

LOS REGLAMENTOS DELEGADOS

POR JULIO RODOLFO COMADIRA

Es abogado y doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales egresado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, donde dicta la materia Derecho público. Ejerce la docencia universitaria desde hace más de veinticinco años. En ese ámbito, se desempeña actualmente como director del master en Derecho administrativo de la Universidad Austral. Es profesor titular de Derecho administrativo, por concurso de antecedentes y oposición, en las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Es, asimismo, profesor titular de Derecho administrativo I en la Facultad de Derecho de la Universidad Austral y de Derecho administrativo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino, de Mar del Plata.

En el año 1985, fue incorporado al Instituto de Derecho Administrativo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, habiendo sido, también, director del Instituto de Derecho Administrativo Bartolomé A. Fiorini de la Universidad Platense.

Desarrolló una extensa trayectoria en la función pública como auditor de la Armada Argentina, director general de Asuntos Jurídicos en los ex Ministerios de Bienestar Social y de Obras y Servicios Públicos de la Nación y asesor de la Procuración del Tesoro de la Nación. Fue asimismo, jefe de Gabinete de Asesores del Ministro de Justicia de la Nación (7-97 a 12-99) y representante del Poder Ejecutivo Nacional ante el Consejo de la Magistratura en el período 11-98 - 12-99.

Actualmente, está a cargo del Departamento de Derecho administrativo del Estudio Allende & Brea.

Es autor de numerosos artículos y de cinco libros.

Desde diciembre de 1997, dirige el suplemento de Derecho administrativo de la revista El Derecho.

CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

Siempre me ha parecido conveniente cuando expongo sobre algún tema ensayar, previamente, una aproximación conceptual al objeto de la exposición, para dejar así establecido desde el comienzo cuál es el sentido de los términos por emplear, esto es, para que quede claro concretamente de qué estamos hablando.

Así, considero que corresponde entender por reglamentos delegados, habilitados o de integración a los actos de alcance general normativo dictados por el Poder Ejecutivo o, eventualmente, por otro órgano de la Administración Pública, sobre materias propias de la competencia del Congreso, con base sobre la autorización previamente acordada por éste mediante una ley formal.

Corresponde formular una aclaración previa. A mi juicio, el elemento esencial para la determinación del concepto de delegación legislativa y, consiguientemente, de reglamento delegado es la existencia, o no, de la transferencia del ejercicio de la competencia legislativa, sea ella total, lisa, llana o incondicionada, sea, en cambio, limitada o circunscripta por límites de diverso alcance.

Si hay, entonces, transferencia del ejercicio de la competencia legislativa, aun cuando ella se encuadre en el marco de una política legislativa previamente fijada por el propio legislador –de acuerdo con la terminología empleada por nuestra Corte– o de directrices o contenidos determinados por la ley –como prescribe la Constitución italiana¹ o, en

¹ Constitución Italiana, Art. 76.

suma, en cualquier otra pauta restrictiva cualitativa o temporal, existe, pues, delegación, sin que corresponda distinguir dentro del concepto, por ejemplo, entre sus especies *propia* e *impropia* según ella se instrumente sin o con límites, respectivamente².

La delegación es una sola³ y su resultado también; en todo caso, se podrá diferenciar entre su alcance amplio e incondicionado o bien limitado y acotado. Esta aclaración conceptual es importante, como luego se verá, a la hora de establecer el sentido de la delegación regulada por el Artículo 76 de la Constitución Nacional.

Para considerar la cuestión, me referiré, en primer lugar, a los reglamentos delegados antes de la reforma constitucional de 1994 tomando en cuenta, especialmente a ese fin, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, en segundo término, consideraré la situación posterior a ésta generada por el Artículo 76 .

LOS REGLAMENTOS DELEGADOS ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994. TRES SIGNOS DISTINTIVOS DE LA PRAXIS JURISPRUDENCIAL

El tratamiento de los reglamentos delegados antes de la reforma constitucional de 1994, es decir, en el marco de la Constitución histórica de 1853-1860, estuvo signado, en la praxis de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por tres elementos fundamentales:

- a) Una alta dosis de insinceridad jurídica en el encuadre otorgado por el Alto Tribunal de la Nación, a través de sus diversos pronunciamientos sobre el tema, a la realidad legislativa y reglamentaria que en éstos debió juzgar, constituida, en rigor, por auténticas, propias y verdaderas delegaciones en el sentido que antes indicamos.
- b) Una consecuente resistencia a llamar las cosas –las delegaciones que debía juzgar– por su nombre (resistencia *semántica* diría Gelly)⁴ y, a partir de ésta resistencia, el empleo de eufemismos (delegación *impropia*) dirigidos a encubrir la realidad que con sus fallos legitimaba.
- c) Finalmente, la articulación de una construcción conceptual confusa y gravemente apartada de nuestro régimen constitucional, pero, a mi juicio, funcional a la actitud insincera y eufemística indicada, al identificar el poder reglamentario del Congreso con el propio y específico del Poder Ejecutivo y derivar, a su vez, de esa identificación, la categorización histórica de los reglamentos delegados como una especie de los reglamentos ejecutivos.

² Como hizo y continúa haciendo parte de la doctrina antes y después de la reforma (Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino*, T. VI, La reforma constitucional de 1994, Buenos Aires, Ediar, 1997, p. 346 y sigs.; Pablo Perrino, "Algunas reflexiones sobre los reglamentos delegados en la reforma constitucional", *Derecho Administrativo* (obra colectiva en homenaje al profesor Miguel Marienhoff), Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998, p. 971 y sigs., esp. pp. 975-976.) y la propia Corte.

³ Segovia, Juan Fernando, "Delegación legislativa e incremento de las atribuciones del Ejecutivo", *Atribuciones del Presidente Argentino*, Buenos Aires, Depalma, 1986, p. 277 y sigs., esp. p. 301.

⁴ Gelly, María Angélica, "Cuestiones de la delegación legislativa", *El Derecho*, 182:1277, esp. p. 1.278.

Las bases de esos tres datos se hallan ya presentes, sin duda, en el conocido caso “Delfino” resuelto por la Corte en el año 1927⁵ y se repiten, en lo sustancial, a lo largo de los años en diversos fallos.

