los mensajes correspondientes destinados a sostener, consolidar o profundizar aquellas reformas que considerara necesarias. No existe, por lo tanto, impedimento alguno para que las modificaciones normativas que el Poder Ejecutivo pretenda mantener sean sometidas al procedimiento ordinario de formación y sanción de las leyes, en todo de acuerdo con la Constitución Nacional. Si el Poder Ejecutivo entendía —y entiende aún— que determinadas reformas resultan necesarias para su programa de gobierno y la vida de los argentinos, tuvo y tiene a su alcance la herramienta institucional adecuada para promoverlas, enviar los correspondientes proyectos de ley al Congreso de la Nación.

No puede atribuirse al Congreso la responsabilidad por las eventuales consecuencias derivadas de la utilización excepcional de un mecanismo constitucionalmente previsto para circunstancias extraordinarias. Si el Poder Ejecutivo decidió concentrar en un único decreto de necesidad y urgencia la modificación y derogación de decenas de normas y regímenes legales, asumió también la fragilidad constitucional propia de ese instrumento y la necesidad de someterlo al control parlamentario correspondiente. Por el contrario, el Congreso tiene la responsabilidad y el deber constitucional de ejercer el control que le corresponde conforme al artículo 99 inciso 3° de la Constitución Nacional y a la Ley 26.122. Y si el Poder Ejecutivo considera que alguna de las reformas contenidas en el DNU debe subsistir, puede someterla nuevamente a consideración del Congreso mediante el trámite legislativo ordinario.

Por las razones que se desarrollan a continuación, entendemos que el DNU 70/2023 no satisface los requisitos constitucionales que habilitan el ejercicio excepcional de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo y, en consecuencia, corresponde su rechazo.

I.1. Requisitos sustantivos y formales para el dictado de los DNU

I.1.1. Una interpretación restrictiva

Una primera aclaración en torno a lo regulado por el artículo 99 inciso 3 es la obligatoriedad de su interpretación restrictiva. En este sentido cabe aclarar que la regla general y pauta interpretativa respecto de la potestad legislativa del Poder Ejecutivo es su total prohibición, bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Únicamente en casos excepcionales le está permitido al Ejecutivo emitir disposiciones de este tipo, bajo estricto cumplimiento de los requisitos fijados en la propia Constitución.

Esta es la conclusión a la que se arriba de una lectura de las normas atinentes de nuestra Constitución, especialmente si tenemos en cuenta un criterio sistemático de interpretación, de acuerdo con el cual, todas las normas del sistema que forman la Constitución Nacional puedan ser interpretadas de manera que se concilien entre ellas. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la primera regla interpretativa es darle pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera



que armonicen con el ordenamiento jurídico restante, con los principios y garantías de la Constitución.

Del juego sistemático de estas normas surge la interpretación correcta de la Constitución Nacional en esta materia. Así, tanto el artículo 76 como el artículo 99 inciso 3, establece un principio prohibitivo expreso en materia de uso de atribuciones legislativas por parte del Ejecutivo. No puede el Poder Ejecutivo asumir funciones legislativas ni puede el Congreso delegar estas funciones.

Aclarada la cuestión referida a cuál es el principio rector en la materia, corresponde evaluar los diversos requisitos, sustantivos y formales, que existen como prerequisite para la validez de los decretos de necesidad y urgencia.

I.2. Requisitos sustantivos

I.2.1. Las "circunstancias excepcionales".

El primer punto al que hace referencia nuestra Constitución es la situación fáctica que debe darse para la validez del dictado de los decretos de necesidad y urgencia.

Estas "circunstancias excepcionales" deben proyectarse consecuentemente en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes.

Sobre este punto, Quiroga Lavié sostuvo que *"la norma viene, con toda claridad, a establecer que frente a una imposibilidad funcional por parte del Congreso para desempeñarse como tal, es que se puede utilizar el instrumento de excepción, pero no en el caso de que se trate de una imposibilidad política, por parte del Ejecutivo, de conseguir los votos de los representantes del pueblo a favor de una iniciativa legislativa suya"*.

