

**Universidad Nacional del Litoral**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**Secretaría de Posgrado**

**Maestría en Teoría Constitucional y Derechos Humanos**

*“Los derechos constitucionales y el ejercicio del poder público en el estado de emergencia sanitaria por Covid-19 en Argentina. (Re) pensar un diseño constitucional para futuras situaciones de emergencias.”*

**Autora: Abog. Ximena García**

**Director: Dr. Marcelo López Alfonsín (UBA)**

**Codirector: Dr. Gustavo Menna (UNPSJB)**

**Santa Fe, septiembre de 2024**



## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I: Estado del Arte.....</b>	<b>9</b>
I. Los derechos desde sus diferentes ópticas.....	9
I.I Derechos como derechos humanos.....	9
I.II Fuentes de reconocimientos de los derechos: hominidad o autoridad.....	10
I.III Clasificación de los derechos.....	12
II. El constitucionalismo como forma de limitar el poder.....	15
III. La Constitución Nacional Argentina y sus mecanismos de control para evitar el ejercicio abusivo del poder.....	21
IV. Situaciones de emergencia.....	26
IV.I Institutos de emergencias en el ordenamiento jurídico argentino.....	33
IV.I.I Intervención federal.....	35
IV.I.II Estado de sitio.....	38
IV.I.III Legislación delegada y Decretos de Necesidad y Urgencia.....	39
IV.I.IV Poder de policía de emergencia.....	43
IV.II Instrumentos internacionales que alcanzan a todas las emergencias que prevé el derecho argentino.....	47
<b>CAPÍTULO II: Estado de emergencia durante la pandemia de Covid-19 en Argentina</b>	<b>49</b>
I. La antesala de la emergencia sanitaria. La decisión de gobernar mediante DNU.....	49
II. ¿Cuál fue el rol del Congreso Nacional en Argentina durante el COVID - 19?.....	56
III.Los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) durante la pandemia.....	61
<b>CAPÍTULO III: ¿Prescindir del Congreso? Algunas reflexiones para (Re) pensar un diseño constitucional para futuras situaciones de emergencia.....</b>	<b>73</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>79</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>89</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>96</b>

## INTRODUCCIÓN

La Constitución Nacional Argentina -de ahora en más CN- establece expresamente los derechos que le son originarios y naturales a la ciudadanía para que el ejercicio del poder público del Estado no los vulnere. Los poderes públicos del Estado se basan en los derechos que el pueblo delega para hacer posible una nación organizada y para ello existen una serie de órganos que intervienen en la función de gobierno.

Así, el Estado interviene en la sociedad a través del ejercicio del poder público, impone normas y reglas en pos de la convivencia social y las hace cumplir, es decir, tiene la capacidad de obligar a la ciudadanía a realizar un acto determinado, esta es su dimensión coactiva ya que tiene el monopolio de la violencia legítima. Al poder público, para cumplimentar con las atribuciones que le son conferidas por la CN, lo ejercen los tres poderes del Estado.

Es dable destacar que Estado y gobierno no son lo mismo, este último se refiere al conjunto de órganos y personas físicas que ejercen el poder público en sus diversas funciones -legislativas, administrativas, judiciales- para el cumplimiento de los fines del Estado y, para algunos autores, forma parte del primero. El Estado, por su parte, es la organización jurídico-política y su forma responde a la relación de sus elementos entre sí -población, territorio, gobierno y poder- (Bidart Campos, 2008, p. 39).

El Estado, siguiendo a Weber, es una asociación de dominio institucional que puede definirse por un medio que le es específico: monopoliza el ejercicio de la coacción física legítima. Es el único actor que puede hacer uso de la fuerza física, en tanto tiene poder de policía. En este sentido, hay una relación de dominio donde los dominados se someten a la autoridad del Estado, esta relación de dominación está legitimada a través de un conjunto de normas validadas (Constitución), los sujetos que obedecen lo hacen respondiendo a éstas. (Weber, 1964)

Por consiguiente, la legitimidad del Estado moderno es igual a legalidad, ya que en él no puede existir legitimidad de ejercicio y no de origen. El verdadero dominio queda en manos de la burocracia: cuerpo de funcionarios que se encargan de hacer cumplir la ley. Para ello, este “cuerpo de personas capacitadas” cuentan con los medios materiales de dominio - el Estado tiene el monopolio fiscal, capta recursos a través de los impuestos - pero no son los

dueños de estos, sino que están separados de los mismos (cuentan con un empleo a sueldo, la posibilidad de ascenso, la jerarquía de cargos, la preparación profesional). (Weber, 1964)

