ENERO 2024

DL

15 años
Fortaleciendo las democracias de América Latina



Hoja de Ruta del Congreso: Sesiones extraordinarias 2024

15 años
Fortaleciendo las democracias de América Latina

Resumen Ejecutivo

El 22 de diciembre el presidente Javier Milei convocó al Congreso a sesiones extraordinarias desde del 26 de diciembre y hasta el 31 de enero de 2024 para que este considere una serie de proyectos/temas. La particularidad de este tipo de sesiones es que es el Poder Ejecutivo quien controla la agenda. Es decir que depende del presidente qué temas se pueden discutir. No obstante el Congreso no está obligado a debatirlos.

En este tipo de sesiones, a través de la definición del temario, el Ejecutivo incide sobre el Poder Legislativo impulsando la discusión de aquellos puntos que estima prioritarios para su gestión y que no pueden esperar para ser considerados durante el siguiente período ordinario (que comienza el primero de marzo).

Dentro del temario convocado por el presidente se destaca un proyecto de ley de reforma del Estado que busca complementar lo dispuesto a través del DNU 70/2023, y el cual contiene profundas reformas en materia tributaria, penal, electoral y política. Además, se trata de un proyecto que, de ser sancionado, otorgaría al Poder Ejecutivo facultades legislativas delegadas en materia fiscal, provisional, de defensa, electoral, jurídica y energética, entre otras.

Asimismo se incorporó al listado de proyectos habilitados para su tratamiento, otras iniciativas en materia de impuestos personales, reformas electorales y múltiples acuerdos internacionales en materia de doble imposición. Entre las propuestas que podrían ser debatidas, también sobresale la instauración de la Boleta Única de Papel (BUP) que ya cuenta con la aprobación de Diputados y podría avanzar en su tratamiento en las próximas semanas.

Ahora bien, ¿cómo han sido las sesiones extraordinarias en los últimos dos mandatos presidenciales previos? Durante las actuales sesiones, ¿Qué sucederá con el DNU 70/2023? ¿Cuál es la expectativa de tratamiento del proyecto de reforma del Estado?

15 años
Fortaleciendo las democracias de América Latina

Sesiones Ordinarias vs. Extraordinarias

¿Cuál es la diferencia?

- El período legislativo está dividido en dos momentos: en ordinario y en extraordinario. El período ordinario inicia el primero de marzo de cada año y finaliza el 30 de noviembre, aunque puede ser prorrogado por el Poder Ejecutivo después del 30/11. Mientras transcurre el período ordinario, los diputados y senadores tienen el control total de la agenda legislativa. Es decir no están limitados en su accionar y pueden tratar cualquier iniciativa.

- En cambio, una vez finalizado el período ordinario, el Congreso depende del Poder Ejecutivo para desarrollar su actividad. Para que inicien las sesiones extraordinarias, el presidente debe emitir un decreto convocando al Congreso a este tipo de sesiones. Aquí, Presidencia decide cuánto tiempo durarán las extraordinarias y qué proyectos (o temáticas) pueden ser discutidos.

- El Congreso no está obligado a tratar ninguno de estos temas convocados por el Ejecutivo, sin embargo no pueden agregar temas nuevos por iniciativa propia. No obstante, el presidente sí puede hacerlo para ampliar el plazo o lista de temas, solo se requiere la emisión de un decreto del Poder Ejecutivo.

- Si bien el Ejecutivo es el poder determinante para habilitar las sesiones entre el 1 de diciembre y el 28 de febrero, el Congreso cuenta con una comisión que funciona todo el año (más allá de las restricciones del período extraordinario). Se trata de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo.

- Esta bicameral es conocida por ser la encargada de analizar los decretos de necesidad y urgencia, pero también es la comisión abocada al estudio de los decretos de facultades delegadas o los decretos de promulgación parcial de leyes.

