

Las facultades legislativas del Poder Ejecutivo argentino: alcance y controles constitucionales

The legislative faculties of the argentinian Executive Power: scope and constitutional controls

Mateo Lucas Alen Buery*

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo brindar un análisis detallado de los presidentes argentinos de arrogarse la sanción de normas de alcance general sin necesidad del Congreso, por el uso de sus facultades constitucionales, que es algo un tanto anómalo en una república, y que ciertamente muestra una deformidad en el sistema.

Se utiliza una metodología horizontal que inicia por aquellas facultades que no constituyen materia legislativa, como lo es la reglamentación de una ley, pasando por las denominadas prerrogativas legislativas como el veto y la promulgación, hasta llegar a la sanción unilateral de una norma con los institutos de excepción como los DNU y los decretos delegados; facultades que permiten a los presidentes crear un verdadero contenido legislativo.

El trabajo busca remarcar el alcance de estos supuestos de facultades legislativas resaltando los mecanismos constitucionales de control de los que goza el Congreso argentino, como titular del Poder Legislativo, y en cumplimiento del sistema de frenos y contrapesos propio del sistema republicano.

PALABRAS CLAVE: Poder Ejecutivo, división de poderes, facultades legislativas, control constitucional

* Estudiante de Derecho (Universidad del Salvador, Universidad de París 1 Panteón-Sorbona).

ABSTRACT

The aim of this paper is to provide a detailed analysis of how the Argentine President has the power to assume the passing of legislation of a general scope without the Congress, a somewhat anomalous possibility in a republic, and one that certainly shows a deformity in the system.

A horizontal methodology is used, starting with those powers that do not constitute legislative matters, such as the regulation of a law, passing through the so-called co-legislative prerogatives such as veto and promulgation, until reaching the actual unilateral sanctioning of a norm, using exceptional instruments such as the DNU and delegated decrees; and although the Executive Power does not dictate laws under any circumstances, these powers allow it to create a true legislative content.

This paper seeks to highlight the scope of these assumptions of legislative powers by remarking the constitutional mechanisms of control enjoyed by the Argentine Congress, as the head of the Legislative Power and in compliance with the system of checks and balances inherent to the republican system.

KEYWORDS: Executive Power, separation of powers, legislative powers, constitutional oversight

I. Introducción

El principio general que impera en el derecho constitucional argentino indica que el presidente de la Nación no puede ser portador de atribuciones legislativas, anteriormente fundamentado en la máxima republicana de la división de poderes y la interpretación que deriva del artículo 29 de la Constitución, que establece que

el Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional (...) facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna.

Tras la reforma constitucional de 1994 y la incorporación de regulaciones y limitaciones expresas a las potestades legislativas del Poder Ejecutivo, como los artículos 76 y 99, inciso 3, los precedentes principios fueron ratificados a fin de evitar abusos de esa índole en Argentina. Sin embargo, las excepciones a la regla introducidas al texto constitucional han hecho que estas facultades se vieran en constante aumento, debiendo ser resueltos algunos conflictos de poderes por la jurisprudencia nacional.

Es objetivo de este trabajo examinar con detenimiento cada una de las potestades que el presidente de la Nación tiene bajo su órbita constitucional, desde sus poderes no legislativos, pasando por los colegislativos hasta la sanción de normas con rango de ley, *motu proprio*, con el fin de dilucidar el alcance de las facultades legislativas del jefe de Estado y los controles que el Congreso Nacional posee por mandato constitucional. Se parte de la hipótesis de que el presidente es portador de estas prerrogativas legislativas aun contra el principio general señalado *ut supra*.

II. Poder reglamentario del jefe de Estado

El artículo 99, inciso 2, de la Constitución le atribuye al mandatario la potestad de expedir “las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”.

Esta facultad se denomina “poder reglamentario”, no tiene naturaleza legislativa y guarda una especial relación con el artículo 28 de la ley fundamental, que consagra el principio de razonabilidad al establecer que “los principios, garantías y derechos (...)

no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”. Si bien este artículo refiere a las leyes en sentido formal, una interpretación armónica del texto supremo hace que se complemente con el citado *ut supra* artículo 99, inciso 2.

El presidente no debe tergiversar la esencia de la norma que va a reglamentar, sino que, como indica Badeni (2006), la reglamentación complementa a la norma legal para facilitar su aplicación, y alterar sus contenidos o fines desconocería el orden jerárquico normativo impuesto por el artículo 31 de la Constitución (p. 1706).

El Poder Ejecutivo emplea un instrumento llamado decreto (también referido como reglamento en el ámbito del derecho administrativo), que la doctrina suele clasificar como actos administrativos de alcance general, abstracto y obligatorio (Balbín, 2021, p. 96; Carnota & Maraniello, 2008, p. 226; Badeni, 2006, p. 1702). Siguiendo el esquema de la pirámide normativa del ordenamiento argentino, el decreto tiene naturaleza sublegal, y como dice Balbín (2021), “no puede contradecir o derogar las disposiciones legales o suplir la ley en caso de omisión del legislador” (p. 94).

Quedan excluidos de la consideración sublegal de los reglamentos los decretos de necesidad y urgencia y los decretos delegados, por tratarse de institutos cuya naturaleza es esencialmente legislativa. Se desarrollan en el título 3, subtítulos 1 y 2 de este texto.

II.1 Decretos autónomos

Los reglamentos autónomos son aquellos que, al ser propios de la zona de reserva de la Administración, no requieren autorización por ley del Poder Legislativo y el presidente puede dictarlos con el objeto de ordenar sus facultades específicas, en ejercicio de las prerrogativas inherentes al cargo de jefe de gobierno y responsable político de la administración general del país (Carnota & Maraniello, 2008, p. 226).

Dice Barra (1999) que estos reglamentos son una competencia residual del Poder Ejecutivo de dictar normas generales en todos los campos no atribuidos al Congreso o ejercidos por este o por otros órganos constitucionales, como el defensor del Pueblo, la Auditoría General de la Nación o el Ministerio Público (p. 1034). También explica Barra (1999) que los decretos autónomos, si bien no deben contradecir a las leyes y tratados internacionales por imperio de la supremacía normativa establecida en el artículo 31 de la ley suprema, reciben su nombre porque no cuentan con otra norma concreta de forma directa que no sea la misma Constitución (p. 1036), y solo pueden versar sobre las atribuciones otorgadas por el artículo 99 de manera implícita (inciso 1) o explícita (demás apartados del artículo 99) al mandatario.