⁵ C.S.J.N., 20-06-27, “A.M. Delfino y Cía.”, *Fallos*: 148:430. Conocida es, en general, la doctrina sentada por la Corte en la causa “Delfino”, pero no es ocioso repasar siquiera sumariamente los hechos del caso para advertir cuál era la realidad en él. Se debatía la validez de una multa de cincuenta pesos impuesta por la entonces Prefectura General de Puertos a los agentes del buque alemán *Bayen*, en el marco de lo dispuesto por los Artículos 43 y 117 del Reglamento del Puerto de la Capital aprobado por decreto del Poder Ejecutivo Nacional. El primer artículo citado prohibía a los buques arrojar al agua o a tierra en el interior del puerto objeto alguno, y el segundo, por su parte, consignaba que la infracción a la referida prohibición resultaba castigada con una multa de cincuenta pesos. El afectado había sostenido la inconstitucionalidad de ambas cláusulas reglamentarias, pues las dos configuraban, a su juicio, una indebida delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, quien, según el apelante, carecía de atribuciones para crear sanciones penales de un presunto poder de policía que la Constitución ha puesto exclusivamente en manos del Poder Legislativo. La Corte, luego de la descripción de los hechos, recuerda, en primer lugar, que la Ley N° 3.445 había puesto la policía de los mares, ríos, canales y puertos sometidos a jurisdicción nacional a cargo exclusivo de la Prefectura General de Puertos y demás organismos de ella dependientes. Y destaca también que, hasta tanto se sancionara el Código de Policía Fluvial y Marítima, serían atribuciones de aquélla vigilar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias, cuidar la limpieza de los puertos, remover los obstáculos a la navegación y juzgar las faltas o contravenciones a las ordenanzas policiales cuando la pena no excediera de un mes de arresto o de cien pesos de multa. A partir de esa presentación legal del régimen normativo aplicable, el Alto Tribunal desarrolló su conocida doctrina en materia de delegación de facultades, la cual, sintéticamente, podría expresarse del siguiente modo:

a) Sienta, como principio esencial uniformemente admitido para el mantenimiento e integridad del sistema de gobierno adoptado por la Constitución y proclamado en el Artículo 29 de ésta, la improcedencia de que el Congreso delegue en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la Administración ninguna de las atribuciones o poderes expresa o implícitamente a él conferidos por la Constitución.

b) Brinda un concepto de delegación, que extrae del jurista Esmein (García de Enterría, Eduardo, *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, 3° edic., Madrid, Civitas, 1998, p. 137), al afirmar que ella no existe *propriamente* sino cuando una autoridad investida de un poder determinado hace pasar el ejercicio de ese poder a otra autoridad o persona y lo descarga sobre ellas, situación que, en el caso, no considera configurada por la Ley N° 3.445.

c) Distingue entre la delegación del poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores o detalles necesarios para la ejecución de aquélla y afirma que lo primero no es precedente, mientras que, en cambio, lo segundo sí, aun en países en los que, como en los Estados Unidos, el poder reglamentario del Poder Ejecutivo no está contemplado en la Constitución. (Y aquí una *primera acotación* sobre el inicial indicio de confusión conceptual de la Corte, pues ella dice: la autorización para reglamentar los detalles de la ley es viable *aun cuando* la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo no esté en la Constitución. Y, en verdad, la concepción del poder reglamentario de la ley como una autorización del Congreso sólo tiene sentido, precisamente, cuando ese poder no le pertenece *iure proprio* al Poder Ejecutivo, como sucede, por ejemplo, en los Estados Unidos. Pero –adelanto– no tiene sentido concebir ese poder como una habilitación del Congreso si él pertenece por derecho propio al Poder Ejecutivo.) Está latente en este modo de razonar, por un lado, la consideración apriorística del poder reglamentario del Ejecutivo como resultado de una habilitación legal del Congreso y, por otro, la categorización de dicho poder como una potestad compartida por aquél y éste cuando él está contemplado expresamente por la Constitución a favor del Poder Ejecutivo.

d) Y así es, en efecto: la Corte considera que el poder reglamentario compete en nuestra Constitución tanto al Congreso como al Poder Ejecutivo. Al primero, de un modo específico y para objetos ciertos y determinados –v.gr., a través de la competencia para reglamentar un Banco Nacional (antiguo inc. 5, Art. 67); reglamentar el comercio marítimo (antiguo inc.12, Art. 67); establecer reglamentos para las presas (antiguo inc. 22, Art. 67); formar reglamentos y ordenanzas para el gobierno de los ejércitos (antiguo inc. 28, Art. 67) o bien genérico e indeterminado (para hacer los reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, antiguo inc. 28, Art. 67)–. Al segundo, específicamente para expedir las instrucciones y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias (antiguo inc. 2, Art. 86). (Una *segunda acotación*: continúa la confusión conceptual; cuando la Constitución le asigna al Poder Legislativo competencia para *reglamentar* o *reglar* una materia o institución, lo hace empleando esas locuciones no como sinónimas de la potestad reglamentaria atribuida al

Las deficiencias del enfoque realizado por la Corte respecto de la situación configurada en el caso "Delfino" no impidieron, sin embargo, que, en otras situaciones, como sucedió, por ejemplo, en la causa "Mouviel",⁶ pusieran en evidencia la realidad de la delegación consumada con los edictos policiales creadores de infracciones y sanciones y co-

Poder Ejecutivo, sino como indicativas del poder normativo propio del Congreso, esto es, la ley formal. El Congreso, pues, *regla o reglamenta* mediante la ley formal, en tanto ésta es la exclusiva manifestación de su competencia normativa; el Ejecutivo *reglamenta*, en cambio, precisamente, por medio de reglamentos, los cuales, en relación con la ley reglamentada, poseen, naturalmente, un rango jerárquico inferior impuesto por la propia Constitución –Fiorini, Bartolomé, *Derecho Administrativo*, T. I, 2° edic. act., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1976, p. 289 y sigs.–).