DL 15 años
Fortaleciendo las democracias de América Latina

Convocatorias a extraordinarias

¿Es habitual la convocatoria a sesiones en el período ordinario? Sí



Mauricio Macri (Cambiemos)

4 Convocatorias

- 2015 - 2016
- 2016 - 2017
- 2017 - 2018
- 2018 - 2019

117 días de extraordinarias

Tomando como referencia los gobiernos de Mauricio Macri (2015-2019) y Alberto Fernández (2019-2023) es habitual que se realicen convocatorias a extraordinarias. Tanto Macri como Alberto Fernández convocaron a sesiones en los cuatro años que duraron sus mandatos. No obstante, las distintas convocatorias realizadas no se tradujeron en un respaldo automático de sus agendas legislativas.

Milei, respetando esa tradición, inició su gobierno con una convocatoria a sesiones extraordinarias. Sin proyectos aprobados ni sesiones realizadas hasta el momento.



Alberto Fernández (Frente de Todos)

4 Convocatorias

- 2019 - 2020
- 2020 - 2021
- 2021 - 2022
- 2022 - 2023

200 días de extraordinarias



Javier Milei (La Libertad Avanza)

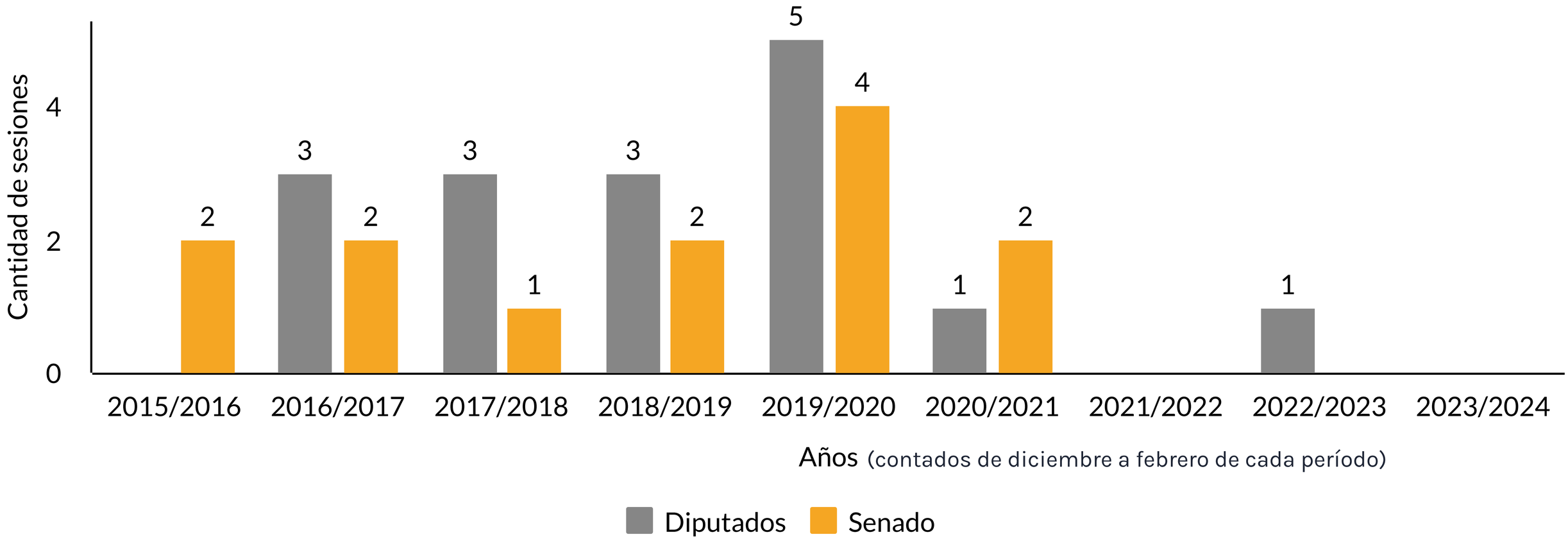
1 Convocatoria

- 2023 - 2024

37 días de extraordinarias

DL
15 años
Fortaleciendo las democracias de América Latina

Cantidad de sesiones extraordinarias por año