Tras la incorporación de la figura del jefe de Gabinete de Ministros en la reforma constitucional de 1994, la Constitución le confiere a este puesto, en su artículo 100 inciso 1, la prerrogativa de “ejercer la administración general del país”, y en el inciso 2, la de “expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el Presidente de la Nación, con el refrendo del ministro secretario del ramo al cual el acto o reglamento se refiera”. Es decir, que el jefe de Gabinete también se encuentra facultado para dictar reglamentos autónomos, aunque en su caso estos actos se denominan “decisiones administrativas”, deben estar refrendados por el ministro competente en la medida adoptada y ser puestos en conocimiento del presidente, conforme al artículo 7 del Decreto 977/1995.

Un decreto autónomo no es lo mismo que un decreto interno, ya que estos últimos reglamentos (dictados tanto por el presidente como por el jefe de Gabinete) tienen por único objeto organizar el funcionamiento interior del Poder Ejecutivo y la Administración Pública, sin regular situaciones jurídicas de terceros ni avanzar en

materias específicamente atribuidas por la ley suprema al Congreso de la Nación (Balbín, 2021, p. 98). Balbín (2021) los define como aquellos reglamentos que se emiten por el

ejercicio, responsabilidad y titularidad de la Jefatura de la Administración Pública que comprende aspectos internos de la organización y funcionamiento del Estado que, en ningún caso, recae sobre situaciones jurídicas, derechos ni obligaciones de las personas. (P. 98)

II.2 Decretos reglamentarios

Conocidos de igual modo como reglamentos de ejecución o decretos ejecutivos, son complementarios y accesorios de las leyes dictadas por el Congreso (Buteler, 2015). Según Carnota y Maraniello (2008), tienen por objeto “pormenorizar y especificar normas dentro del marco de una determinada ley del Congreso, a los efectos de conferirles la necesaria operatividad” (p. 226), pero cuidando de no alterar el espíritu de la legislación que las Cámaras sancionaron, según indica la segunda parte del artículo 99, inciso 2, de nuestra Constitución.

Lo cierto es que esta facultad del presidente de la Nación es en principio discrecional, ya que este puede decidir si dicta estos decretos o no, según considere más oportuno. Esto sale principalmente de una interpretación *a contrario sensu* de la primera parte del artículo citado, que establece que el mandatario “expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación”, por ende, de no ser necesario reglamentar la ley, no habría decreto. La excepción a este planteo se conoce en la doctrina como “delegación impropia”, y se produce en aquellos casos en los que los legisladores señalan de manera expresa que el Poder Ejecutivo reglamentará la ley sancionada, pasando de ser una facultad discrecional a un deber legal.

Barra (1999), comentando “Cocchia, Jorge Daniel c/ Estado Nacional y otro”, explica que la Corte Suprema de Justicia calificó a estos reglamentos en sustantivos y adjetivos, y dice:

Estos últimos no son sino «normas de procedimiento para la adecuada aplicación de la ley por parte de la Administración Pública», mientras que los primeros [...] la Corte los denomina como reglamentos de «delegación impropia»– nacen de una decisión del legislador, que «encomienda al Ejecutivo la determinación de aspectos relativos a la aplicación concreta de la ley, según el juicio de oportunidad temporal o de conveniencia de contenido que realizará el poder administrador», pero dicha semejanza con la delegación es sólo aparente. (P. 1038)

De más está aclarar que para que un decreto de ejecución pueda ser dictado, es necesaria la existencia de una ley previa que requiera reglamentarse; esa es su principal diferencia con los reglamentos autónomos, que como se explicó *ut supra*, su relación directa es únicamente con la Constitución Nacional.

El artículo 100, inciso 8, de la Constitución detalla como deber del Jefe de Gabinete de Ministros “refrendar los decretos reglamentarios de las leyes...”. Este requisito es indispensable, ya que sin su firma dichos actos “carecen de eficacia”.

Alfonso Buteler (2015), tras analizar “Gianola, Raúl Alberto y otros c/ Estado Nacional y otros”, indica que la Corte Suprema habilita al poder reglamentario a establecer condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones que, aun cuando no hayan sido contemplados por el legislador de una manera expresa, cuando se ajustan al espíritu de la norma reglamentada o sirven, razonablemente, a la finalidad esencial que ella persigue, son parte integrante de la ley reglamentada y tienen la misma validez y eficacia que ésta.

III. Prerrogativas colegislativas del Poder Ejecutivo

Badeni (2006) realiza una clasificación de las atribuciones presidenciales agrupándolas, según su campo de aplicación, en potestades administrativas, reglamentarias, militares y demás (p. 1705). Entre ellas, se encuentran las facultades colegislativas, que pueden ser definidas como aquellas que le permiten al Poder Ejecutivo intervenir en el proceso de formación y sanción de leyes por disposición y permiso expreso de la Constitución en complemento con la tarea propia del Congreso de la Nación (Carnota & Maraniello, 2008, p. 226).

Estas prerrogativas indican que el mandatario “participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar” (artículo 99, inciso 3), “hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso (...) recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes” (artículo 99, inciso 8) y “prorroga las sesiones ordinarias del Congreso, o lo convoca a sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera” (artículo 99 inciso 9), aunque esta última requerirá el refrendo del jefe de Gabinete, según establece el artículo 100 inciso 8 de la ley suprema. También son potestades colegislativas el poder de veto y de promulgación parcial (arts. 78, 80 y 83 CN) y la legitimidad para presentar proyectos de ley ante el Congreso de la Nación (artículo 77) (Carnota & Maraniello, 2008, p. 226; Badeni, 2006, p. 1705).

III.1 El veto presidencial

Cuando un proyecto de ley obtiene el voto afirmativo tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, este es remitido al Poder Ejecutivo para su promulgación

como ley y posterior publicación en el Boletín Oficial, conforme a lo establecido por los artículos 78 y 99, inciso 3 CN.

El presidente de la Nación puede optar por la promulgación expresa, sancionando un decreto de ejecución que dispone la publicación y puesta en conocimiento del país acerca de la nueva legislación (González Calderón, 1988, p. 377), o tácita, caso en el cual guarda silencio y no realiza acto alguno. Pasados los diez días útiles siguientes a la sanción, según al art. 80 de la ley fundamental, este se reputa aprobado, se publica en el *Boletín Oficial* y entra en vigencia de acuerdo a los plazos legales del caso concreto (González Calderón, 1988, p. 378).