e) Ahora bien: ambos poderes reglamentarios, afirma la Corte, poseen idéntica naturaleza; empero y si bien el Alto Tribunal no deja de afirmar que cuando el Poder Ejecutivo reglamenta una ley lo hace en ejercicio de una competencia propia asignada por la Constitución, afirma, paralelamente que, en definitiva, la competencia del Poder Ejecutivo está condicionada, en ese aspecto, por la extensión del ejercicio que de igual atribución haya realizado el Congreso, el cual bien puede, si lo desea, agotar las posibilidades reglamentarias privando al Ejecutivo de materia o sustancia para el ejercicio de su concurrente competencia. Desde esta perspectiva, la extensión de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo derivaría de una autorización legal implícita conferida por el Legislativo a la discrecionalidad de aquél, sin más limitación que la de no alterar el espíritu de la ley. (*Tercera acotación*: la interpretación efectuada por la Corte puede armonizar con sistemas como el norteamericano o el alemán –García de Enterría, *Legislación Delegada*, op. cit., pp. 91 y sigs., 95 y sigs.– o en los cuales la reglamentación de la ley deviene de una habilitación legislativa, pero no guarda coherencia con regímenes que, como el nuestro, se inspiran, en ese aspecto, en otros modelos que asignan al Poder Ejecutivo, expresamente, la potestad reglamentaria –García de Enterría, op. cit., p. 99 y sigs.; asimismo, cita de Carré de Malberg, Segovia, *Delegación*, op. cit, p. 299; ver, sin embargo, Alberto Bianchi, *La delegación legislativa, Teoría de los Reglamentos Delegados en la Administración Pública*, Buenos Aires, Astrea, 1990, p. 126, notas 40 y 41–.) A la luz de lo expuesto, el sentido del razonamiento de la Corte (el cual, por lo demás, es esencial porque inspira todos los pronunciamientos que siguieron) se puede resumir así: la delegación, como principio, no procede; ella no se configura, sin embargo, al menos *propíamente*, cuando el Congreso sólo autoriza al Ejecutivo a reglar pormenores o detalles necesarios para la ejecución de la ley; a partir de un poder reglamentario compartido, el Congreso puede, en Argentina, habilitar con amplitud al Ejecutivo expresa o implícitamente a reglamentar la ley. En la situación sometida a su análisis, la descripción y prohibición del hecho contemplado por el Artículo 43 del Reglamento de Puerto de la Capital importa la configuración de una contravención de policía comprendida en los fines generales de la Ley N° 3.445 y, concretamente, del inciso 7, del Art. 3° de ésta, motivo por el cual ella resulta de una legítima potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, en los términos del antiguo Artículo 86, inciso 2, de la Constitución. Y en relación con la posibilidad de crear sanciones como las contempladas por el Artículo 117 (multa o arresto), no cabe plantearse la hipótesis en el caso, porque la propia Ley N° 3.445 autorizó al Poder Ejecutivo a aplicar sanciones de esa índole dentro de ciertos límites (un año de arresto o cien pesos de multa) no superados en la causa. A esta altura del *excursus*, cabe, pues, preguntar dónde están, en el caso, los elementos indicados en el texto (insinceridad, resistencia semántica y confusión conceptual). Pues bien, puede ser discutible que la determinación reglamentaria de sanciones policiales, dentro de ciertos límites cuantitativos marcados por la ley implique, o no, una mera reglamentación de ésta o importe, en cambio, una verdadera delegación. Pero la descripción de una conducta típica a los efectos represivos contravencionales excede, sin duda, en mi opinión, el contenido de una mera reglamentación legal. De ahí, entonces que, a mi modo de ver, la situación valorada por la Corte importaba, al menos en uno de sus aspectos esenciales, una verdadera y propia delegación. Por eso, la insinceridad básica del enfoque y el consiguiente eufemismo: en verdad había delegación, pero no se la reconoce como tal ni se la designa de ese modo. Y en relación con la construcción conceptual, cabe afirmar: la competencia para reglamentar las leyes le asiste, en nuestro sistema constitucional, con exclusividad, al Poder Ejecutivo por atribución expresa de la Constitución y no existe, por tanto, en ese aspecto, concurrencia de competencias de modo que el Congreso carece de facultades para habilitar, o no, el ejercicio de una atribución propia del Poder Ejecutivo. Ciertamente, la mayor o menor generalidad de la ley habilita una mayor o menor extensión de la potestad reglamentaria; no obstante, la generalidad, vaguedad o insuficiencia de la ley no se pueden suplir con la eventual tarea colegislativa del Ejecutivo, aunque se la encubra con el ropaje de la reglamentación habilitada por el Congreso; y, a su vez, el legislador no puede ser tan detallista como para enervar, vaciando de contenido, la potestad propia del Poder Ejecutivo.

⁶ C.S.J.N., 17-05-57, "Raúl O. Mouviel y otros", *Fallos*: 237:636.

rriera, así, el velo de la aparente habilitación reglamentaria con la cual habían sido legitimados al amparo del antiguo Artículo 86, inciso 2, de la Constitución⁷.

Escapa al objeto de este comentario enunciar y, aún más, analizar los diversos fallos en los cuales la Corte abordó el tema en estudio; remito para ello al clásico y erudito estudio sobre la cuestión realizado por Alberto Bianchi.⁸

⁷ En este pronunciamiento, en efecto, precedido por el célebre dictamen del entonces Procurador de la Corte doctor Sebastián Soler, el Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad tanto de la cláusula del Estatuto de la Policía Federal que facultaba al Jefe de ésta a emitir y aplicar edictos dentro de la competencia asignada por el Código de Procedimientos en lo Criminal (Ley N° 2.372), para reprimir actos no previstos por las leyes en materia de policía de seguridad, y dictar las reglas de procedimiento para su aplicación. La Corte no dejó, en el caso, de recordar su propia jurisprudencia en el sentido de que no existe delegación de funciones legislativas sino simple ejercicio de la facultad reglamentaria contemplada en el antiguo inciso 2 del Artículo 86 de la Constitución, cuando se confiere "al Poder Administrador [...] la facultad de fijar específicas normas de policía, crear infracciones y fijar las sanciones correspondientes dentro de límites establecidos por la misma ley". No obstante, reivindicó, en el caso, la competencia exclusiva del Poder Legislativo para legislar en materia represiva por leve que sea –ver el caso "Cimadamorra" recordado por Humberto Quiroga Lavié en *La potestad Legislativa*, Buenos Aires, Zavallía, 1993, pp. 129. y 132, texto y nota 19)– y destacó que la ley anterior requerida por el Artículo 18 de la Constitución Nacional exige, indisolublemente, la doble precisión por la ley de los hechos punibles y de las penas por aplicar –ver la causa "Salort" también recordada por Quiroga Lavié, op.cit, p.132 texto y nota 19.–La Corte aclaró, asimismo, que la potestad ejecutiva de reglamentar las circunstancias concretas de las acciones reprimidas y de los montos de las penas dentro de un máximo y un mínimo no importa la posibilidad de que el legislador delegue en el Ejecutivo la total configuración de los delitos ni la libre elección de las penas, en tanto ello implicaría la delegación de facultades que son por esencia indelegables, y no implica, tampoco, que el Poder Ejecutivo con el pretexto de reglamentar la ley dicte, en rigor, la ley previa que requiere la garantía del Artículo 18 de la Constitución Nacional. El Alto Tribunal asume, pues, en la causa, la realidad de la delegación que debía juzgar, omite eufemismos para describirla y, en coherencia con esa sinceridad, la llama por su nombre para, finalmente, descalificarla con justicia.