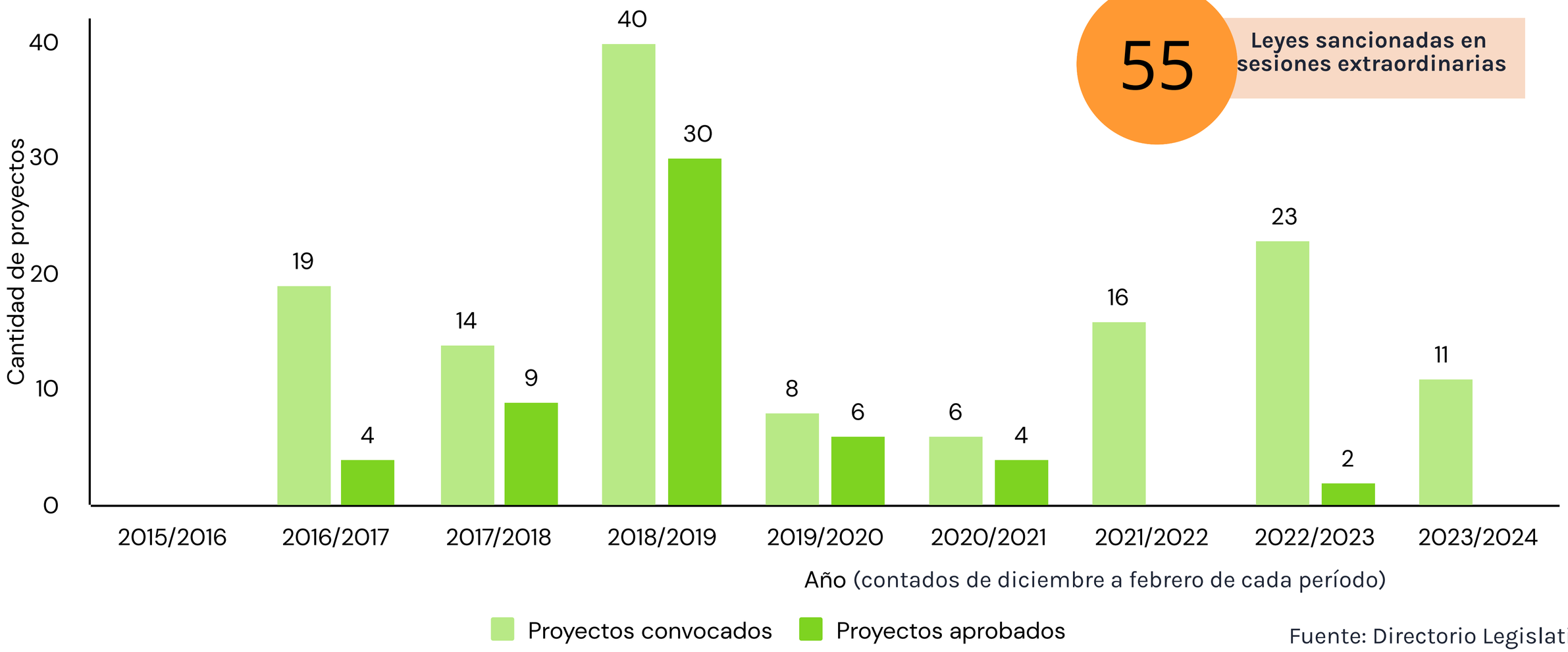
Fuente: Directorio Legislativo

En los últimos gobiernos previos al de Milei, el de Mauricio Macri (2015 - 2019) y el de Alberto Fernández (2019 - 2023), la Cámara de Diputados fue la que más sesionó con un total de 16 sesiones, frente al Senado que sesionó 13 veces en toda la serie alcanzada. La particularidad en el período relevado la ofrece el plazo contemplado entre diciembre de 2021 y febrero de 2022. En dicho período, el entonces presidente Fernández convocó a sesiones extraordinarias, no obstante el Congreso definió no sesionar. También sobresale el período de diciembre 2015 a febrero 2016, al comienzo del mandato de Mauricio Macri. En aquella oportunidad solo sesionó el Senado.

15 años
Fortaleciendo las democracias de América Latina

Sesiones extraordinarias: proyectos de ley convocados y aprobados

55 Leyes sancionadas en sesiones extraordinarias



Fuente: Directorio Legislativo

Durante las Presidencias de Mauricio Macri y Alberto Fernández el total de proyectos incluidos en el temario de sesiones extraordinarias fue de 134, mientras que el total de proyectos aprobados fue 55, con una tasa de aprobación de aproximadamente el 41%.