Para que el Poder Ejecutivo pueda dictar un DNU, debe ser "imposible" que actúe el Congreso. Nuestra Constitución Nacional no permite los DNU por conveniencia, es decir que no se puede dictarlo cuando el debate parlamentario haga que se lentifique el proceso para su sanción. Doctrinarios como Bidart Campos, Comadira, Pérez Hualde, entre otros, sostienen que la imposibilidad no implica conveniencia. Sólo casos de severos colapsos en la economía nacional que no permitirían sujetar al debate del Congreso Nacional las vías de solución, o supuestos de cierre del Congreso frente a situaciones de guerra u otro tipo de catástrofe que mantenga al Congreso cerrado o impida la espera del debate legislativo por inminencia y gravedad de los daños a reparar, habilitarían el dictado de decretos de este tipo.

La mera circunstancia crítica, entonces, no amerita el dictado de los DNU, si este supuesto fáctico no imposibilita el trámite ordinario de sanción de las leyes nacionales. Bidart Campos expresó que "es muy claro y elocuente; a la mención de excepcionalidad agrega palabras que no soportan tergiversaciones oportunistas; así, cuando dice que las circunstancias excepcionales hacen "imposible" el seguimiento del procedimiento legislativo, hemos de entender que esta imposibilidad no alcanza a alojar una mera inconveniencia ni



habilita a elegir discrecionalmente, por un puro criterio coyuntural y oportunista, entre la sanción de una ley y la emanación más rápida de un decreto".

Por último, la Corte también ha sostenido que las circunstancias excepcionales deben ser reconocidas por el propio Congreso de la Nación.

I.2.2. Las materias prohibidas

El segundo punto que establece el artículo en cuestión es una prohibición absoluta para el dictado por el Poder Ejecutivo de DNU: nunca se podrán dictar decretos de necesidad y urgencia que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos. Tal como lo sostiene Balbín, *"las materias vedadas constituyen una reserva legal, es decir una actividad excluida"*. La prohibición de dictar decretos de urgencia de sustancia penal o tributaria tienen como objetivo reforzar el principio de legalidad, que en esos temas ya estaba asegurado en la Constitución (artículos 17° y 18° de la Constitución).

I.2.3. La motivación

El tercer requisito sustantivo se deriva del principio republicano de gobierno plasmado en el artículo 1° de la Constitución Nacional y es la exigencia de la motivación que todo decreto de necesidad y urgencia debe tener para su legitimidad y legalidad.

Como la doctrina lo sostiene, la motivación *"es la explicitación de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que fundamentan la emanación del acto. Asimismo, esta motivación debe ser suficiente"*, es decir, que no debe ser vaga o genérica. En este mismo sentido, Gordillo sostiene que *«La fundamentación fáctica y jurídica con que la administración entiende sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada»*. *Precisamente si es la fundamentación preferimos llamarla así [...] La garantía de la fundamentación del acto no es una cuestión secundaria, instrumental, prescindible, subsanable. Así como una sentencia no es tal si no está fundada en los hechos y en el derecho, la decisión administrativa inmotivada es abuso de poder, es arbitrariedad, sistema autoritario de gobierno, si no tiene la simple y humilde explicación que la coloca por debajo del derecho y no por encima de los hombres. Con base en los hechos del caso y no con invocaciones abstractas y genéricas aplicables a una serie indeterminada de casos. Por ello se ha dicho también que si una decisión no expresa cuáles son los motivos, en verdad ya no los tiene en el doble sentido de carecer asimismo de sustrato fáctico, de sustento en los hechos que deberían determinarla. Antes se expresaba que el acto que carece de explicación carece también de causa"[...]* *"La necesidad de motivación no se satisface con arbitrarias expresiones tales como por razones de mejor servicio; por ser conveniente y necesario a los superiores intereses del Estado; en virtud de las atribuciones que le confiere claramente la ley n° [...]* *"La no fundamentación o utilización de fórmulas vacuas y vacías, o dogmáticas, apodícticas, etc., en esta lista de ejemplos, significa inutilizar totalmente la defensa o argumentación y es vicio que debiera ser insanable: Son exactamente lo mismo que la*



desnuda invocación del interés público, el bien común, la oportunidad, el mérito, la conveniencia. Sin una explicación razonable y racional, no significan nada”

Por esto mismo, tanto en el mensaje que da cuenta del dictado del decreto emitido por el Poder Ejecutivo, como en sus considerandos, se deben precisar siempre qué acontecimientos han producido la causa constitucional o hecho habilitante para su emisión, cuáles son los bienes que desea preservar a través de su dictado, las razones por las cuales no puede resolver la emergencia mediante mecanismos ordinarios y sí mediante el decreto que se emite.