⁸ Alberto Bianchi, op. cit. Sólo cabe que me refiera, sumariamente, a algunos casos en los cuales la Corte reitera el enfoque planteado inicialmente en la causa "Delfino", tomando como referencia, a ese fin, las sentencias enunciadas por el ilustrado voto del ministro Antonio Boggiano en la causa "Cocchia". En los autos "Prattico" (C.S.J.N., 20-05-60, "Prattico, Carmelo y otros c/ Basso y Cía", Fallos: 246:345), la Corte reconoce la validez del Artículo 1º, inciso g, de la Ley N° 12.983 –y de los decretos dictados a su amparo– en tanto había facultado al Poder Ejecutivo Nacional a fijar las remuneraciones de los empleados privados y públicos con el objeto de reprimir la especulación, el agio y los precios abusivos. La situación es considerada, en el marco de la construcción de "Delfino", como un supuesto de mera habilitación reglamentaria de la ley, realizada con arreglo a la política fijada por ésta y, consiguientemente, es legitimada. Como bien señala Gelly ("Cuestiones de la delegación", op. cit, p.1.280, pto. 4), aparece aquí, como dato nuevo, la exigencia de la predeterminación legal de la política legislativa. Así las cosas, cabe, entonces, preguntar: ¿no había delegación en el caso?: ¿la determinación de una remuneración es, verdaderamente, simple reglamentación? Por mi parte, no dudo en responder que se estaba, en la especie, ante una auténtica y propia delegación legislativa. No menos ilustrativa de igual enfoque insincero es la sentencia recaída en la causa "Laboratorios Anodia" (C.S.J.N., 13-02-68, "Laboratorios Anodia S. A. c/ Gobierno de la Nación", Fallos: 270:47), en la cual también consideró como un supuesto de mera habilitación reglamentaria con adecuada determinación de la política legislativa, a las disposiciones legales que facultaron al Poder Ejecutivo a establecer recargos transitorios a la importación y exportación de ciertos productos o grupos de productos y a fijar, también en forma transitoria, retenciones a las exportaciones. Es, por su parte, curioso el fallo dictado en la causa "Banco Argentino de Comercio" (C.S.J.N., 20-09-73, "Banco Argentino de Comercio c/ Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires", Fallos: 286:325), en la cual la Corte debió pronunciarse sobre la validez constitucional de la Ley N° 13.487 que había delegado, en la entonces Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, la facultad de fijar la contribución por actividades lucrativas. La Corte reconoce en uno de sus considerandos (5) la existencia de una moderna y fuerte corriente doctrinaria que admite, dentro de ciertos límites de razonabilidad, la delegación de facultades legislativas como una exigencia de buen gobierno en el Estado moderno. Sin embargo, resuelve la cuestión con base sobre la idea de que no se había configurado en la causa un supuesto de delegación legislativa propia, sino, simplemente, un caso de transmisión de un modo condicionado del ejercicio del Poder Legislativo, dirigido al cumplimiento del fin legal.

Procede, no obstante, señalar que es en el caso “Cocchia”, juzgado en el mes de diciembre del año 1993, en el que la línea conceptual que se inicia con “Delfino” parece adquirir –sin perjuicio de ciertos matices terminológicos– su mayor elaboración.⁹

En esta sentencia, quizás la última sobre el tema antes de la reforma constitucional de 1994, la Corte debió decidir sobre la constitucionalidad del Decreto N° 817/92, que había suspendido la vigencia de diversos convenios colectivos, fijado nuevas pautas para el régimen laboral de la actividad de los actores, derogado todo acto normativo opuesto a éstas y convocado a las partes a la negociación y firma de un nuevo convenio con arreglo a ciertas limitaciones.

En sus considerandos, el referido decreto había invocado, entre otras, las Leyes Nros. 23.696 –de Reforma del Estado–, 23.697 –de Emergencia Económica–, el Decreto de necesidad y urgencia N° 2.284/91 –de Desregulación– y había hecho mérito, asimismo, del proceso de transformación encarado en aquel entonces por el Poder Legislativo, para lo cual, afirma, éste facultó al Poder Ejecutivo a adoptar decisiones dirigidas a materializar las pautas fijadas, entre ellas las que surgen del Tratado de Asunción –base del Mercosur– respecto de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países signatarios.

La Corte halla, pues, en especial en el Tratado de Asunción y en las Leyes Nros 23.696 y 24.093 –esta última posterior al Decreto N° 817/92, pero, a su juicio, tácitamente ratificatoria de él– un sistema jurídico, un *bloque de legalidad* definidor de una clara política legislativa¹⁰ acorde con la Constitución respecto de la cual el decreto referido no es más que uno de los instrumentos cuya implementación el legislador confió en el Poder Ejecutivo.

A partir de esa conceptualización, el Tribunal aborda la determinación de la naturaleza del Decreto N° 817/92, para lo cual ensaya una clasificación de los posibles reglamentos dictables por el Poder Ejecutivo.

Descarta, así, los *delegados* por considerar improcedente en nuestro sistema la admisión de la delegación legislativa, pero, reconoce los *autónomos* con fundamento en el entonces Artículo 86, inciso 1, de la Constitución, a los que denomina de *emergencia*, originados en el presupuesto constitucional de la subsistencia misma del sistema y, finalmente, los de *ejecución*, necesarios cuando las leyes requieren de alguna actividad del Poder Ejecutivo para su vigencia efectiva.

Estos últimos son, en definitiva, según la Corte, normas de procedimiento requeridas para la adecuada aplicación de la ley por parte de la Administración Pública; por eso, los denomina reglamentos de ejecución *adjetivos*.

Empero, existirían, además, otros reglamentos de ejecución: son aquellos en los que el legislador define la materia que quiere regular, la estructura y sistematiza, pero remite su aplicación concreta al juicio de oportunidad temporal o conveniencia de contenido

⁹ C.S.J.N., 02-12-93, “Cocchia, Jorge c/ Estado Nacional”, *Fallos*: 316:2.624.