Nota: en sesiones extraordinarias pueden ser convocados tanto proyectos de ley como temas a tratar. En esta oportunidad fueron contabilizados exclusivamente los proyectos de ley convocados y aprobados.

DL
15 años
Fortaleciendo las democracias de América Latina

Primeras extraordinarias de Javier Milei



El 22 de diciembre el presidente Javier Milei convocó al Congreso a sesiones extraordinarias desde del 26 de diciembre y hasta el 31 de enero de 2024 para que este considere una serie de proyectos/temas.

Dentro del temario convocado por el presidente se destaca un proyecto de ley de reforma del Estado que contiene reformas en materia tributaria, electoral y política. Esta iniciativa se complementa con el decreto de necesidad y urgencia 70/2023 que constituyó el primer hito en la administración Milei ordenando una simplificación del andamiaje regulatorio argentino. Un sector de la oposición solicita la ampliación del temario para incorporar el abordaje del DNU 70/2023 y que así los plenos de Diputados y Senado puedan ratificar o rechazarlo.

Además, el listado trata de un proyecto que, de ser sancionado, otorgaría al Poder Ejecutivo facultades legislativas delegadas en materia fiscal, provisional, de defensa, electoral, jurídica y energética, entre otras.

DL
15 años
Fortaleciendo las democracias de América Latina

El tratamiento de los proyectos en estas sesiones extraordinarias

11

Son los puntos de los cuales consta el temario. Además del proyecto de Reforma del Estado, Incluye una serie de acuerdos internacionales, junto con iniciativas de alta relevancia política como es la Boleta Única y lo son Reforma del Estado y una eventual propuesta de Ingresos Personales.

Serían inicialmente las comisiones de mayor actividad en el período extraordinario. Las comisiones más activas serán las de Presupuesto, Asuntos Constitucionales, Legislación General y Relaciones Exteriores. Su conformación se encuentra en proceso, ya que los bloques todavía se encuentran en negociaciones.

4

37

Son los días que cuenta el Congreso para avanzar en la consideración de los puntos del temario inicialmente. No obstante, el plazo podría extenderse por decisión del Ejecutivo. La expectativa del oficialismo es que el proyecto de ley de reforma del Estado sea aprobado en Diputados el 25 de enero aunque, dada la complejidad y cantidad de materias, esa expectativa parece, en principio, ambiciosa.

Son los diputados de La Libertad Avanza (oficialismo). Con 38 de 257 diputados en total, La Libertad Avanza se encuentra en la necesidad de consensuar acuerdos con otros espacios para reunir el quorum y avanzar con la agenda en materia legislativa de Milei.

38

7

Son los senadores de la Libertad Avanza del total de los 72 legisladores de la cámara. En el Senado también serán centrales las conversaciones con otros espacios para lograr el quorum y las mayorías que puedan traducirse en el respaldo de la agenda legislativa del Poder Ejecutivo.

DL | 15 años
Fortaleciendo las democracias de América Latina

¿Cuáles son los proyectos habilitados en estas sesiones?

Proyecto	Estado legislativo	Observación
Proyecto de ley de Reforma del Estado	Presentado	Deberá ser tratado por las comisiones de Presupuesto, de Legislación General y de Asuntos Constitucionales de Diputados. La expectativa del oficialismo es darle media sanción en enero.
Proyecto de ley de Boleta Única Papel	Media sanción	Deberá ser tratado por las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia del Senado.
Proyecto de ley de impuesto a los Ingresos Personales	Sin presentar	Al ser una iniciativa en materia impositiva, debería ingresar por Diputados. Debería ser tratado por la comisión.
Proyectos de ley de convenios y acuerdos internacionales	Pendiente de tratamiento	Si bien el Ejecutivo hizo mención explícita a una serie de acuerdos (con Japón, China, Turquía u otros), también dejó abierta la posibilidad para que el Congreso estudie acuerdos con más países.
Acuerdos para designar funcionarios del Poder Judicial, militares y diplomáticos	Sin presentar	Si bien hay múltiples pliegos sobre los que podría avanzar el Senado, se espera que el Poder Ejecutivo presente nuevos candidatos para los cargos que requieren aval del Senado.
Proyecto de ley de autorización al presidente para salir del país	Sin presentar	Se trata de un proyecto de carácter expeditivo. Suele tratarse de una iniciativa sin conflicto político y de estudio exprés. Sería ley en enero.