No obstante, el presidente cuenta con un mecanismo de freno a la entrada en vigor de una norma emanada del Poder Legislativo. Esta atribución recibe el nombre de veto. No puede ser susceptible de control judicial debido a su naturaleza política en cuanto al fondo de la cuestión, pero sí puede ser revisable en su forma si el jefe de Estado incurriese en algún error en los requisitos fundamentales de la observancia (v. gr., vetar fuera del tiempo establecido), (Badeni, 2006, p. 1483). El veto permite al mandatario eliminar de manera expresa y en el marco de los diez días hábiles una ley, total o parcialmente. Badeni (2006) define al veto como aquel acto discrecional por el cual “el Poder Ejecutivo formula las observaciones que le merece el proyecto y su negativa a la promulgación” (Badeni, p. 1483).

Este veto tiene un carácter limitado, ya que el proyecto de ley emanado de las Cámaras vuelve a ellas para que se discuta nuevamente con las objeciones hechas por el presidente de la Nación (Carnota & Maraniello, 2008, p. 271). En contrapartida a este estilo de veto, se encuentra aquel con carácter absoluto, cuyo uso significa suspender el tratamiento del proyecto hasta el próximo año legislativo; si bien en Argentina no se

permite el veto absoluto, sí ocurre en los Estados Unidos, con el llamado “*pocket veto*”, o veto de bolsillo (Carnota & Maraniello, 2008, p. 271).

Nos dice el artículo 83 de la Constitución Nacional que, en caso de veto parcial o total, el proyecto debe volver, con las objeciones hechas y fundamentadas por el jefe de Estado, a su Cámara de origen. De desear el Congreso insistir en la propuesta original, deberán ambos recintos aprobar la norma nuevamente por mayoría de dos tercios de los votos. Tras ello, el proyecto se convierte en ley y el Poder Ejecutivo estará obligado a promulgarlo, quedando inhabilitada la posibilidad de vetar nuevamente. De esto surge entonces que el veto es una herramienta que el presidente puede utilizar una sola vez por ley, no quedando aceptado el doble veto.

Existe, asimismo, otra situación donde el veto no puede emplearse. La Constitución, en su artículo 40, indica que no pueden ser observadas las leyes del Congreso que convoquen a consulta popular ni los proyectos convertidos en ley por el voto afirmativo del pueblo en referéndum vinculante.

En caso de que se observe una legislación de forma parcial, la doctrina entiende, partiendo del presupuesto de que existe conformidad mutua entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo acerca de determinados puntos de una norma, que aquel articulado no observado por el mandatario no podrá ser modificado durante el tratamiento parlamentario generado por el veto a menos que se sancione una nueva ley (Badeni, 2006, p. 1483). Si las Cámaras no alcanzan la mayoría requerida o difieren en las objeciones, el proyecto de ley quedará inhabilitado para ser tratado en aquel año de sesiones, debiendo esperar al siguiente.

El poder de veto le permite al presidente de la Nación conseguir, discrecionalmente y por decreto autónomo, una suspensión inmediata pero transitoria de aquellas propuestas legislativas, debiendo fundamentar su decisión y quedando a la

espera de la insistencia del Congreso o de que la ley quede truncada e imposibilitada de ser aprobada en ese periodo de sesiones (Badeni, 2006, p. 1483).

III.2 La promulgación parcial de leyes

La última fase del proceso de formación y sanción de leyes es la promulgación por parte del Poder Ejecutivo y es fundamental para que el proyecto pueda ser consagrado como ley y genere efectos jurídicos (Carnota & Maraniello, 2006, p. 268).

Cuando hablamos de la promulgación parcial de una ley, es menester puntualizar que es un instituto de excepción, así como independiente y muy diferente al veto parcial. Aunque ambos se encuentran en estrecha relación, pueden coexistir y son atribuciones del presidente en el marco del proceso de formación y sanción de las leyes.

Toda vez que el presidente recibe un proyecto que no cree oportuno publicar, puede impedir su entrada en vigor de dos maneras: vetándolo totalmente o en alguna de sus partes, o promulgando solamente aquellas disposiciones de la ley que crea conveniente. Este último instrumento se denomina promulgación parcial, y aunque la jurisprudencia de la Corte Suprema en los casos “Giulitta Orencio, A. y otros c/ Gobierno Nacional” y “López Jordán, R. y Ovinos s/ asociación ilícita” ya reconocía su existencia y posible aplicación, fue constitucionalizado en la reforma de 1994 (Lozano, s. f.; Badeni, 2006, p. 1487). Ello marcó un hito fundamental para la coincidencia y acercamiento de criterios de forma más eficaz entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (Lozano, s. f.).

Como principio general, dice el artículo 80 de la ley suprema que “los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante”. Esto quiere decir que si el presidente decide observar parcialmente una norma, no podrá ser promulgada aquella parte que no fue susceptible de veto, sino que deberá regresar el

proyecto completo al Congreso para que trate las objeciones hechas por el jefe de Estado, conforme al artículo 81 de la Constitución.

No obstante, el mismo artículo 80 dispone la excepción a la regla, indicando que “las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso”. El Poder Ejecutivo debe contemplar cuidadosamente que estos tres principios (autonomía normativa, no alteración del espíritu del proyecto y unidad) sean cumplidos, ya que a diferencia del veto, que no puede ser cuestionado constitucionalmente en su fondo, la promulgación parcial sí puede serlo, tal como ocurrió en el caso “Famyl S.A. c/ Estado Nacional”, en el que la CSJN reconoció que la Convención Constituyente de 1994 tomó dichos principios jurisprudenciales.

La máxima de la autonomía normativa refiere a que las cláusulas promulgadas por el presidente de la Nación deben tener la capacidad de producir efectos jurídicos por sí mismas, aun en ausencia de las demás resoluciones que contenía el proyecto original. La no alteración del espíritu del proyecto, por su parte, advierte que no pueden ser desechados aquellos artículos que hacen a la columna vertebral de la norma, puesto que carecería de la esencia querida por el Poder Legislativo. El concepto de unidad tiene su origen en el emblemático caso “Colella Ciriaco c/ Febre y Basset S.A. y otro”, previo a la reforma de la Constitución en 1994, donde la Corte lo definió como la cualidad de los apartados que constituyen “un todo inescindible”, de modo que la inexistencia de uno alteraría tanto la autonomía normativa como el espíritu de la ley.

Los decretos de promulgación parcial, en cuanto a su forma, son reglamentos de ejecución (Barra, 1999, p. 1049) por ser necesarios para la “ejecución de las leyes de la Nación”, en los términos del artículo 99, inciso 2, de la ley suprema, y deben cumplir con el requisito de refrendo conjunto del jefe de Gabinete y los ministros, establecido en

el artículo 100, inciso 13. Asimismo, el artículo 80 dispone que, ante estos escenarios, “será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”, que se encuentra contemplado en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y fue reglamentado por la Ley 26122. Este proceso se desarrolla en el título 4 de este texto.