¹⁰ V. Gelly, María A., “Cuestiones de delegación”, op. cit., pto. 4, y Alfonso, Santiago (h), “Entre la eficacia y el control del poder político: un trascendente fallo de la Corte sobre la delegación legislativa”, *La Ley*, 1994-B, 633, pto. IV.

del poder administrador. Estos reglamentos también estarían previstos en el antiguo Artículo 86, inciso 2, de la Constitución Nacional; sin embargo, no son *adjetivos* sino *sustantivos*, en tanto no fijan un procedimiento para la aplicación de la ley, sino que por mandato del legislador regulan la aplicación de ésta en la sustancia misma del objeto o finalidad por ella definidos.

El Decreto N° 817/92 se encuadraría en esta última categoría, por cuanto por su intermedio el Poder Ejecutivo ejecutó, con arreglo a sus propios criterios de oportunidad, una política de transformación contenida en el *bloqueo de legalidad* que le sirve de fundamento.

La construcción no deja de inspirarse en la vieja idea de concebir a la delegación como una especie de la ejecución (“Delfino”) y de encuadrar, por tanto, la situación en el ámbito del anterior texto del Artículo 86, inciso 2, de la Constitución, aunque invoca –justo es destacarlo– la concurrente facultad legislativa que derivaría del entonces Artículo 67, inciso 28, de la Constitución Nacional.

Con independencia del vicio tradicional que el voto de la mayoría del Tribunal reitera al insistir en la categorización de la delegación como una mera habilitación reglamentaria, la sentencia agrava dicho vicio porque en el caso juzgado viene a legitimar un supuesto en el cual una de las normas principalmente habilitante –la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado– había facultado al Poder Ejecutivo –especialmente a través del Artículo 10– para modificar o dejar sin efecto normas de rango legal¹¹ y admite, de ese modo, la *deslegalización* de materias y no sólo el otorgamiento de una potestad reglamentaria amplia.

Así, se llega a la reforma constitucional de 1994: negando, en general, formalmente la procedencia de la delegación, pero admitiéndola de hecho, eufemísticamente, bajo la denominación de *delegación impropia*.

Me atrevo, por eso, a sostener que, más allá del tratamiento terminológico otorgado por la Corte a los llamados reglamentos delegados, éstos configuraban, en realidad, actos reveladores de verdaderas y propias delegaciones en el sentido indicado precedentemente.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

El Artículo 76 de la Constitución Nacional consigna, como principio, la prohibición de la delegación legislativa, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. El mismo artículo prescribe, en su segundo párrafo, que la caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará la revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.

¹¹V. Quiroga Lavié, Humberto, *La Constitución de la Nación Argentina Comentada*, 2° edic. actualizada, Buenos Aires, Zavallía, 1997, p. 505.

La fijación como regla de la improcedencia de la delegación legislativa es coherente con el sentido de la prohibición contenida en el Artículo 99, inciso 3, de la Constitución, a tenor de cuyo párrafo segundo el Poder Ejecutivo no puede en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Esa coherencia es importante como pauta interpretativa general para toda la cuestión, más allá de la opinión que al intérprete le pueda merecer el criterio plasmado por el constituyente.

Como excepción a la prohibición, se habilita una delegación circunscripta a ciertas materias y a una situación y, en ambos casos, ejercitable con arreglo a límites materiales y temporales.

No parece dudoso, entonces, que la autorización no pudo sino referirse a la delegación *impropia*, es decir, la limitada y circunscripta que, de hecho, ya estaba vigente.¹²

La locución *materias determinadas de administración* fue utilizada por Bielsa para referirse precisamente a los aspectos sobre los cuales la delegación legislativa puede incursionar válidamente.¹³ Este jurista no dio un concepto positivo de las materias mencionadas y, en cierto modo, las definió por exclusión al considerar que ellas no podían significar la remisión del poder impositivo, ni represivo penal, ni de imposición fiscal, ni de cargas personales, ni actos que restrinjan el derecho de propiedad, la libertad personal de locomoción, industria, trabajo, enseñar y aprender, ni la inviolabilidad del domicilio.

Este temperamento es decisivo porque restringe la procedencia de la delegación al ámbito de la función administrativa, pero los límites que le opone son tan amplios que, en rigor, vacía de contenido a la posible delegación, porque, inhibida ésta de versar sobre cualquier incidencia restrictiva de la libertad en general, las materias de administración se limitarían a la actividad de organización interna del poder administrador, para la cual éste no requiere, por lo demás, de delegación, excepto para la organización ministerial.

Una idea que es posible emplear para interpretar la locución *materias determinadas de administración* puede resultar de la distinción efectuada por Marienhoff entre administración general y especial.¹⁴

De acuerdo con este criterio, no toda la función administrativa está atribuida por la Constitución al Poder Ejecutivo, pues a éste sólo le corresponde la administración *general* del país. Según Marienhoff, administración general no es sinónimo de administra-

¹² V. García Lema, Alberto M. (citado por Alberto Bianchi en nota 166 de "Los reglamentos delegados luego de la reforma constitucional", en la obra colectiva *Derecho Administrativo*, en homenaje al profesor Miguel Marienhoff, op.cit.). En "Brunicardi" (C.S.J.N., 10-12-96, "Brunicardi, Adriano C. v. Estado Nacional / BCRA", *Fallos*: 319:2.886), la Corte califica como *impropia* a una delegación contenida en la ley complementaria permanente de presupuesto. Pero, en "Franco", se refiere al ejercicio de *funciones legislativas* sin base legal previa (C.S.J.N., 19-08-99, "Franco, Rubén Oscar y otros v. Estado Nacional / Mrio. de Defensa s/ personal militar y civil de las FF AA y de seguridad"), *Fallos*: 322:1.870.

¹³ Bielsa, Rafael, *Derecho Constitucional*, 3° edic., Buenos Aires, Depalma, 1959, p. 480.

¹⁴ Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. I, 4° edic. act., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1990, pp. 407-408.

ción *total*, pues existen ciertos ámbitos de la función administrativa asignados directa y expresamente por la Constitución al Congreso, como sucede, por ejemplo, con la función implicada en la creación de bancos o universidades.