Sesiones extraordinarias 2023-2024

Reforma del Estado, primera prueba de fortaleza legislativa de Milei

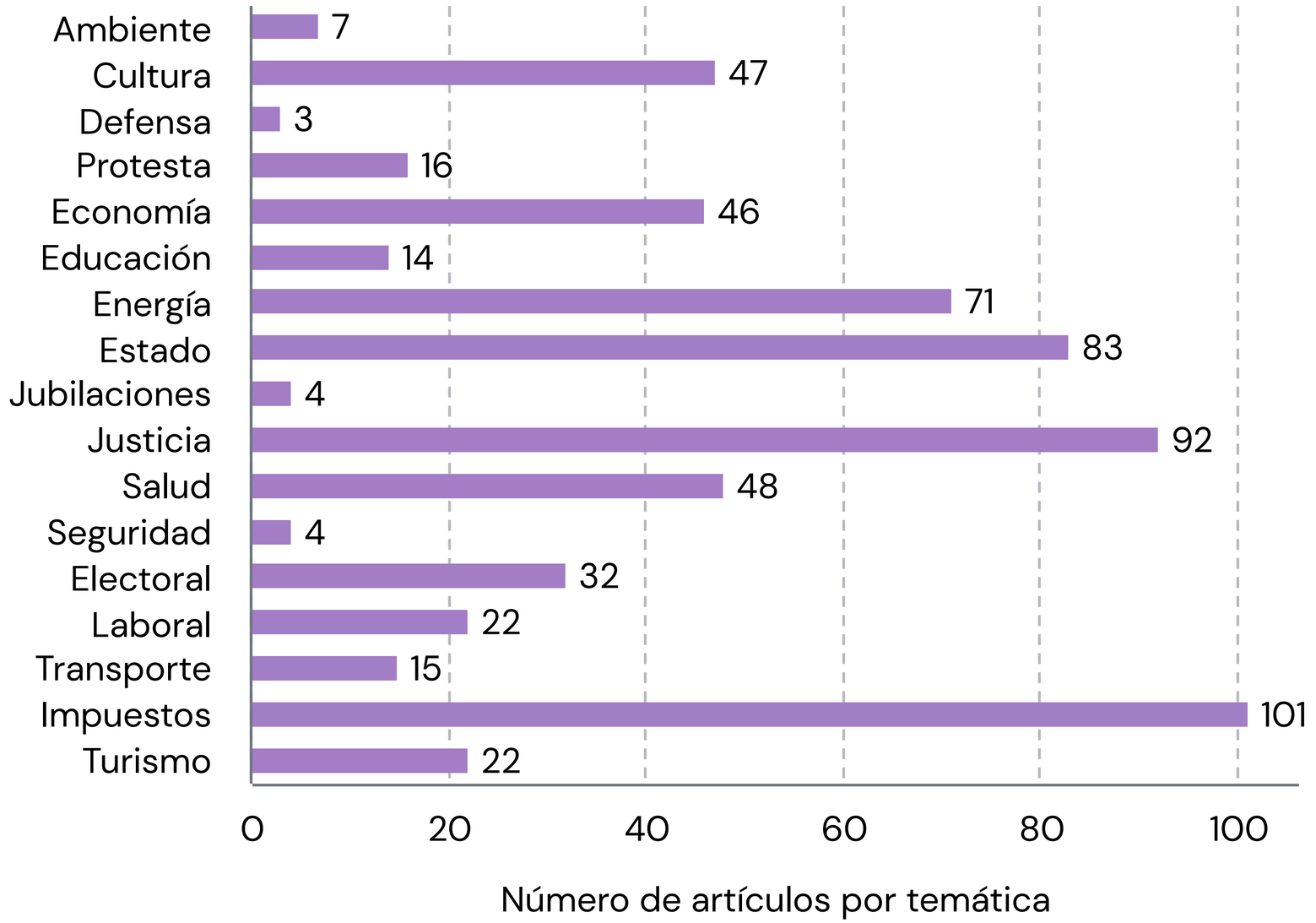
15 años
Fortaleciendo las democracias de América Latina