IV. Facultades legislativas del presidente de la Nación

Tal como se señaló en la introducción, el principio general en el derecho constitucional argentino indica que no corresponde al Poder Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo (art. 99, CN). Sin embargo, la reforma constitucional de 1994 introdujo una serie de excepciones a la regla que, lejos de reducir o evitar que los mandatarios de turno se arrogaran potestades extraordinarias, incrementaron la utilización de las salvedades concedidas por la ley fundamental (Cappelletti & Salvadores de Arzuaga, 2018, párr. 32).

Para que el presidente pueda hacer uso de las excepciones contempladas en la Constitución, puede recurrir a dos instrumentos admitidos en la reforma de 1994, pero que ya existían en el ordenamiento jurídico argentino por reconocimiento jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia en casos como “Peralta, Luis Arcenio y otro c/ Estado Nacional (Mrio. de Economía - BCRA.)”, (Cappelletti & Salvadores de Arzuaga, 2018, párr. 59) y “A.M Delfino y Cía. s/ apelando de una multa interpuesta por la Prefectura Marítima” (Santiago, s. f.): son los decretos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3, Constitución Nacional) y los decretos delegados (artículo 76, Constitución Nacional).

Estos instrumentos son disposiciones de carácter puramente legislativo. La cuestión ha traído varios inconvenientes de interpretación doctrinaria que aún no han

sido saldados uniformemente, ya que un decreto, que por definición tiene estatus sublegal, no podría tener nunca una jerarquía igual a la de una ley. No obstante, la existencia de los decretos de necesidad y urgencia y de los decretos delegados supondría una excepción a este principio y los colocaría en el mismo escalón de la pirámide normativa que a las leyes en sentido formal.

IV.1 Los decretos de necesidad y urgencia

Este instituto, coloquialmente conocido por su sigla DNU, tiene su anclaje normativo en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional, dentro del capítulo relativo a las atribuciones del Poder Ejecutivo. La norma comienza estableciendo la máxima que dispone que “el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”.

En el siglo pasado, cuando los golpes de estado irrumpían en la continuidad institucional de Argentina y, en consecuencia, quedaba suspendida la Constitución y disuelto el Congreso, los presidentes *de facto* eran investidos con el Poder Ejecutivo y Legislativo nacionales, y utilizaban para gobernar los llamados “decretos-ley”, que con el tiempo fueron denominados simplemente como “ley”. Los DNU, en esencia, tienen una semejanza notoria con aquellos institutos, aunque con enormes matices como se explica a continuación.

Tras fijar el artículo 99 inciso 3 dicha inhabilitación, el apartado reanuda indicando que el presidente de la Nación podrá dictar DNU “solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos”. He aquí los denominados “requisitos de fondo” o “materiales” que los reglamentos de necesidad y

urgencia deben respetar (Carnota & Maraniello, 2008, p. 246). Si bien estas son las exigencias que el artículo constitucional detalla, no deben perderse de vista los requerimientos que el mismo nombre del decreto indica, por lo que también son requisitos de fondo la existencia de una necesidad y urgencia real y efectiva que requiera una inmediata solución legislativa (según estableció la CSJN en el caso “Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas”). Es atribución de la Corte evaluar los presupuestos fácticos que habilitan o no el estado de necesidad y urgencia para la sanción de un DNU, según se dispuso en el caso “Consumidores Argentinos c. Estado Nacional Poder Ejecutivo de la Nación s. Dto.558/02”.

Aquellos “trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes” a los que se refiere el artículo 99, inciso 3 están precisamente establecidos entre los artículos 77 y 84. Ante ello, corresponde plantearse si el tiempo que demora el procedimiento parlamentario justificaría el dictado de un DNU, tema abordado en las conclusiones finales de este texto.

La misión principal que tanto la doctrina como la jurisprudencia han tenido fue hacer concreta una noción tan abstracta y genérica como la de “circunstancias excepcionales”. En este sentido, la CSJN, en el previamente nombrado caso “Peralta c/ Estado Nacional”, estableció ciertas normas para que el jefe de Estado pudiese dictar un DNU; una de ellas indica que debe existir “una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado” (Cappelletti & Salvadores de Arzuaga, 2018, párr. 59; Carnota & Maraniello, 2008, p. 244). El máximo tribunal, en el comentado *ut supra* caso “Verrocchi c/ Poder Ejecutivo Nacional”, dio como ejemplos de “circunstancias excepcionales” los casos de “acciones bélicas o

desastres naturales que impidiesen la reunión de las Cámaras o el traslado de los legisladores a la Capital Federal”.

La Corte ratificó la doctrina de la excepcionalidad de los decretos en los casos “Video club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ amparo”, “Risolia de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César y otros” (Cappelletti & Salvadores de Arzuaga, 2018, párr. 63), y más recientemente en el citado Consumidores Argentinos c/ Estado Nacional, dichas enunciaciones son las que más se acercan al concepto de “circunstancia excepcional”. Asimismo, la Corte dispuso que no solo debe existir posterior convalidación del Congreso, sino que tiene que regir el principio de razonabilidad en la relación entre los medios elegidos por el DNU y los fines de este cuando no existiesen otras vías más adecuadas, que debe hacerse un examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas y que tienen que ser dictados con la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad (Carnota & Maraniello, 2008, p. 256; Cappelletti & Salvadores de Arzuaga, 2018, párr. 63).

La prohibición de que el presidente pueda regular materia penal y tributaria por DNU versa esencialmente en el principio de legalidad que impera en dichos campos (Carnota & Maraniello, 2008, p. 246). Este principio, para el derecho penal, se ampara en que nuestra Constitución dispone, en su artículo 18, que “ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso”, y en su artículo 19, que “ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”; por su parte, para el área tributaria, la Constitución ordena como potestad del Poder Legislativo reglar en esta materia, según los artículos 4.º “las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General”, 17.º “Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el Artículo 4º” y 52.º “A la

Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones”. En cuanto al impedimento sobre el régimen electoral y de partidos políticos, no solo se buscó brindar transparencia y seguridad jurídica a la libertad de expresión partidaria y asegurar el pluralismo político según Ávalos (2012), sino que además sigue una correlación con el artículo 77 *in fine* de la ley suprema.

Los decretos de necesidad y urgencia, además de cumplir con las previamente desarrolladas condiciones de fondo, deben seguir un esquema formal que le dé eficacia al instrumento. Estos “requisitos de forma” también están contemplados en el artículo inciso 3 de la Constitución Nacional y su ausencia es susceptible de revisión judicial (Barra, 1999, p. 1038).