Pues bien, desde este punto de vista, la delegación autorizada excepcionalmente por el Congreso se referiría, sustancialmente, a las materias de administración confiadas por la Constitución a aquél, con exclusión, por tanto, del resto de las materias propias de la función administrativa, las cuales corresponderían originariamente al Poder Ejecutivo y no necesitarían, por tanto, de delegación para ser asumidas por éste.

La idea subyacente en el antes enunciado pensamiento de Marienhoff –consistente, básicamente, en la existencia de una competencia especial del Congreso para regular ciertos aspectos de la función administrativa– integrada a una concepción de las funciones jurídicas del Estado que atienda al régimen positivo propio de cada una de éstas permite, a mi juicio, obtener una conceptualización de aquellas materias coherente con las exigencias jurídico políticas del principio de división de poderes tal como él ha sido recogido por la Constitución e interpretado, incluso, por la Ley N° 25.148¹⁵ a la que luego haremos referencia.

En relación con éstas, sabido es, pues, que el Estado cumple tres funciones jurídicas: legisla, juzga y administra. No es del caso exponer ahora las razones del criterio de categorización que para cada una de ellas propongo; sólo me limitaré, por ello, a enunciarlo.

En ese sentido, entiendo que el régimen jurídico propio de la función legislativa se aplica a los actos particulares o generales del Congreso que resultan del procedimiento previsto por la Constitución para la formación y sanción de las leyes (criterio subjetivo-formal).

El régimen propio de la función jurisdiccional o judicial rige respecto de los actos del Poder Judicial que, como culminación del procedimiento establecido al efecto, importan la decisión actual o potencial de conflictos entre partes con intereses contrapuestos (criterio subjetivo-formal-material).

Y, finalmente, el régimen de la función administrativa se aplica a la mayor parte de la actividad del Poder Ejecutivo y a un sector de la actividad de los otros dos poderes configurado por el área funcional de éstos que no constituye función legislativa ni jurisdiccional (criterio subjetivo-residual).

Así las cosas, parece razonable aceptar que, cuando la Constitución enuncia las materias determinadas de administración como ámbitos idóneos para ser objeto de delegación legislativa, se refiere a la posibilidad de que el Poder Legislativo atribuya al Poder Ejecutivo potestad para que éste regule, *per se* y con arreglo a los límites que la propia cláusula constitucional fija, actividades que, aun cuando sean propias de éste, requieren, sin embargo, para su desarrollo de sustento normativo legal formal (no sería razonable pensar en la posible delegación legislativa, a favor del Poder Ejecutivo, de la función administrativa residual del Poder Legislativo o Judicial).

¹⁵ Sanc. 11-08-99; promul. 23-08-99; public. 24-08-99. L.A. 1999-C-2763.

Cabe, entonces, preguntar: ¿cuáles son aquellos aspectos de la actividad del Poder Ejecutivo que requieren su disciplina por ley formal?

A la luz de lo dispuesto por los Artículos 14 y 20 de la Constitución, de los cuales se desprende que la reglamentación de los derechos individuales y la restricción de la esfera de libertad de éstos no puede derivar, en principio, sino de la ley formal, la actividad del Poder Administrador requerida de ésta es toda aquella que, sin perjuicio de su carácter administrativo y, por tanto, secundario y ejecutivo, implica incidir sobre la esfera jurídica de los administrados, restringiéndola.

Por ende, la delegación legislativa en materias de administración se refiere, en principio, a las regulaciones legales formales que deben dar soporte al accionar ejecutivo sobre los derechos individuales.

Y comprende, asimismo, a la regulación relativa a aquellas materias que por expresa imposición constitucional –como sucede, por ejemplo, con bancos y universidades– debe ser objeto de disciplina legislativa.

En síntesis: la delegación legislativa es procedente respecto de la regulación de actividades que aun siendo propias del Poder Ejecutivo deben, sin embargo, disciplinarse por ley formal en tanto afectan derechos individuales o bien corresponden a materias específicamente asignadas por la Constitución al Congreso.

El repaso de las materias consideradas como de administración en el Artículo 2° de la Ley N° 25.148 permite advertir la influencia del temperamento expuesto.

Los incisos a), b), c), d) y e) del citado artículo son indicativos, en efecto, de la administración *especial* –bien que ampliada– a la que se refería Marienhoff (creación de entidades autárquicas; regulación de las Fuerzas Armadas; organización y atribuciones de la Jefatura de Gabinete y de los Ministerios; creación de un organismo fiscal federal para la ejecución del régimen de coparticipación federal y legislación en materia de servicios públicos de competencia legislativa).

Y el mismo valor indicativo posee el inciso f) del referido artículo –cláusula final residual que considera como materia determinada de administración *a toda otra asignada por la Constitución Nacional al Poder Legislativo*– en la medida en que se lo interprete como referido a las competencias legislativas que fundan el accionar administrativo que afecta derechos individuales.

Por su parte, la *emergencia* no es un concepto desconocido en el Derecho público argentino. Ha sido empleado con diversas intenciones y efectos. La Corte Suprema basó sobre él la elaboración de una institución que aún hoy se sigue aplicando: el poder de policía de emergencia.

Al amparo de la emergencia, el legislador ha dispuesto y la Corte legitimado, con distintas composiciones, prórrogas de contratos privados, congelamientos de alquileres, moratorias hipotecarias, reducción de tasas de interés, paralización de la ejecución de sentencias judiciales firmes, entre otras medidas restrictivas de la libertad individual.¹⁶

¹⁶ Oyhanarte, Julio, *Poder político y cambio estructural en la Argentina, un estudio sobre el Estado de Desarrollo*, Buenos Aires, Paidós, 1969, p. 30.

Esta derivación restrictiva de la libertad proveniente de la emergencia pública no pudo ser ignorada por el constituyente; por eso, se explica que *a fortiori* también en ella se haya exigido para la procedencia de la delegación la consignación legislativa de sus bases y un plazo para su ejercicio, tal como ocurrió, históricamente, respecto de este último requisito, con las leyes de emergencia.

De todos modos, los tiempos actuales autorizan a preguntar si, como ya apuntó en su momento Oyhanarte, la corta duración o temporariedad de la medida de emergencia –en el caso, de la delegación legislativa– no resultarán, en definitiva, ligadas, antes que a un límite en el tiempo, a la efectiva duración de aquélla cuando la situación que la genera parece ser, en rigor, estructural.¹⁷

La emergencia aparece contemplada en el texto constitucional junto con las materias determinadas de administración, pero ella no es una materia, sino, como antes expresé, una situación que, por tanto, puede en sí misma exigir, teóricamente, la delegación en cualquier materia. Esta circunstancia conduce, entonces, a preguntar: ¿hay límites materiales para la delegación legislativa fundada en la emergencia pública?