El proyecto de reforma del Estado (cuyo nombre formal es “Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos”) contiene propuestas de reformas en materia tributaria, laboral, penal, energética y electoral. Si bien el texto ya ingresó a la Cámara de Diputados (al 3/1/2024) la iniciativa no tiene comisiones asignadas para su estudio.

Su objetivo es promover la iniciativa privada, y el desarrollo de la industria y el comercio, mediante un régimen jurídico que “asegure los beneficios de la libertad para todos los habitantes de la Nación”.

Para lograr ese objetivo, el proyecto propone delegar facultades legislativas en el Ejecutivo producto de la declaración de emergencia. De prosperar, el presidente tendrá atribuciones en materia económica, financiera, fiscal, social, previsional, de seguridad, defensa, tarifaria, energética, sanitaria y social.

¿En qué materias se expide el proyecto de Reforma del Estado?



Fuente: Directorio Legislativo

Sesiones extraordinarias 2023-2024

Reforma del Estado, ¿delegación de facultades legislativas?

15 años
Fortaleciendo las democracias de América Latina

El proyecto de reforma del Estado busca que el Poder Legislativo delegue facultades para que Milei pueda legislar sin necesidad de enviar proyectos de ley al Congreso. Este punto se plantea como uno de los más polémicos del proyecto. ¿De qué se tratan?



¿Qué es la delegación de facultades legislativas?

Es la **habilitación excepcional y limitada** que el Congreso puede conferir al Poder Ejecutivo para que éste ejerza temporalmente algunas de sus funciones y potestades que constitucionalmente le corresponden al Poder Legislativo.

¿Qué permite, sobre qué temas y por cuánto tiempo se mantiene vigente esa delegación?

A partir de la reforma constitucional de 1994 se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo salvo que se justifique por una situación de **emergencia pública**. Además, la ley debe establecer el plazo para su ejercicio y las pautas dentro de las cuales puede actuar.

Sesiones extraordinarias 2023-2024

Reforma del Estado, ¿delegación de facultades legislativas?

15 años
Fortaleciendo las democracias de América Latina

El proyecto de reforma del Estado busca que el Poder Legislativo delegue facultades para que Milei pueda legislar sin necesidad de enviar proyectos de ley al Congreso. Este punto se plantea como uno de los más polémicos del proyecto. ¿De qué se tratan?



¿Qué puede hacer luego el Poder Ejecutivo?

Aprobada la delegación, el Ejecutivo podrá emitir, durante ese tiempo determinado y dentro las materias y bajo las pautas definidas por el Congreso, **decretos delegados**. Al igual que con los DNU, estos decretos se enviarán a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo, que tiene que expedirse. Luego las Cámaras, con el rechazo explícito de ambas, podrán invalidarlos.