Dice la ley suprema que los DNU “serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”; todos los ministros del Gabinete deben formar parte del debate de la decisión a tomar y firmar el decreto junto con el jefe de Gabinete para que este pueda generar efectos jurídicos. Esta condición es reiterada en el artículo 100, inciso 13, de la ley fundamental.

Incluso con las salvedades de forma, según Carlos Salvadores de Arzuaga y Guillermo Cappelletti (2018), los DNU encarnan la existencia de un “presidente legislador” por su potestad de eximirse del procedimiento ordinario de sanción de las leyes y dictar normas con carácter legislativo (párr. 6), algo ciertamente anómalo para una república.

En cuanto a su entrada en vigor, el apartado 17 de la Ley 26122 de 2006 indica que estos tres reglamentos “tienen plena vigencia de conformidad a lo establecido en el artículo 2º del Código Civil”. Es menester aclarar que, tras la reforma del Código Civil (hoy Código Civil y Comercial) en 2015, el antiguo artículo 2.º, actualmente 5.º, dice

“Vigencia. Las leyes rigen después del octavo día de su publicación oficial, o desde el día que ellas determinen”.

IV.2 Los decretos delegados

La delegación legislativa es, según Alfonso Santiago (h), “la 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” (s. f.). A diferencia de los decretos de necesidad y urgencia, en los que el presidente se arroga competencias propias del Congreso que por expresa disposición de la Constitución deberían ser tratadas por ley formal (Barra, 1999, p. 1040), los decretos delegados son institutos emanados por el jefe de Estado que las Cámaras autorizaron previamente por ley, estableciendo la materia a tratar, el plazo y las bases de su delegación, conforme al artículo 76 de la Constitución Nacional. Esta habilitación no altera la titularidad de la facultad legislativa del Congreso, que puede continuar su labor de formación y sanción de las leyes mientras la delegación está vigente e incluso puede derogar la ley de autorización anticipadamente (Santiago, s. f.). Ocurre, no obstante, que las Cámaras no podrían legislar sobre las materias delegadas mientras dure el instituto, ya que importaría una derogación tácita de las normas que el mandatario dicta en función de la delegación, siendo que una ley es jerárquicamente superior a un decreto.

La delegación legislativa fue incorporada a la Constitución en 1994, aunque la Corte ya había reconocido su constitucionalidad en el caso “A.M Delfino y Cía.”. La Convención Constituyente agregó en el artículo 76 que “se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública”. Estos conceptos, que presentan graves problemas de

interpretación debido a su vaguedad y amplitud (Carnota & Maraniello, 2008, p. 291), deben medirse contemplando lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución, con vistas a evitar caer en inconstitucionalidad.

Explica Badeni (2006) que debe entenderse por materias determinadas de administración a aquellos asuntos exclusivamente competentes al Congreso Nacional (p. 1492). Barra (1999) sigue un lineamiento similar, argumentando que se trata de cuestiones materialmente administrativas que corresponden al ámbito del presidente, pero que por expresa disposición constitucional han sido atribuidas al Poder Legislativo (p. 1040). A modo de ejemplo puede citarse la Ley 25148 de 1999, donde las Cámaras delegaron facultades al Poder Ejecutivo y establecieron en su artículo 2.º algunas materias determinadas de administración como “la fijación de las fuerzas armadas y el dictado de las normas para su organización y gobierno”, “la organización y atribuciones de la Jefatura de Gabinete y de los Ministerios”, y “toda otra materia asignada por la Constitución Nacional al Poder Legislativo, que se relacione con la administración del país” (Santiago, s. f.).

La Corte definió el criterio de “emergencia pública” en el caso “Perón, Juan Domingo —Interdicto— comunica bienes patrimoniales por intermedio de su apoderado”, como aquellas situaciones que derivan de acontecimientos extraordinarios, imprevisibles o bien inevitables con los recursos ordinarios, y que tienen una repercusión muy honda y extensa en la vida social, de suerte que demandan remedios también extraordinarios. Estas situaciones, excluidas de revisión judicial según la jurisprudencia de la CSJN, pueden abarcar varias temáticas que hacen a la “vida social”. El Congreso puede delegar al jefe de Estado ciertas potestades con el objeto de que pueda volverse a la normalidad de modo más rápido y efectivo que usando el procedimiento legislativo ordinario (Santiago, s. f.).

Así como los DNU tienen sus requisitos “de fondo” y “de forma”, los decretos delegados también los poseen. Las condiciones “de fondo” son las explicadas con anterioridad (que se trate de materias determinadas de administración o emergencia pública), mientras que las “de forma” son el “plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca” (artículo 76) y el refrendo del jefe de Gabinete de Ministros (artículo 100, inciso 12). Estos requisitos hacen a la validez y eficacia de los reglamentos delegados.

Cuando el Poder Legislativo le confía facultades al presidente de la Nación, lo hace mediante la sanción de una ley que establece el plazo y las bases que deben respetar los decretos que en consecuencia se dicten. Dicho plazo debe ser cierto y encontrarse precisado en la norma, quedando prohibido sancionar una ley que por tiempo indeterminado o condicionado delegue atribuciones legislativas (Barra, 1999, p. 1037), aunque el Congreso podrá, a través de una nueva ley, dejar sin efecto la delegación antes de plazo o prorrogarla en caso de ser necesario y razonable (Badeni, 2006, p. 1503). Dice *in fine* el artículo 76 que “la caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa”, esto quiere decir que aunque el tiempo establecido en la ley delegante expire, lo único que concluye es la potestad del Presidente de dictar reglamentos delegados, quedando a salvo su vigencia y los derechos y obligaciones adquiridos por su sanción (Badeni, 2006, p. 1504).

En lo relativo a las bases de la delegación, se entiende por ellas a las reglas, preceptos y criterios que las Cámaras disponen como zona donde el jefe de Estado puede actuar para dictar los decretos. Dichas bases pueden ser amplias, pero no indefinidas (Santiago, s. f.), debiendo permitirle cierta flexibilidad al presidente sin

otorgarle supremacías, conforme al artículo 29 de la Constitución Nacional. El artículo 11 de la Ley 26122 estipula que “las bases a las cuales debe sujetarse el poder delegado no pueden ser objeto de reglamentación por el Poder Ejecutivo”, por lo que el mandatario tiene inhabilitado el uso de su poder reglamentario para ajustar los pormenores de la norma.