Por otro lado, algunos autores como Michael Mann (2006) ponen énfasis en definiciones del Estado como un tercer actor con poder autónomo. El Estado es un espacio (una arena de poder) y precisamente en ella radica el origen de su autonomía. Mann considera, siguiendo a Weber, que el Estado tiene una dimensión funcional e institucional que se basa en cuatro elementos: un conjunto de instituciones y personal; la centralidad - los vínculos políticos que se esparcen desde un centro a la superficie -; la territorialidad; y el monopolio de la coacción legítima apoyada en el uso de medios de violencia física; pero esta definición resulta reduccionista. No obstante, propone un análisis distinto partiendo de interrogarse acerca de cuál es la naturaleza del poder que tienen los Estados.

En este aspecto, el poder autónomo del Estado proviene de su necesidad. El Estado es necesario, se requiere una organización estatal para que la sociedad funcione, para que se pueda vivir colectivamente debe existir un tercero imparcial, un “leviatán”. Asimismo, deben existir reglas y una autoridad que haga respetar estas reglas de una forma monopólica: normas que protejan nuestra vida, nuestra propiedad, y el único que puede garantizar la existencia y efectividad de las mismas en un colectivo es el Estado (Mann, 2006)

El Estado es la única organización territorialmente limitada y centralizada, por tanto socio-espacialmente distinta que realiza múltiples funciones: mantiene el orden interno, la defensa militar, la redistribución de los recursos, que exista una moneda única, garantiza el mantenimiento de la infraestructura comunicacional, entre otras funciones. En cuanto al poder despótico, es la competencia, el abanico de acciones que ejerce el Estado sin tener que negociar con ningún actor de la sociedad civil: autónomamente puede tomar acciones y decisiones. Es lo que pueden hacer los funcionarios y la burocracia que están dentro del Estado sin la negociación rutinaria, institucional, con ningún grupo de la sociedad civil. Es la autonomía en el sentido más puro: es el poder del Estado sobre la sociedad civil. (Mann, 2006)

En lo tocante al poder infraestructural, significa la capacidad que tiene el Estado de penetrar en la sociedad civil y organizarla territorialmente. Poder infraestructural en tanto penetra en la sociedad, esto implica un proceso de coordinación con los distintos actores sociales, asimismo de compartir determinados avances y conocimientos (científicos,

tecnológicos) de la sociedad civil. En otras palabras, la capacidad logística de organización del Estado está dada por este poder infraestructural, que es más coordinado, más negociado, y no es sobre la sociedad civil sino que la penetra y organiza. (Mann, 2006)

El poder autónomo del Estado, poder despótico y poder infraestructural, es producto de la utilidad de la centralización territorial incremental para la vida social en general. El Estado incrementa los recursos/avances sociales al centralizarlos, incrementa la vida social porque es capaz de mantener un orden con reglas que puede llevar adelante coactivamente. Por tanto, el Estado no se separa de sus sociedades, no pueden existir sociedades altamente desarrolladas si no hay un poder infraestructural que garantice y distribuya ese desarrollo territorialmente.

En este orden de ideas, la CN establece expresamente los derechos fundamentales para que el ejercicio del poder público del Estado delegado por el pueblo no vulnere los derechos que le son originarios y naturales. Ahora bien, en épocas de emergencia las libertades individuales se resignan para poder vivir en sociedad a cambio de que el Estado garantice el bien común -ej. salubridad, seguridad- a través de su fuerza coactiva y autoridad. Más aún se sacrifica al incrementarse el ejercicio del poder público sobre la ciudadanía y disminuir el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales como las de educarse, circular, trabajar, derecho de reunión, de asociación, de profesar un culto, etc.

En el año 2020, comenzamos a vivir una situación de emergencia. La misma llegó el 11 de marzo cuando la Organización Mundial de la Salud -OMS- declaró la pandemia producto del nuevo brote de coronavirus -Covid-19- y, en virtud de esta situación, el 12 de marzo de 2020 el Poder Ejecutivo Nacional -PEN- mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia -DNU- 260/20 y sus modificatorios amplió la emergencia pública en materia sanitaria que ya se encontraba vigente mediante la Ley N° 27.541 hasta el 31 de diciembre de 2023, este último por DNU 863/22. En ese orden, el 19 de marzo de 2020 el PEN puso al país en estado de emergencia y de excepcionalidad cuando estableció mediante DNU 297/20 el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio -ASPO- desde el 20 de marzo de 2020 hasta el 12 de marzo de 2021, mediante sucesivas prórrogas. Este ASPO finalizó dando paso al Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio -DISPO- con el DNU 125/21, pero continuó hasta el 31 de diciembre de 2021 a través de otras medidas sanitarias extendidas por el decreto 287/21 y sus modificatorios, siendo el DNU 678/2021 el último que establece medidas sanitarias hasta diciembre de 2021.