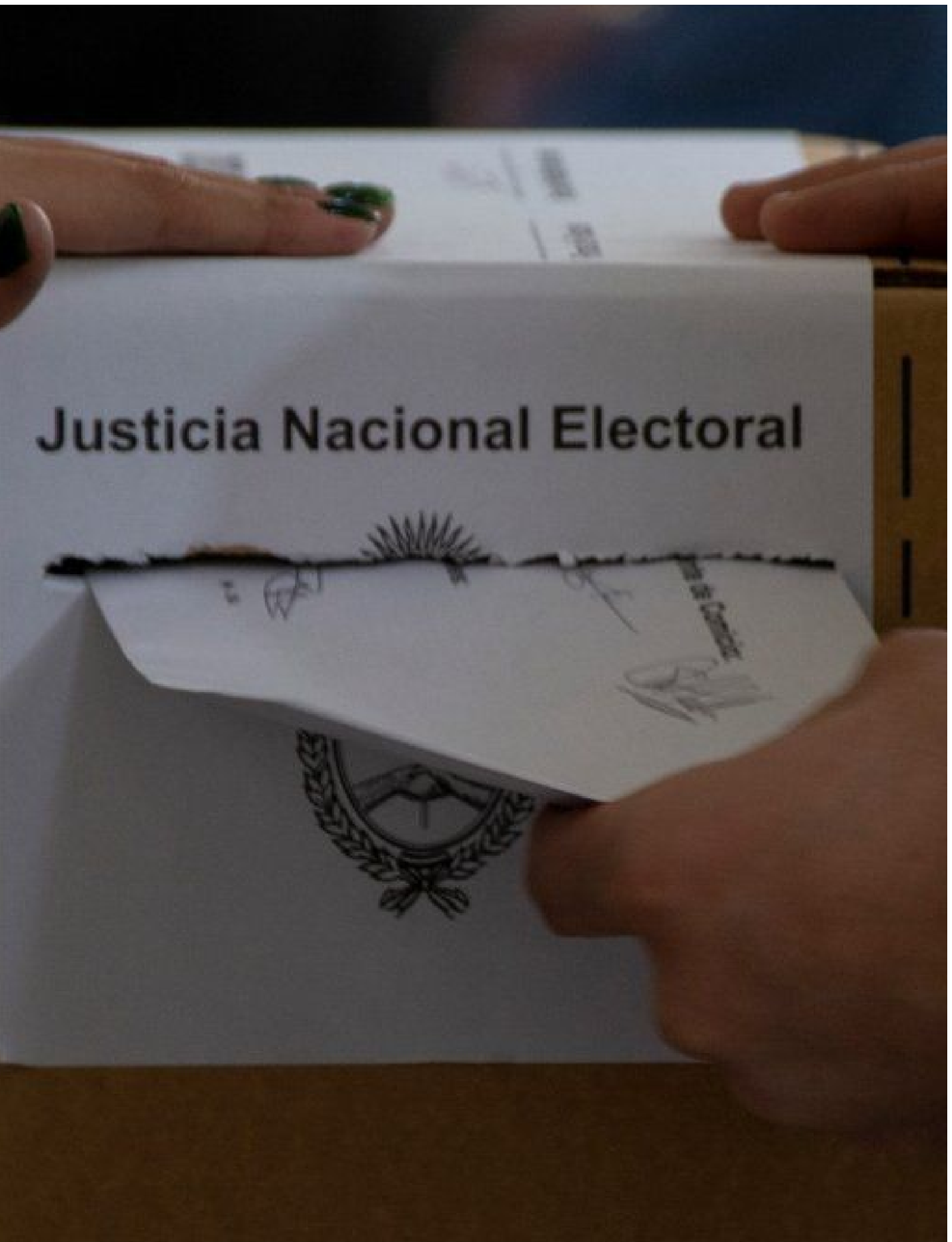
¿Sobre qué materias ha solicitado Milei facultades delegadas?

En materia económica, financiera, fiscal, social, previsional, de seguridad, defensa, tarifaria, energética, sanitaria y social. El proyecto estipula que **el plazo de la emergencia pública será hasta el 31 de diciembre de 2025**. Sin embargo, el Poder Ejecutivo estará facultado para extenderlas por un plazo de hasta 2 años más.

DL
15 años
Fortaleciendo las democracias de América Latina

Boleta Única de Papel

Este proyecto, que ya cuenta con la aprobación de Diputados, está en condiciones de ser analizado por el Senado. La expectativa del oficialismo es que esta iniciativa sea sancionada en el transcurso del mes de enero. Cabe destacar que, al momento de ser votada en Diputados, el proyecto fue rechazado por todos los legisladores del entonces Frente de Todos.