La doctrina se ha preguntado si hay materias que el Congreso tiene prohibido encomendar al jefe de Estado. En efecto sí las hay, y son aquellos proyectos en que la ley suprema exige una determinada cámara de origen (Santiago, s. f.), las materias que se encuentran prohibidas de sancionar por DNU (penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos) y los que la Constitución le atribuyó específicamente al Poder Legislativo (v. gr. la declaración de necesidad de reforma constitucional¹, la creación de tribunales inferiores a la CSJN², etc.) En resumidas cuentas, acota Balbín que se encuentran excluidas de ser delegadas todas aquellas atribuciones de “gobierno, administración, jurisdiccional, control y constituyentes” (Balbín, 2021, p. 107).

V. Ley 26122. Procedimiento de control y convalidación legislativa de los decretos de necesidad y urgencia, delegados y de promulgación parcial de leyes

Si bien la reforma constitucional de 1994 estableció limitaciones que tenían por objeto reducir las facultades legislativas del presidente de la Nación, a la luz de los hechos está claro que se logró todo lo contrario (Cappelletti & Salvadores de Arzuaga, 2018, párr. 32). Sin embargo, fueron incorporados al texto supremo ciertos resortes de control para estos casos, atendiendo al sistema de *checks and balances* de las repúblicas. El Congreso ejerce en estos casos un sistema de control *ex post*, ergo, no puede hacer uso de su potestad constitucional sino hasta que el Poder Ejecutivo dicte los decretos.

¹ Artículo 30, Constitución Nacional.

² Artículo 108, Constitución Nacional.

El artículo 99, inciso 3 de la ley fundamental regula el funcionamiento de los DNU y dispone que “el jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”. Esta regla es extendida a los decretos delegados y a los decretos de promulgación parcial de leyes en el artículo 100, incisos 12 y 13 respectivamente, y por el artículo 16 de la Ley 26122.

El Congreso de la Nación, antes de que la decisión final acerca de los reglamentos dictados por el presidente pase a las Cámaras, actúa en primera instancia a través de la llamada “Comisión Bicameral Permanente”.

V.1 La Comisión Bicameral Permanente

La CBP no se encuentra suficientemente reglamentada en nuestra Constitución, esta solamente establece que se deberá “respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara”, que “elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras” y que “una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso” (artículo 99, inciso 3, Constitución Nacional). Esta ley, numerada 26122, llegó recién en 2006, 12 años después de la Convención Constituyente de 1994.

La norma dispone en su artículo 3.º que la CBP estará integrada por dieciséis legisladores, ocho diputados y ocho senadores (por eso “bicameral”) designados por los presidentes de cada Cámara a propuesta de los bloques parlamentarios, respetando la proporción de las representaciones políticas y alineándose así con la directiva emanada de la Constitución. Conforme al artículo 5.º de la Ley 26122, el cuerpo elegirá anualmente un presidente, un vicepresidente y un secretario, que pueden ser reelectos.

La presidencia es alternativa y corresponde un año a cada Cámara (art. 5) y sesiona al conseguir *quorum*, según el apartado 7 (art. 7). El funcionamiento de la CBP no se ve afectado por el receso del Congreso de la Nación, de ahí “permanente”, y se encuentra autorizada a dictar su propio reglamento interno, dicen los arts. 6.º y 9.º de la ley, respectivamente.

El jefe de Gabinete de Ministros tiene la obligación constitucional de someter a consideración de la CBP un decreto de necesidad y urgencia, decreto delegado o decreto de promulgación parcial de leyes dentro de los diez días corridos posteriores a su dictado. La Comisión tiene diez días para emitir dictámenes acerca de la validez o invalidez de las medidas y enviar los decretos a consideración del Congreso, conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pero sus valoraciones no son vinculantes para las Cámaras, que deberán tratar los decretos en plenarios separados (Barra, 1999, p. 1043).

Para tratar un DNU, la CBP debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado (art. 10); esto significa que la Comisión debe verificar que el decreto cuente con el refrendo del jefe de Gabinete y los demás ministros, que no regule materias prohibidas por la ley fundamental y demás requisitos establecidos constitucionalmente para su dictado.

Cuando se trata de controlar un decreto delegado, el artículo 13 de la legislación prevé que “debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio”; para ello necesitará comparar la ley delegante con lo dispuesto por el decreto a dictaminar y verificar que este último se ajuste a los límites y tiempos fijados por el Congreso de la Nación cuando aplicó el artículo 76 de la Constitución (Santiago,

párr. 177, s. f.). Finalmente, para analizar un decreto de promulgación parcial de leyes, la ley establece que la CBP “debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. (...) debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso” (art. 15). Los legisladores tendrán que ver el proyecto original aprobado por el Poder Legislativo para comprobar y controlar que los principios de la promulgación parcial están vigentes. Este procedimiento, conforme al artículo 15 de la norma, no obsta para el ejercicio por parte del Congreso de sus potestades ordinarias relativas a la insistencia respecto de normas legales total o parcialmente vetadas; las Cámaras pueden utilizar la cláusula 83 de la Constitución Nacional para insistir en su proyecto original.

La conformación de la Comisión Bicameral Permanente ha presentado siempre una problemática, al punto de pasar años sin sancionarse la ley reglamentaria (Barra, 1999, p. 1050). Frente a esto, la Corte Suprema de Justicia en el caso “Rodríguez, Jorge, Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia” sentenció que el máximo tribunal se encuentra facultado a ejercer el control de constitucionalidad sobre los institutos y que el Congreso puede convalidar los DNU (y, por analogía, los decretos delegados y los decretos de promulgación parcial) con sus propios recursos, aun ante la ausencia de la CBP, argumentando que la omisión del Congreso de sancionar la ley especial (que luego sería la 26122) no puede privar al presidente de la Nación del ejercicio de una competencia constitucional, ya que la actividad propia de un poder quedaría sometida a la decisión discrecional de otro, y que el Poder Legislativo ya había controlado decretos de promulgación parcial de leyes a pesar de la inexistencia de reglamentación. La Corte reiteró esta doctrina en el caso

“Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional” (Carnota & Maraniello, 2008, p. 250).

V.2 Tratamiento parlamentario de los decretos

Los decretos, una vez emitidos por el Poder Ejecutivo y entrados en vigencia de conformidad con el artículo 17 de la Ley 26122, generan efectos jurídicos aun durante su evaluación o silencio por parte del Congreso (Barra 1999, p. 1042).