I.2.4. La razonabilidad

Como cuarto requisito, todo decreto de necesidad y urgencia debe ser razonable. En nuestro ordenamiento jurídico el control de constitucionalidad tiene numerosas facetas y pautas para su aplicación, entre las cuales se encuentra el estándar jurídico de la razonabilidad. Esto implica que toda vez que se ejerza el control judicial de razonabilidad sobre los actos estatales, no se está haciendo otra cosa que llevar adelante un tipo de control de constitucionalidad.

Este control exige verificar , objetivamente, una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin buscado con la medida y razonabilidad respecto de las circunstancias que dan lugar a su dictado. Tal como Bidart Campos lo sostuvo, la razonabilidad "exige que el "medio" escogido para alcanzar un "fin" válido guarde proporción y aptitud suficiente con ese fin, o bien, que se verifique una "razón" valedera para fundar tal o cual acto de poder".

I.2.5. La temporalidad

Por último, dado que el decreto sólo es válido ante la existencia de circunstancias excepcionales y dado que éstas tienen una perdurabilidad determinada (la emergencia es, por propia definición, temporaria), el acto del Poder Ejecutivo debe tener una vigencia acotada, es decir, sujeta a término. *Ya en 1959 la Corte sostuvo, respecto a las medidas en emergencia, que "la emergencia dura el tiempo que duran las causas que la han originado".* La consecuencia práctica de esta exigencia es que el decreto debe fijar explícitamente el plazo temporal durante el cual tendrá vigencia, que será el que se presuma razonablemente durará la emergencia o bien el indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria.

1.3 Subsistencia del control judicial de constitucionalidad

No está de más resaltar que el Poder Judicial preserva toda su potestad de controlar la constitucionalidad de la legislación dictada bajo delegación o por decretos de necesidad y urgencia. Por una parte, los jueces tienen el deber de someter la legislación en cuestión al escrutinio sobre su concordancia con la Constitución Nacional, como lo tienen respecto del resto de la legislación

II. Análisis en particular del Decreto 70/2023

II.1. La ausencia de circunstancias excepcionales que imposibilitaran la intervención del Congreso

El Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023, dictado el 20 de diciembre de 2023, introdujo modificaciones de muy amplio alcance en el ordenamiento jurídico nacional mediante la derogación y modificación de numerosas leyes y regulaciones referidas a materias de significativa relevancia económica, social e institucional. La magnitud de las reformas dispuestas, la diversidad de las materias comprendidas y el carácter estructural de muchas de ellas obligan a examinar con particular rigor si se encontraban reunidos los presupuestos excepcionales establecidos por el artículo 99 inciso 3° de la Constitución Nacional para habilitar al Poder Ejecutivo a ejercer funciones de naturaleza legislativa. Frente a reformas de semejante amplitud, la utilización de un decreto de necesidad y urgencia exige un examen especialmente estricto de las circunstancias que justificarían el desplazamiento de los mecanismos ordinarios de deliberación parlamentaria.

La magnitud del decreto es, en sí misma, un problema constitucional. El Decreto 70/2023 tiene 366 artículos y modifica o deroga leyes de materias sin conexión entre sí: contrato de trabajo, asociaciones sindicales, locaciones urbanas, abastecimiento, medicina prepaga, obras sociales, sociedades comerciales y deportivas, régimen de tierras rurales, aeronavegación, empresas del Estado, entre muchas otras.