La letra de la Constitución habilita una respuesta negativa. Sin embargo, no se me escapa que ese solo argumento podría ser insuficiente si la contestación significara un desconocimiento del sentido jurídico de la norma.

En ese sentido, existe una corriente doctrinaria que, invocando el principio de interpretación sistemática de la Constitución, sostiene que serían aplicables a la delegación legislativa los mismos límites que condicionan el dictado de los decretos de necesidad y urgencia.¹⁸

Tal criterio hermenéutico importaría, en el caso, presumir la omisión normativa del constituyente y, con ello, su error o deficiencia técnica, lo cual es inaceptable como pauta interpretativa.¹⁹

¹⁷ Oyhanarte, Julio, op. cit., p. 30.

¹⁸ Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. I, Parte Gral, VII 55-60, Bs. As., Fundación de Derecho Administrativo, 1998; Perrino, Pablo, op. cit., p. 983 y sigs.; Gelly, María A., op. cit., p. 1.283; Badeni, Gregorio, *Reforma constitucional e instituciones políticas*, Buenos Aires, Ad. Hoc, 1994, p. 302.

¹⁹ La C.S.J.N. tiene sentado reiterado criterio en el sentido de que la misión esencial del intérprete es determinar la versión técnicamente elaborada de la norma aplicable, indagando lo que ella dice jurídicamente mediante una interpretación sistemática y razonable a fin de evitar soluciones disvaliosas por puro apego al texto legal (23-09-66, "Glaser, Benjamín", *El Derecho* 16-397; 14-06-67, "Panamerican Argentina S.A.C.I.A de Aviación", *El Derecho*, 21-473; 18-10-73, "Mellor Goodwin", *El Derecho*, 51-341); cfr. C.S.J.N., "Hilandería Santa Rosa S.C.A.", *Fallos*: 307:2.420, disidencia de los Dres. Belluscio y Petracchi. En el mismo sentido, ha señalado el Alto Tribunal que, en la exégesis de la ley, se debe cuidar que la inteligencia que se le asigne no pueda llevar a la pérdida de un derecho o el apego a la letra no desnaturalice la finalidad que ha inspirado su sanción (04-06-85, "Banco General de Negocios", *Fallos*: 307:840; "Santa Ana, Jorge y otros", 307:1.018 y "Benes Mónica y Bernasconi Cooperativa Limitada", *Fallos*: 307:2.153; 12-03-87, "Romero, Romualdo", *Fallos*: 310:500; 10-12-87, "Banco Nación Argentina c/ Rodríguez", *Fallos*: 310:2.674; "S. A La Nación y otro c/ S.A. La Razón Editorial", *Fallos*: 311:2.223, entre otros), y que cabe deslindar entre el absoluto respeto que la actividad jurisdiccional debe al texto y al contexto de las normas vigentes y el rigorismo excesivo, el mero apego a la literalidad de los preceptos legales que supone olvidar que para su interpretación se torna imprescindible, por encima de todo, tanto la búsqueda de la verdad objetiva cuanto la realización de la justicia (C.S.J.N., 20-09-88, "Ordenes", *Fallos*: 311:1.937).

De todos modos, no hay motivos para que la nueva cláusula constitucional sea interpretada de modo distinto del que en las diversas materias ya había consagrado la Corte, especialmente en materia penal y tributaria, en las cuales había determinado las precisiones que la norma delegante debía contener. El principio general prohibitivo de la delegación y su procedencia excepcional justifican, a mi modo de ver, esta ultraactividad de la interpretación jurisprudencial.

La norma en comentario prohíbe la delegación en el Poder Ejecutivo, salvo en los casos ya comentados (materia y situación). ¿Quiere esto decir que aquélla resultaría permitida, sin esas limitaciones, a favor de órganos subordinados a aquél o en entes actuantes en su jurisdicción? No me parece coherente sostener que el sentido de la prohibición radique en excluir sólo al Poder Ejecutivo del ámbito de la delegación incondicionada (sin límites materiales o de situación) y en habilitar, en cambio, su procedencia (la de la delegación incondicionada) a favor de órganos o entes actuantes en su esfera de jerarquía o tutela. El sentido tuitivo de la libertad operante como fundamento de la prohibición gravitaría también en este caso.²⁰

Gordillo²¹ exime, sin embargo, de la prohibición a la delegación en los entes reguladores, la cual procedería, a su juicio, sin los límites del Artículo 76 e invoca, para ello, al Artículo 42 de la Constitución. Quiroga Lavié, por su parte, admite la delegación en favor de legislaturas provinciales, de concejos deliberantes municipales cuando la materia sea estrictamente local, de entes autónomos creados por ley del Congreso y de las universidades, en este último caso, por aplicación de lo dispuesto en el Artículo 75, inciso 19, de la Constitución.²²

Desde mi punto de vista, y aun cuando la cuestión es, por cierto, dudosa, me inclino a pensar que cuando la delegación es viable –en las materias y en la situación ya consideradas– ella procede no sólo a favor del Poder Ejecutivo, sino, también, de los entes jurídicamente descentralizados creados por ley del Congreso en ejercicio de sus facultades constitucionales, sea que éstas se justifiquen en razón de la materia administrativa específicamente asignada por la Constitución al Congreso, o bien por involucrar la reglamentación de derechos individuales.

Es cierto que la Constitución supone la inexorable participación del presidente en el dictado de las normas delegadas, en tanto prescribe en su Artículo 100, inciso 12, primer párrafo, que compete al jefe de Gabinete de Ministros el refrendo de los *decretos* que ejerzan las facultades delegadas por el Congreso.²³ Esta previsión sólo implica, sin embargo, en esta postura interpretativa, que, cuando la delegación se realiza a favor del Poder Ejecutivo y éste la ejerce, el decreto pertinente debe ser refrendado por el jefe de Gabinete, pero no significa que el decreto deba ser la única fuente posible de normas delegadas.

²⁰ V. García Lema, Alberto, "La delegación legislativa y la cláusula transitoria octava", *El Derecho*, 182-1285, esp. pto. IV con sus citas; Canosa, Armando, "La delegación legislativa en la nueva constitución", *Estudios sobre la reforma constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995, p. 179.