El artículo 18 de la ley reglamentaria indica que en caso de que el jefe de Gabinete de Ministros incumpla con su deber constitucional de someter los decretos a control de la Comisión, esta se abocará de oficio a su tratamiento. Es decir que la CBP está facultada para tomarlos y tratarlos sin restricciones, y contará con otros diez días a contar desde el vencimiento del plazo del jefe de Gabinete para dictaminar y elevarlo al plenario de las Cámaras. Si el jefe de Gabinete de Ministros remitió los decretos a la CBP, esta contará sus diez días hábiles desde la presentación hecha y luego deberá mandar el dictamen a las Cámaras (artículo 19 de la norma). Explica Barra (1999) que en este procedimiento no se habla de cámara de origen y cámara revisora, lo que permite inferir que se trata de un envío simultáneo a ambos recintos (Barra 1999, p. 1045).

Puede ocurrir, sin embargo, que la Comisión incumpla su plazo y este se venza. Ante ello, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto (art. 20) y, de manera inmediata, se pronunciarán expresamente conforme al artículo 82 de la Constitución aprobando o rechazando el decreto en cuestión (art. 22, Ley 26122). No podrán introducir enmiendas, agregados o supresiones, quedando el Congreso obligado a votar sobre el acto tal y como lo dictó el presidente de la Nación (art. 23, Ley 26122).

El Congreso se encontraría habilitado para sancionar una ley formal en rechazo del decreto sometido a su consideración, pero se correría el riesgo de que el jefe de Estado utilice su veto para mantener la vigencia del instituto y así esquivar el control parlamentario hasta tanto el Poder Legislativo consiga las mayorías necesarias para insistir en sesiones, por dicha razón se adoptó el sistema de resoluciones como forma de expresar la voluntad congresional (Barra, 1999, p. 1044). Las resoluciones son enviadas al Poder Ejecutivo “para su inmediata publicación en el *Boletín Oficial*” según el artículo 26 de la legislación.

Si el Congreso desea descartar el decreto, será necesario que tanto la Cámara de Diputados como el Senado lo rechacen, lo que puede ser complicado de alcanzar. La negativa parlamentaria significa la derogación total del decreto, quedando a salvo las relaciones jurídicas nacidas bajo su amparo, según establece el artículo 24. Si el decreto es aprobado, no puede ser luego rechazado por el mismo procedimiento, pero puede ocurrir que la sanción de una nueva ley lo derogue o lo modifique (art. 25), (Carnota & Maraniello, 2008, p. 262; Barra, 1999, p. 1045).

Los DNU son una norma con rango legal emitida por el presidente sin la voluntad del Congreso. La necesidad de una negativa bicameral exigida por la Ley 26122 plantea un desequilibrio entre el tratamiento de una ley en sentido formal y un DNU. Mientras que para que una ley vea truncada su sanción basta con el voto negativo de una sola de las Cámaras (art. 81 de la CN), la Ley 26122 dispone para el tratamiento parlamentario de los DNU, los decretos delegados y los decretos de promulgación parcial un sistema completamente inverso: obliga al Poder Legislativo a que ambos recintos rechacen expresamente los institutos. Basta con que una sola Cámara convalide el decreto en cuestión para que este mantenga su vigencia (art. 24, Ley 26122).

El legislador optó por un procedimiento ostensiblemente desigual, con el que personalmente discrepo, entre el tratamiento congresional de una ley y el de un DNU, decreto delegado o decreto de promulgación parcial, y aunque han existido proyectos de reforma de la Ley 26122 en este punto en particular, ninguno prosperó. La composición parlamentaria que sancionó la legislación reglamentaria exigida por la Constitución interpretó de forma restrictiva su facultad de control sobre los institutos dictados por el presidente, y dictó una ley cuyo peso en la balanza se inclinó a favor del Poder Ejecutivo, creando así una sumisión del Poder Legislativo frente al jefe de Estado y un severo llamado de atención en los términos del principio de división de poderes.

VI. Consideraciones finales

Recapitulando lo expuesto en la introducción de este texto, el principio general es que el presidente de la Nación Argentina no puede atribuirse potestades legislativas, y que por excepción puede ejercerlas en circunstancias determinadas donde el Congreso Nacional se encuentra verdaderamente imposibilitado para sesionar y poner en marcha el procedimiento constitucional establecido entre los artículos 77 y 84 de la Constitución.

Sin embargo, claro está que la salvedad a la norma se convirtió en regla, y esto fue tangibilizado desde la incorporación de los decretos de excepción al texto supremo tras la reforma de 1994. Hoy en día, y constituyendo una verdadera deformación del sistema republicano, puede pensarse incluso en un mandatario de turno que gobierne pura y exclusivamente mediante el uso de DNU, tal es así que, a modo de ejemplo, pueden nombrarse a los expresidentes Eduardo Duhalde, designado interinamente por el Congreso tras la renuncia de Fernando de la Rúa como jefe de Estado, quien emitió 155 decretos en menos de un año y medio de gestión, dando un promedio de 9,10 DNU por

mes (*Ámbito*, 2023), y Néstor Kirchner, quien lidera el *ranking* con 236 decretos de necesidad y urgencia en 4 años y medio de administración (*Ámbito*, 2023). Alberto Fernández, último jefe de Estado en dejar el cargo, dictó 178 DNU en 4 años de gobierno (*Ámbito*, 2023).

Aun si se tuviera en cuenta la existencia de un control posterior por parte del Poder Legislativo, la realidad es que este no ha resultado para nada efectivo si se contempla el hecho de que luego de 30 años de existencia expresa en la Constitución, el Congreso ha rechazado solamente un decreto de necesidad y urgencia en toda su historia, el DNU 656/24, dictado por el presidente Javier Milei. Tampoco puede ignorarse que las Cámaras demoraron 12 años en sancionar la ley reglamentaria exigida en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, mientras que en el ínterin se dictaban 538 DNU, que al día de hoy rigen y jamás fueron sometidos a control parlamentario (Salvadores de Arzuaga & Cappelletti, 2018, párr. 10). Dice Ávalos (2012) que posiblemente haya sido un error de la última Convención Constituyente tratar de legitimar una semilla extraña, como son los DNU, a nuestra tradición institucional, lo cual estimo que tendría sentido si se tiene en cuenta que previo a su incorporación, los presidentes no hacían un abusivo uso de ellos, pero lo cierto es que hoy por hoy contamos con una definición normativa de DNU y decreto delegado que en tiempos anteriores no teníamos, incluso cuando estos institutos eran de uso cotidiano en nuestro ordenamiento jurídico (Barra, 1999, p. 1051).

