



“LEY ÓMNIBUS”

OBSERVACIONES DEL CELS SOBRE LOS ARTÍCULOS RELATIVOS A DELEGACIÓN LEGISLATIVA (ARTS. 3 Y 4 DEL PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO)

1. Consideraciones generales

El proyecto de ley propone la incorporación de una serie de artículos que otorgan al presidente de la Nación facultades legislativas. La delegación legislativa constituye una habilitación excepcional y limitada que el Congreso puede conferir al Poder Ejecutivo para que éste ejerza temporalmente algunas de las facultades legislativas que la Constitución otorga al Poder Legislativo. A tales fines, se sanciona una “ley delegante” que establece la materia, las bases y el plazo de delegación (art. 76 de la CN).

En el marco de la Ley Ómnibus, el gobierno propuso dos artículos (3 y 4) para cumplimentar con los pasos legales. En el **artículo 3 se declara la emergencia pública** en materia económica, financiera, fiscal, previsional, de seguridad, defensa, tarifaria, energética, sanitaria, administrativa y social **hasta el 31 de diciembre de 2025. El artículo aclara que dicho plazo podrá ser prorrogado por el Poder Ejecutivo nacional por el plazo máximo de dos (2) años.** En el artículo 4 **encontramos las bases de delegación**, compuestas de dieciséis habilitaciones legislativas distintas que dejan entrever una clara política de gobierno. Las mismas versan sobre diversos aspectos de la vida económica, financiera, fiscal, previsional, de seguridad, defensa, tarifaria, energética, sanitaria y social. Destacamos a continuación algunas de las delegaciones más relevantes.

En materia de economía, las bases de delegación proponen, entre otras, “asegurar la vigencia efectiva de un sistema económico basado en decisiones libres (...), con respeto a la propiedad e iniciativa privada y a los principios constitucionales de libre circulación de bienes, servicios y trabajo) (inc. a) junto con la desregulación del comercio y la industria, eliminando cualquier restricción a la oferta de bienes y servicios (inc. b).

La propuesta de ley contempla una reorganización de la Administración Pública para lograr “una mayor economía, eficiencia, eficacia y racionalización de las estructuras administrativas, evitando el sobredimensionamiento y la superposición de las estructuras vigentes” (inc. e). A tales fines, se le otorgan facultades amplias al Poder Ejecutivo para rediseñar la organización y el funcionamiento de la Administración a través de la transformación de la tipicidad jurídica, la transferencia a las provincias y/o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la disolución de organismos descentralizados y la privatización de servicios, entre otras. Además, se posibilita la renegociación y/o rescisión de contratos celebrados por la Administración pública (inc. h).

Con respecto a la seguridad y defensa nacional, la bases legislativas proponen el desarrollo de “un sistema de defensa nacional apto para salvaguardar los más altos intereses de la Nación, su soberanía e independencia, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación, sus recursos naturales, la vida, la propiedad y la libertad de sus habitantes, en especial propendiendo a la ejercitación, instrucción y desarrollo de nuestras tropas” (inc. i).

Por su parte, la delegación otorga al presidente la facultad de reestructurar las tarifas del sistema energético y reordenar el funcionamiento de los entes reguladores del sistema (inc. o).

2- Esta propuesta es incompatible con el modelo republicano de gobierno y con el marco de los derechos humanos

La aprobación de la delegación legislativa de cuestiones tan amplias y variadas en manos del Poder Ejecutivo traería problemas formales que hacen a la democracia y a nuestros sistemas de representatividad.

Las facultades extraordinarias han sido pensadas por el constituyente para situaciones de emergencia. Sin embargo, en este caso la delegación se realiza sobre normativas que hacen a la estructura del país, y sobre las que se busca hacer modificaciones perdurables que pasan por encima al Congreso de la Nación. Esto es especialmente preocupante si consideramos que el pretendido cambio de régimen que busca implementar el Poder Ejecutivo contiene materias explícitamente regresivas en materia de derechos humanos, y que llevarían a la desprotección jurídica de la ciudadanía.

La delegación legislativa contenida en la Ley Ómnibus versa, en la gran mayoría de los casos, sobre leyes que se han aprobado luego de discusiones profundas en el marco de procesos de deliberación democrática -de la que participaron legisladores de todos los espacios políticos y también organizaciones de la sociedad civil.