Durante este periodo -12 de marzo de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2021- se emitieron 171 decretos de contenido legislativo, 111 DNUs, 54 de Legislación Delegada y 6 de Promulgación Parcial, las tres modalidades por las cuales el PEN legisla.

En este sentido, esta investigación se centra en la observación del mencionado período de emergencia sanitaria producto del Covid-19 puesto que conjuga una emergencia sanitaria y a escala mundial con las formas de ejercer el poder en el Estado argentino y sus “resortes” institucionales, el sistema de frenos y contrapesos, la tensión entre legalidad y legitimidad de la normativa emitida y su efecto sobre los derechos y libertades constitucionales.

Se busca entonces contribuir a los debates futuros referidos a las cuestiones de legitimidad y razonabilidad en la limitación de los derechos constitucionales en un estado de emergencia en la Argentina. Para ello se analiza el diseño institucional vigente y las posibles vulneraciones de los derechos constitucionales en tiempos de emergencia, a fin de fortalecer los mecanismos de control para que la restricción de los mismos sea razonable y legítima.

Al respecto, las preguntas que guían la investigación son ¿qué es y cómo funciona el derecho de emergencia en nuestro país? ¿existen límites institucionales concretos? ¿cuáles son? ¿cómo funcionó el derecho de emergencia en la gestión de la pandemia por Covid-19? ¿funcionaron adecuadamente los resortes institucionales para que el Estado no extralimite el ejercicio del poder público? ¿cómo deberían funcionar los mecanismos institucionales para limitar el ejercicio del poder público en tiempos de emergencias?

En relación con la estrategia metodológica, el objetivo general de esta investigación es contribuir al análisis de la relación entre el ejercicio del poder público y los mecanismos de control en el estado de emergencia sanitaria en Argentina entre marzo de 2020 y diciembre de 2021. Para ello, los objetivos específicos diagramados son:

- relevar la teoría del derecho de emergencia en Argentina y comprender el plexo normativo por el que se rige a los fines de caracterizarlo;
- describir el funcionamiento de los poderes del Estado Nacional y su relación con los derechos constitucionales en el periodo en que rigió la emergencia sanitaria;
- identificar, describir y comprender el funcionamiento de los mecanismos de control en el contexto de emergencia sanitaria.

En función de estos objetivos, la metodología adoptada para el desarrollo del trabajo de investigación es de tipo cualitativa. En primer lugar, se recurrió a la descripción de los fenómenos acaecidos en el periodo seleccionado a los fines de realizar un análisis de contenido, identificar y sistematizar el plexo normativo por el que se rige el derecho de emergencia en Argentina, la doctrina de emergencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación -CSJN-, de los organismos internacionales y el material documental y bibliográfico que aborda los aspectos señalados.

Posteriormente, en base al andamiaje conceptual elaborado a partir de análisis bibliográfico y documental y del marco normativo, se analizó el accionar del PEN en el periodo comprendido entre el 12 de marzo 2020 y el 31 de diciembre 2021 en Argentina, donde rigió el derecho de emergencia sanitaria producto del Covid-19 y, específicamente, se observaron los 171 decretos de contenido legislativo emitidos en ese periodo, fundamentalmente los 111 DNUs. Este análisis permitirá generar una aproximación al comportamiento del PEN, y de esta forma identificar y describir de qué manera funcionaron los mecanismos de control, qué aconteció con el funcionamiento de los otros poderes del Estado, y cómo afectó el accionar del PEN sobre los derechos de la ciudadanía argentina.

Este trabajo se desarrolla en III capítulos. En el capítulo I partimos de explorar el concepto de derecho atendiendo a sus diferentes ópticas, el constitucionalismo como forma de limitar el poder, la CN argentina y sus mecanismos de control para evitar el ejercicio abusivo del poder, las situaciones de emergencia e institutos de emergencias en el ordenamiento jurídico argentino, a saber: intervención federal, estado de sitio, legislación delegada, DNUs y poder de policía de emergencia. En otro orden, se revisan los instrumentos internacionales que alcanzan a todas las emergencias que prevé el derecho argentino.