La estructura ómnibus frustra el control que la Constitución exige. La Ley 26.122 obliga a cada Cámara a aprobar o rechazar el decreto completo, sin enmiendas. Así, el control previsto como garantía se convierte en un voto de bloque. El propio Congreso reconoció el defecto en 2025 en el tratamiento y aprobación de reformas a la Ley 26.122, las sanciones aún de ratificación pendiente del Senado, incorporaron la exigencia de que cada decreto verse sobre una única materia, tomando este decreto como ejemplo.

El artículo 1° del Decreto 70/2023 declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social. Sin embargo, tal como se desarrolló precedentemente, la existencia de una situación crítica o de emergencia no satisface por sí sola el requisito previsto por el artículo 99 inciso 3° de la Constitución Nacional. Resulta necesario, además, que las circunstancias excepcionales invocadas hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes. La cuestión que corresponde determinar, por lo tanto, no es únicamente si al momento del dictado del decreto existían problemas económicos o sociales que reclamaban respuestas estatales, sino si ellos revestían características tales que tornaran imposible la intervención del Congreso.



Los propios actos adoptados por el Poder Ejecutivo en aquellos días permiten descartar esa imposibilidad. Apenas dos días después del dictado del DNU, el Poder Ejecutivo convocó al Congreso de la Nación a sesiones extraordinarias a partir del 26 de diciembre de 2023. A su vez, el 27 de diciembre remitió al Congreso el proyecto denominado “Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”, mediante el cual procuró impulsar una extensa agenda de reformas legislativas y propuso, entre otras cuestiones, la ratificación del propio Decreto 70/2023. De este modo, mientras se invocaba la necesidad de recurrir a un instrumento excepcional, el propio Poder Ejecutivo convocaba al Congreso y sometía a su consideración un proyecto legislativo de extraordinaria extensión.

La actuación posterior confirma, además, que no existía una imposibilidad funcional del Congreso. Durante los años siguientes el Poder Ejecutivo continuó remitiendo proyectos de ley e impulsando reformas sobre materias que habían sido alcanzadas por el Decreto 70/2023, mientras que el Congreso debatió y sancionó normas de especial trascendencia, entre ellas la Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. La dificultad para obtener determinadas mayorías parlamentarias, o la conveniencia de imprimir mayor velocidad a una reforma, no pueden ser equiparadas con la imposibilidad exigida por la Constitución. De lo contrario, la excepcionalidad prevista en el artículo 99 inciso 3° quedaría reducida a una opción política del Poder Ejecutivo frente al procedimiento legislativo ordinario.

II.2. La proyección temporal de las reformas y la disponibilidad del procedimiento legislativo ordinario

El análisis de la necesidad y urgencia debe considerar también la naturaleza y proyección temporal de las medidas adoptadas. El Decreto 70/2023 no se limitó a establecer disposiciones transitorias dirigidas a enfrentar una coyuntura excepcional, sino que derogó y modificó regímenes legales completos en materias tan diversas como las relaciones laborales, las asociaciones sindicales, la medicina prepaga, las obras sociales, los alquileres, las sociedades comerciales y deportivas, el transporte, la aeronavegación y el régimen de tierras rurales. Se trata, en numerosos casos, de modificaciones estructurales del ordenamiento jurídico, concebidas con vocación de permanencia y no como respuestas temporales frente a una situación extraordinaria.

Esta circunstancia resulta especialmente relevante a la luz del requisito de temporalidad desarrollado precedentemente. La emergencia puede justificar, bajo estrictas condiciones constitucionales, la adopción de medidas excepcionales destinadas a responder a una situación determinada. Sin embargo, cuando el instrumento utilizado sustituye o deroga de manera definitiva regímenes legales sancionados por el Congreso, corresponde examinar con mayor rigor la relación entre la urgencia invocada y el carácter permanente de las reformas dispuestas.



A ello debe agregarse el tiempo transcurrido desde el dictado del decreto. Han pasado casi tres años desde diciembre de 2023, durante los cuales el Poder Ejecutivo dispuso de manera continua de la posibilidad de someter al Congreso las reformas que considerara necesario mantener, modificar o profundizar. La vía legislativa ordinaria no sólo permaneció disponible, sino que fue utilizada por el propio Poder Ejecutivo en distintas oportunidades para procurar sustento legal a reformas de alcance estructural y, en algunos casos, para volver a regular materias que habían sido comprendidas por el Decreto 70/2023.