El articulado propone la instalación de una única boleta para las futuras elecciones nacionales. Las boletas, en caso de su eventual sanción, deberán contener la siguiente información destacada:

- Nombre, sigla, logo, distintivo del partido
- Presidente y vice: nombre, apellido y fotografía color de ambos candidatos
- Senadores Nacionales: nombre y apellido de los candidatos y fotografía color de los titulares
- Diputados Nacionales, deberá contener como mínimo los nombres de los 5 primeros candidatos
- Un casillero en blanco próximo a cada tramo de cargo electivo para votar por cada una de las categorías.
- Un casillero en blanco para que se pueda votar por lista completa

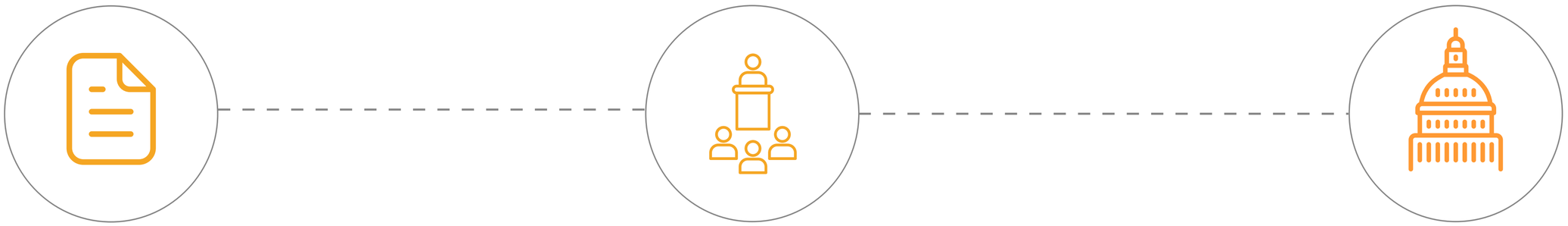
El proyecto hace referencia a las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO). De ser sancionado, al momento de debatir el apartado electoral del proyecto de Reforma del Estado, será necesario que los legisladores estudien una adecuación de la eventual ley de Boleta Única para armonizar las disposiciones de ambas legislaciones.

Sesiones extraordinarias: tratamiento del DNU 70/2023

DL
15 años
Fortaleciendo las democracias de América Latina

A pesar de no haber sido incorporado al temario de extraordinarias, el DNU 70/2023 puede ser considerado durante este período por la Comisión Bicameral de Tramite Legislativo que tiene carácter permanente. Sin embargo para que el Poder Legislativo ratifique o rechace el DNU es necesario que el presidente amplíe el listado de temas habilitados para su debate previo al primero de marzo. Por esta razón legisladores de múltiples espacios (no alineados con el oficialismo), solicitan que el Ejecutivo amplíe el temario de extraordinarias. Este será uno de los temas centrales de los meses de enero y febrero.

El proceso legislativo que debería seguir el tratamiento del decreto es el siguiente:



En un plazo de 10 días desde la emisión del DNU, el Poder Ejecutivo debe presentarlo ante ambas cámaras para que luego sea remitido a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo.

El DNU aún no fue presentado.

La Bicameral tiene 10 días hábiles para expedirse sobre la validez (o invalidez) del decreto. Luego, debe ser considerado por las cámaras, donde se necesitará de los votos de la mayoría de los presentes para ratificar el dictamen.

La Comisión aún no ha sido conformada.

Cumplido el plazo para que la comisión se expida, las cámaras deben abocarse a su tratamiento. Es necesario que ambas cámaras lo rechacen para que pierda validez. Si solo una de ellas lo rechaza (o alguna no se expide), el DNU continuará vigente. El Congreso solo puede aceptarlo o rechazarlo por completo, sin modificar su contenido.

Otros informes de Directorio Legislativo



ARG. Informe Post-Electoral Segunda Vuelta

LEER EL INFORME



CHI. Plebiscito Constitucional 2023

LEER EL INFORME

DL

15 años
Fortaleciendo las democracias de América Latina

Directorio Legislativo es una organización apartidaria e independiente que hace 10 años promueve el fortalecimiento de los poderes legislativos y la consolidación de los sistemas democráticos de América Latina a través de la transparencia, el acceso a la información pública y el diálogo con actores del sector público, privado, académico y de la sociedad civil.

info@directoriolegislativo.org

BUENOS AIRES
Av. Entre Ríos 258 3o E
(1079) CABA, Argentina
+ (5411) 5218-4647

WASHINGTON D.C.
1110 Vermont Ave, NW, Suite 800
Washington DC 20005, USA
+ 1 (786) 828-0675