²¹ Gordillo, Agustín, op. cit., T. I, pp. VII-60/61.

²² Quiroga Lavié, op. cit., p. 511.

²³ Perrino, Pablo, op. cit., p. 988.

La delegación legislativa en entes administrativos era, por lo demás, la práctica previa a la reforma constitucional²⁴ –aunque sin los límites jurídicos positivos que ahora impone la Constitución; por otra parte, concentrar en el Presidente de la Nación la exclusividad de la delegación no sería coherente con el fin de atenuación del presidencialismo pretendido por la reforma.

Por tal motivo, pienso que si bien la delegación sería viable en los entes reguladores o, en su caso, por ejemplo en el Banco Central, ella no podría estar exenta de los límites propios a los que se somete al Poder Ejecutivo, habida cuenta de que tales entes no dejan de ser, más allá de su autonomía funcional, simples entidades autárquicas sujetas, según el caso, a la jerarquía o la tutela administrativa del Poder Ejecutivo.

No es idéntica, en cambio, la situación de las universidades, pues la autonomía que ellas tienen garantizada constitucionalmente puede autorizar la delegación, sin los límites del Artículo 76, cuando ésta sea razonable derivación de las exigencias de aquella autonomía. El Artículo 75, inciso 19, viene a confirmar esta interpretación en la medida en que habilita al Congreso para el dictado de leyes de *base* en materia educativa.²⁵

En cualquier caso, no habría inconveniente en que el Poder Ejecutivo sea habilitado expresamente por la ley formal delegante para, a su vez, delegar en órganos o entes dependientes de él o actuantes en su esfera el ejercicio de las atribuciones delegadas. El Poder Legislativo podría, así, actuar en uso de los poderes implícitos que le asisten en virtud del Artículo 75, inciso 32, de la Constitución, idéntico al anterior 67, inciso 28.²⁶

En consecuencia, la subdelegación sólo es posible si la ley delegante lo autoriza expresamente. De no admitirse esta viabilidad legal, no podría alcanzarse, en no pocos casos, una de las finalidades que el instituto de la delegación procura, cual es la especialización técnica del organismo que dictará la reglamentación.²⁷

EPÍLOGO

No estoy entre quienes piensan que, necesariamente, cuanto más se restrinja el poder más garantida estará la libertad; antes bien, considero que el poder está al servicio de la libertad y requiere, por ende, de medios eficaces para que ésta sea real y no meramente formal y sólo privilegio de algunos.

²⁴ Algún autor reservó en su momento la denominación de reglamentos delegados para estos casos (Bidegain, Carlos M., Cuadernos del curso de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1980, T. III, Abeledo-Perrot, p. 129).

²⁵ Quiroga Lavié, op. cit., p. 511.

²⁶ Canosa, Armando, op. cit., p. 179. En contra, Alberto García Lema, op. cit., pp. 1.289-1.292; Urrutigoity, Javier, "Comentario sobre la delegación legislativa en la reforma constitucional", La reforma constitucional interpretada (obra colectiva), Bs.As., 1995, p. 367 y sigs., esp. pp. 390-391; Perrino, Pablo, op. cit., pp. 988-989, y Midon, Mario, "Los inciertos límites de la legislación delegada", separata de *El Derecho*, "Temas de reforma constitucional", del 22-09-95.

²⁷ En cambio, García Lema sostiene que las materias de delegación son insusceptibles de ser a su vez delegadas en el jefe de Gabinete de Ministros o en otros ministros u organismos dependientes de aquél, opinión compartida por Enrique Paixao, según se desprende de la nota introductoria al capítulo "Las reformas del sistema institucional. El núcleo de coincidencias básicas", por Alberto García Lema y Enrique Paixao, punto IX, "Decretos de necesidad y urgencia. Delegación legislativa. Agilización del trámite de discusión y sanción de las leyes", redactado por Alberto García Lema, en la obra colectiva *La reforma de la Constitución explicada por los miembros de la Comisión de Redacción*, con la colaboración del Dr. Jorge Mosset Iturraspe, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1994, p. 398 y sigs., esp. pp. 401-402.

Soy partidario, asimismo, del empleo de métodos dinámicos de interpretación de la Constitución, reiteradamente utilizados por la Corte Suprema, con el fin de adaptar su texto a las exigencias cambiantes de los tiempos.²⁸

Sin embargo, ninguna de las dos circunstancias enunciadas alcanzan, a mi juicio, para salvar la inconstitucionalidad de varias disposiciones de la reciente Ley N° 25.414.²⁹

En algunos casos, porque se delega sin bases precisas –v. gr., fusión o centralización de entes autárquicos o reparticiones desconcentradas (Artículo 1°, I, inciso a); transformación de entidades autárquicas, reparticiones descentralizadas o desconcentradas en empresas públicas, sociedades del Estado u otras formas de organización jurídica (Artículo 1°, I, inciso b); modificación de la Ley de Ministerios (Artículo 1°, inciso e); creación o eliminación de exenciones impositivas (Artículo 1°, II, inciso a)– y, en otros, porque el contenido predeterminado de la delegación afecta garantías constitucionales –v. gr., Artículo 1°, I, inciso c, que habilita el sometimiento del personal estatal al derecho laboral–

La República exige no tanta delegación como para comprometer la vigencia del Artículo 29 de la Constitución –escrito, como se ha dicho, con la sangre de varias generaciones de argentinos– ni tan poca como para malversar el sentido del poder, esterilizándolo.

Como siempre, la virtud está en el equilibrio. Y él sólo pueden asegurarlo legisladores y administradores prudentes y, en definitiva, jueces independientes.

De todos modos, el equilibrio y la independencia, como todas las virtudes cívicas exigibles a los gobernantes, son un resultado social.

Por eso, si la República estuviera enferma, como a veces parece, ello sería efecto de la falta, a lo largo de los años, de legisladores y administradores prudentes o de jueces independientes y no a la inversa, porque, como dijo Ortega y Gasset, el Estado es el espejo de la Nación. Y en la Argentina ya han transcurrido demasiados años de maldición al espejo. Sería hora de sincerarnos.

Ojalá estas jornadas puedan constituir un aporte a la toma de conciencia de la importancia de la juridicidad en el accionar del Estado.

²⁸ Oyhanarte, Julio, op. cit., pp. 20-23.

²⁹ Sanc. 29-03-01; promulg. 29-03-01; publ. 30-03-01; L.A. 2001-B-1482.