Así ocurrió con la Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, sancionada el 27 de junio de 2024. Mediante esa norma el Congreso legisló sobre una extensa agenda de reforma administrativa, económica, estatal y laboral, declaró emergencias en materias determinadas y modificó o complementó numerosos regímenes legales. Su sanción demuestra que el Poder Ejecutivo pudo recurrir al procedimiento parlamentario ordinario para impulsar una parte sustantiva de su programa de reformas y someterlo a la deliberación y decisión de ambas Cámaras.

Un antecedente todavía más directo se encuentra en la Ley 27.802 de Modernización Laboral, sancionada el 27 de febrero de 2026. Esta ley volvió a regular de manera amplia diversas cuestiones laborales y modificó, entre otras normas, la Ley de Contrato de Trabajo, materia que había sido alcanzada por el Título IV del Decreto 70/2023.

Estos antecedentes ponen de manifiesto que el Poder Ejecutivo contó durante todo este período con mecanismos constitucionales ordinarios para procurar el respaldo legislativo de las reformas que entendiera necesario sostener. En algunos casos decidió utilizarlos y las modificaciones fueron sometidas al debate, negociación y aprobación del Congreso. En otros, en cambio, permanecieron vigentes disposiciones dictadas originariamente mediante el Decreto 70/2023 sin que se promoviera su sustitución por una ley.

Esa diferencia resulta constitucionalmente relevante. Si determinadas reformas estructurales podían ser sometidas al Congreso mediante proyectos de ley, no se advierten razones que justifiquen que otras continúen descansando indefinidamente en un instrumento cuya validez depende, precisamente, de la existencia de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir el trámite legislativo ordinario. El transcurso del tiempo no subsana la ausencia de ese presupuesto ni puede convertir en ordinaria una potestad que la Constitución concibió como excepcional.

II.3. La derogación de la Ley de Tierras Rurales, sus antecedentes parlamentarios y el control judicial

Dentro de las numerosas reformas introducidas por el Decreto 70/2023, la derogación de la Ley 26.737 de Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de Tierras Rurales constituye un caso especialmente significativo para analizar tanto



el alcance de las modificaciones adoptadas como la importancia de preservar la intervención del Congreso.

Mediante su artículo 154, el Decreto 70/2023 derogó íntegramente la Ley 26.737. La modificación reviste particular trascendencia en tanto afecta un régimen jurídico vinculado con la titularidad extranjera de tierras rurales, la regulación del territorio y la capacidad del Estado para establecer condiciones respecto del acceso y dominio sobre bienes de especial relevancia estratégica.

La protección de las tierras rurales excede una cuestión exclusivamente patrimonial. Se vincula con la integridad territorial, la preservación de recursos estratégicos y la capacidad de la Nación para definir las condiciones de acceso y titularidad de sus tierras. Se trata de intereses que trascienden la esfera individual y comprometen decisiones estratégicas respecto del territorio nacional, cuya regulación exige un ámbito de deliberación que permita la participación de los representantes del pueblo y de las provincias. Fundamentos

La experiencia parlamentaria posterior confirma la relevancia de ese procedimiento. En 2026 el Poder Ejecutivo volvió a impulsar modificaciones al régimen de tierras rurales en el marco del proyecto sobre inviolabilidad de la propiedad privada. El tratamiento de la iniciativa puso nuevamente la cuestión bajo consideración del Congreso y obligó a someter las modificaciones proyectadas a la discusión entre las distintas fuerzas políticas y a la conformación de las mayorías necesarias para su aprobación. Este antecedente resulta especialmente significativo porque demuestra que las reformas sobre esta materia podían ser tramitadas mediante el procedimiento legislativo ordinario y quedar sujetas a las reglas propias de la deliberación parlamentaria.