Es interesante comentar el planteo que hace Martín Oyhanarte (2024) acerca del tiempo que demora el procedimiento parlamentario de formación y sanción de las leyes, desde su primera recepción en el Congreso de la Nación hasta su publicación en el *Boletín Oficial* (p. 108). Un estudio de su producción agrupó el tratamiento de 1690 leyes sancionadas entre 1999 y 2019, y arrojó como resultado un número que considero

tenazmente que no puede pasar desapercibido: el procedimiento total, desde el trabajo de adopción y debate hasta su publicación oficial, demora en promedio 437 días, es decir, más de un año calendario (Oyhanarte, 2024, p. 108). Pienso que los legisladores deben hacer una seria autocrítica en este sentido, buscando celeridad en los procedimientos que les son propios con vistas a garantizar la función que constitucionalmente les corresponde: la formación y sanción de las leyes.

El tiempo demorado por el Poder Legislativo es, entre otras cuestiones, una de las principales razones por las cuales el presidente comienza a dictar DNU para llevar a cabo diferentes políticas públicas. Si bien quiero recalcar que no debe ser justificado el uso de un instituto de emergencia para celebrar actos cotidianos de gobierno, insisto en el nexos causal que ostensiblemente existe entre la demora parlamentaria y el dictado de estos instrumentos.

El uso abusivo de estos decretos deriva, en ocasiones, en varios cuestionamientos de constitucionalidad. Uno de los casos más actuales es el del DNU 70/23 con respecto a la desregulación de los valores de las empresas de medicina prepaga, que fue objeto de diversos amparos exitosos en defensa del derecho a la salud (interpuestos mayoritariamente por adultos mayores), y también en relación con la reforma laboral, cuya vigencia se encuentra suspendida por un fallo de la Cámara Nacional del Trabajo y actualmente está pendiente de resolución en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Es posible afirmar que la hipótesis planteada en la introducción de este trabajo es afirmativa: el presidente de la Nación es portador indiscutido de facultades legislativas, aunque ceñido a los rígidos (en teoría) requisitos constitucionales y sujeto al control *ex post* del Congreso Nacional y, llegado el caso, del Poder Judicial.

A veces suele creerse que el sistema institucional está en riesgo por la creciente y constante intromisión del Poder Ejecutivo en materias que le son ajenas, como la sanción de una ley. No obstante, adhiero a lo que Salvadores de Arzuaga y Cappelletti (2018) expresan: lo que se encuentra en crisis es nuestra clase política, que no ha entendido que la política está sujeta o debe sujetarse a la Constitución (p. 78).

Referencias

- Ámbito. (2023). Ranking de DNU: ¿Cuál fue el Presidente que firmó más Decretos de Necesidad y Urgencia? , en *Ámbito* (21/12/2023).
<https://www.ambito.com/politica/ranking-dnu-cual-fue-el-presidente-que-firmo-mas-decretos-necesidad-y-urgencia-n5904673>
- Ávalos, E. (2012). Los decretos de necesidad y urgencia en Argentina: desde 1853 hasta nuestros días. , en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* de la Universidad Nacional de Córdoba, vol. 3, n. 1, nueva serie 2, 2012, p. 147-157.
50 <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/5972/6870>
- Badeni, G. (2006). *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo II, 2.^a edición (actualizada y ampliada). La Ley.
- Balbín, C. (2021). *Manual de Derecho Administrativo*, 5.^a edición actualizada y ampliada. La Ley.
- Barra, R. (1999). *Reglamentos administrativos*. La Ley 1999-F.
<http://rodolfobarra.com.ar/index.php/2012/02/reglamentos-administrativos/>
- Buteler, A. (2015). La naturaleza de los decretos ejecutivos o reglamentarios. *Diario DPI Derecho para innovar*.
<https://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2015/06/Doctrina1357.pdf>
- Cappelletti, G. & Salvadores de Arzuaga, C. (2018). El Presidente y las potestades legislativas. *Revista de Derecho Constitucional* n. 12. IJ Editores.
<https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=publicacion&idpublicacion=34&idedicion=1740>
- Carnota, W. & Maraniello, P. (2008). *Derecho Constitucional*. La Ley.
- González Calderón, J. (1988). *Curso de Derecho Constitucional*. Depalma.

Lozano, L. (s. f.). *Promulgación parcial*. Glosario. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/glosario/P/promulgacion_parcial.html [Fecha de consulta: 25/07/2024]

Oyhanarte, M. (2024). *DNU 70/23, Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina*. La Ley.

Santiago, A. (s. f.). *Facultades legislativas del Congreso delegadas al Poder Ejecutivo*. Glosario. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.
https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/glosario/F/facultades_legislativas.html

Apartado de normativa

Constitución de la Nación Argentina

Decreto 977/1995 (Relaciones entre el Poder Ejecutivo Nacional - Jefe de Gabinete)

Ley 25148 (Delegación de facultades)

Ley 26994 (Código Civil y Comercial de la Nación Argentina)

Ley 26122 (Régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia).

Apartado de jurisprudencia

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos 148:430, “A.M Delfino y Cía. s/ apelando de una multa interpuesta por la Prefectura Marítima”, 20 de junio de 1927.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos 316:2624, “Cocchia, Jorge Daniel c/ Estado Nacional y otro”, 2 de diciembre de 1993.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos 268:352, “Colella Ciriaco c/ Febre y Basset S.A. y otro”, 9 de agosto de 1967.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos 333:633, “Consumidores Argentinos c. Estado Nacional Poder Ejecutivo de la Nación s. Dto.558/02”, 19 de mayo de 2010.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos 323:2256, “Famyl S.A. c/ Estado Nacional”, 29 de agosto de 2000.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos 330:2255, “Gianola, Raúl Alberto y otros c/ Estado Nacional y otros”, 15 de mayo de 2007.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos 189:156, “Giulitta Orencio, A. y otros c/ Gobierno Nacional”, 28 de marzo de 1941.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos 271:333, “López Jordán, R. y Ovinos s/ asociación ilícita”, 13 de septiembre de 1968.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos 313:1513, “Peralta, Luis Arcenio y otro c/ Estado Nacional” (Mrio. de Economía - BCRA.), 27 de diciembre de 1990.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos 238:123, “Perón, Juan Domingo –Interdicto– comunica bienes patrimoniales por intermedio de su apoderado”, 21 de junio de 1957.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos 323:1934, “Risolia de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César y otros”, 2 de agosto de 2000.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos 320:2851, “Rodríguez, Jorge - Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia”, 17 de diciembre de 1997.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos 322:1726, “Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas”, 19 de agosto de 1999.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos 318:1154, “Video club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ amparo”, 6 de junio de 1995.