Esta suma de poder público en cabeza del presidente de la Nación podría sentar un precedente totalmente nocivo para nuestro sistema democrático. Si habilitamos la delegación extraordinaria de facultades por fuera del marco para el que fueron pensadas, un próximo presidente podría a futuro arrogarse esta potestad para imponer nuevas políticas estructurales del país excluyendo nuevamente el debate en el Congreso de la Nación.

3- Derechos violentados por el proyecto del Poder Ejecutivo

La regulación propuesta para llevar adelante la delegación legislativa contiene una serie de problemas constitucionales insalvables. Considerando la fragilidad institucional que conlleva una delegación de facultades del Congreso al presidente, existen distintos filtros constitucionales (test constitucional) que controlan el cumplimiento de las exigencias dispuestas por el art. 76 de la Constitución Nacional y la jurisprudencia de la CSJN.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha expedido¹ acerca del rol que cumplen las leyes formales emanadas por el Parlamento y la delegación legislativa en el ordenamiento jurídico de los Estados. Así, reconoce la posibilidad de delegaciones legislativas, pero establece requisitos claros para su emisión, indicando como requisitos "... que tales delegaciones **estén autorizadas por la propia Constitución**, que se ejerzan dentro de los **límites impuestos por ella y por la ley delegante**, y que el ejercicio de la potestad delegada esté **sujeto a controles eficaces**, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para **desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención**" (el destacado nos pertenece).

En el supuesto de la Ley Ómnibus, la inexistencia de tales requisitos configura un ejercicio abusivo y desleal del poder por la cantidad y amplitud de temas, la falta de explicación de su supuesta emergencia y el plazo propuesto para la delegación.

¹Corte Interamericana de Derechos Humanos, "La expresión 'leyes' en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986.

i. **Exigencias sobre la materia:** de acuerdo a la interpretación judicial del artículo 76 CN -que habilita la delegación legislativa- esta última requiere el establecimiento de un marco claro y suficiente. En el fallo “Colegio Público de Abogados de Capital Federal” (2008), la CSJN determinó que la delegación legislativa requiere un determinado nivel de certeza con respecto a las materias a delegar. Como contracara, si la delegación legislativa se lleva adelante de manera extremadamente amplia e imprecisa, la consecuencia será su anulación por parte de los tribunales.

En el caso del decreto delegado, observamos que estas exigencias legales no se cumplen. Al contrario, el artículo 4 -que sienta las bases para la delegación- establece una serie de materias lo realiza en un grado de imprecisión tan amplio que podría entenderse como una **delegación propia, prohibida específicamente por el art. 29 de la Constitución argentina**. Además, algunas de las temáticas delegadas **se encuentran expresamente prohibidas por ley**. Este es el caso de, por ejemplo, las cuestiones fiscales, cuya delegación está excluida por lo que indican los artículos 17 y 75 (inc. 1 y 2) de la Constitución Nacional.

ii. **Justificación de la delegación:** además de la exigencia contenida en el punto anterior, las temáticas a delegar deben estar suficientemente justificadas en la declaración de emergencia. Muchas de las materias contenidas en el artículo 4 no encuentran asidero alguno por no estar suficientemente justificadas en la declaración de emergencia. Entre los casos más relevantes, podemos mencionar las **cuestiones de seguridad y defensa**, sobre las que se pretende hacer modificaciones de raíz sin ninguna justificación que las amerite.

iii. **Plazo:** la ley delegante debe establecer necesariamente un plazo para el ejercicio de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo. La determinación de dicho plazo es facultad del Congreso Nacional, aunque la ley permite su extensión por parte del presidente. Esto implica que, de aprobarse la delegación legislativa, se excluiría al Congreso Nacional del debate de las temáticas delegadas por un período que podría abarcar el mandato presidencial por completo (hasta el 31 de diciembre de 2027).

Como conclusión, los problemas mencionados en los artículos 3 y 4 de la Ley Ómnibus generan un apartamiento de los requisitos exigidos por nuestra Constitución Nacional -y los fallos de La CSJN que la interpretan-, y además resultan incompatibles con las reglas que fija la Convención Americana de Derechos Humanos (O.C 6 citada anteriormente).