La circunstancia de que una propuesta legislativa deba ser modificada, limitada o no consiga las mayorías requeridas no constituye una anomalía ni una imposibilidad constitucional. Es una consecuencia propia del sistema representativo. Como fue desarrollado precedentemente, la imposibilidad política de obtener consenso legislativo no puede equipararse a la imposibilidad funcional del Congreso prevista por el artículo 99 inciso 3° de la Constitución Nacional. El debate, la negociación y la eventual falta de acuerdo integran el procedimiento mediante el cual se forma la voluntad legislativa.

La discusión respecto del régimen de tierras rurales dio lugar, además, a importantes expresiones y movilizaciones de organizaciones sociales, sindicales, ambientales, campesinas y de actores provinciales. Tales manifestaciones no sustituyen la decisión institucional que corresponde al Congreso, pero dan cuenta de la trascendencia pública y federal de la materia y refuerzan la necesidad de que modificaciones de semejante alcance sean sometidas a un debate legislativo amplio.



La derogación de la Ley 26.737 generó una controversia judicial que resulta relevante para delimitar las distintas instancias de control sobre el Decreto 70/2023. El Centro de Ex Combatientes Islas Malvinas La Plata promovió una acción de amparo contra el artículo 154. La Cámara Federal de La Plata reconoció la legitimación de la asociación y consideró que la soberanía nacional comprometida constituía un bien colectivo susceptible de tutela judicial.

La cuestión planteada puso de manifiesto las dificultades que pueden presentarse para obtener tutela jurisdiccional cuando la afectación denunciada recae sobre bienes o intereses indivisibles que pertenecen a la comunidad en su conjunto. La exigencia de una lesión individual diferenciada puede adquirir particular relevancia en estos supuestos, en los que la propia naturaleza del interés comprometido dificulta su traducción en una pretensión estrictamente individual.

La Corte Suprema dejó posteriormente sin efecto la decisión dictada en la causa por razones vinculadas con la legitimación y la existencia de un caso o controversia, sin resolver la validez constitucional del artículo 154. El fondo de la controversia quedó, por lo tanto, sin una decisión judicial definitiva.

Esta circunstancia permite distinguir con claridad las distintas formas de control previstas por nuestro sistema constitucional. El Poder Judicial ejerce el control de constitucionalidad dentro de los límites propios de la función jurisdiccional y requiere para ello la existencia de un caso o controversia. El Congreso, en cambio, posee una atribución específica y autónoma derivada del artículo 99 inciso 3° de la Constitución Nacional y reglamentada por la Ley 26.122: examinar los decretos de necesidad y urgencia y pronunciarse expresamente acerca de ellos. La ausencia de una sentencia que resuelva el fondo de la controversia no releva, en consecuencia, al Congreso de ejercer esa responsabilidad institucional.

II.4. El rechazo del Senado y la responsabilidad institucional de la Cámara de Diputados

La necesidad de que la Cámara de Diputados ejerza la función de control que le corresponde adquiere particular relevancia frente al pronunciamiento ya adoptado por el Honorable Senado de la Nación. En su sesión del 14 de marzo de 2024, la Cámara alta rechazó el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 por 42 votos contra 25, con cuatro abstenciones. Este pronunciamiento constituye desde entonces una manifestación expresa de una de las Cámaras acerca de la validez del decreto, mientras permanece pendiente la decisión de esta Honorable Cámara.

La Ley 26.122 estableció un procedimiento específico para el control parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia. Conforme a sus disposiciones, ambas Cámaras deben pronunciarse expresamente sobre su validez, y el rechazo por ambas produce la derogación del decreto, sin perjuicio de los derechos adquiridos durante su vigencia. De este modo, el



régimen intenta articular la intervención del Congreso con el mecanismo de control previsto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional, pero en los hechos esto es muy deficiente.

Este sistema ha sido objeto de críticas por parte de la doctrina especializada, particularmente porque permite que el silencio de una de las Cámaras opere como un impedimento para la derogación del decreto, lo que ha sido señalado como contrario al principio establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional, que dispone que la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente y no puede presumirse por su silencio.

En este sentido, resultaría conveniente revisar el diseño actual y considerar modelos en los que los decretos con contenido legislativo se encuentren sujetos a un plazo de caducidad automática si no son aprobados expresamente por el Poder Legislativo. Existen mecanismos de esta naturaleza, con sus propias particularidades, en ordenamientos como los de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Brasil, España e Italia. Un sistema de estas características evitaría que una norma dictada excepcionalmente por el Poder Ejecutivo pueda prolongar indefinidamente sus efectos por la sola falta de pronunciamiento parlamentario.

La regulación vigente genera, además, un problema de seguridad jurídica: mientras el Congreso no se pronuncie en los términos previstos por la ley, las normas contenidas en el decreto continúan produciendo efectos y proyectándose sobre numerosas relaciones jurídicas. De este modo, un instrumento constitucionalmente concebido como excepcional puede adquirir una estabilidad normativa que no surge de la aprobación expresa del órgano legislativo, sino de la ausencia de una decisión parlamentaria.

El pronunciamiento del Senado no agota el procedimiento, pero tampoco puede quedar privado de efectos por la ausencia indefinida de una decisión de la Cámara de Diputados. El transcurso del tiempo no sustituye la expresión de voluntad que la Constitución y la ley encomiendan a cada Cámara ni convierte el silencio parlamentario en una forma de aprobación. Por el contrario, admitir que la falta de tratamiento permite consolidar indefinidamente la vigencia de un decreto implicaría debilitar el propio mecanismo de control concebido para limitar el ejercicio excepcional de potestades legislativas por parte del Poder Ejecutivo.

El análisis desarrollado a lo largo de estos fundamentos demuestra, además, que la Cámara no se encuentra frente a una situación de emergencia recién producida ni ante una imposibilidad actual de intervención parlamentaria. El Congreso estaba en condiciones de funcionar al momento del dictado del Decreto 70/2023; el propio Poder Ejecutivo lo convocó inmediatamente a sesiones extraordinarias y presentó proyectos legislativos de extraordinaria amplitud; durante los casi tres años posteriores recurrió al procedimiento legislativo para impulsar reformas estructurales, entre ellas las que dieron lugar a las leyes 27.742 y 27.802; y



determinadas materias reguladas originariamente por el decreto, como el régimen de tierras rurales, fueron posteriormente sometidas al debate parlamentario.

Estos antecedentes permiten afirmar que la cuestión sometida a consideración de esta Cámara no consiste en determinar, de manera conjunta, la conveniencia de cada una de las reformas contenidas en el Decreto 70/2023. Algunas de ellas han sido posteriormente recogidas, modificadas o sustituidas mediante leyes; otras podrán ser objeto de nuevas decisiones legislativas. Lo que corresponde resolver en esta instancia es si se encontraban reunidos los presupuestos constitucionales que habilitaban al Poder Ejecutivo a ejercer funciones legislativas mediante un decreto de semejante extensión y alcance, y si corresponde mantener la ausencia de pronunciamiento de esta Cámara frente a un instrumento que el Senado ya rechazó.

Entendemos que los requisitos constitucionales no se encontraban reunidos. El Congreso podía funcionar y efectivamente funcionó; la vía legislativa permaneció disponible desde los días inmediatamente posteriores al dictado del decreto; el Poder Ejecutivo dispuso durante casi tres años de la posibilidad de someter sus reformas al procedimiento ordinario y, en numerosos casos, efectivamente lo hizo. La persistencia de otras modificaciones bajo el amparo de un instrumento de excepción no puede convertir aquella excepcionalidad en una fuente ordinaria y permanente de legislación.

El control de los decretos de necesidad y urgencia constituye una función propia del Congreso y una pieza esencial del equilibrio institucional diseñado por la reforma constitucional de 1994. El Senado ya ejerció esa atribución. Corresponde ahora que la Cámara de Diputados haga lo propio y se pronuncie expresamente sobre el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, ejerciendo la función de control que le asignan la Constitución Nacional y la Ley 26.122.

Por las razones expuestas, solicitamos a nuestros pares el acompañamiento del presente proyecto de resolución.

Maximiliano Ferraro

Mónica Frade