En el capítulo II se indaga sobre el estado de emergencia durante la pandemia de Covid-19 en Argentina explorando el origen de la emergencia y la decisión de gobernar mediante DNU, el rol del Poder Legislativo Nacional -PL-, las consecuencias de un Congreso virtual y su vínculo con la proliferación de DNUs, llevando a cabo un análisis de los DNUs dictados durante la pandemia. También analizamos el rol del Poder Judicial -PJ-.

En el capítulo III abordamos las consecuencias de prescindir del Congreso durante la pandemia y realizamos algunas reflexiones para re (pensar) un diseño constitucional en

situaciones de emergencia, recuperando las funciones del PL como órgano de deliberación pública.

## CAPÍTULO I: Estado del Arte

*“El poder tiende a corromper y el poder absoluto  
tiende a corromperse absolutamente”.*

LORD ACTON.

### I. Los derechos desde sus diferentes ópticas

La palabra derecho proviene del vocablo latino *directum*, que significa no apartarse del buen camino, seguir el sendero señalado por la ley, lo que se dirige o es bien dirigido. En general se entiende por derecho, al conjunto de normas jurídicas, creadas por el Estado para regular la conducta externa de los hombres y en caso de incumplimiento está prevista una sanción judicial (Gonzalez, et al., 1986, p. 50). Ahora bien, estos derechos según la óptica con la que se analicen adquieren una relevancia diferente, y desde la doctrina se observan diferentes posturas que es preciso relevar.

#### *1.1 Derechos como derechos humanos*

En primer lugar, se introducirá la idea desarrollada por Rosatti (2010) quien denomina a una parte de los derechos como derechos humanos. Estos derechos, fundamentados en la naturaleza e inherentes de cada individuo, protegen la dignidad y se adquieren desde el momento del nacimiento. Al ser universales constituyen prerrogativas legales que todos los seres humanos poseen, sin importar su ubicación. Además, tienen carácter inalienable, lo que significa que nadie puede privar a las personas de ellos, ni pueden renunciar, dado que son parte esencial de su identidad. Asimismo, son prerrogativas activas o activables en caso de desconocimiento o vulneración, son indivisibles sin importar el fin que posean ya sean civiles, políticos, económicos, sociales, o culturales todos por igual poseen igual jerarquía, no existiendo distinción, y su existencia no depende de la posibilidad efectiva de reclamo por parte de un titular.

En este último sentido, es importante mencionar que para ser derechos humanos los titulares de los mismos deben ser necesariamente seres humanos, sin excluir a quienes dejaron de serlo -como ser los difuntos- o aquellos que aún no existen -generaciones futuras-, y puede existir un reconocimiento colectivo del mismo mientras este está conformado por seres humanos. A su vez, no debe confundirse con las garantías pues estos son los medios para

asegurar los derechos, es decir las prerrogativas a tutelar. Por lo cual, para Rosatti (2010) los derechos contienen dentro de su esencia el contenido que debe protegerse y la garantía es el instrumento de la acción.

### ***I.II Fuentes de reconocimientos de los derechos: hominidad o autoridad***

En otro orden, la palabra *iusnaturalismo* deriva del latín “*ius*” que significa derecho, “*naturalis*” que significa naturaleza y el sufijo “*ismo*” que significa doctrina. Es una doctrina que parte de la filosofía y establece que existen derechos que son propios e intrínsecos de la naturaleza humana. Los teóricos que sostienen el *iusnaturalismo* plantean que la “*hominidad*” es la fuente de la legitimación de los derechos humanos, que son todos aquellos que el hombre posee de manera innata, en donde el Estado simplemente los reconoce, de modo que como ya son inherentes por la sola razón o calidad de ser seres humanos se pueden poseer por más de que no medie reconocimiento expreso del mismo. Dicha fuente de legitimación considera al hombre como creación propia y directa de Dios -*iusnaturalismo religioso*- o simplemente una ponderación humana sobre la propia dignidad de la existencia -*iusnaturalismo secular*-.

La concepción *Iusnaturalista* se basa conjuntamente en las siguientes tesis: a) tesis de filosofía ética, según la cual hay principios morales y de justicia universalmente válidos y asequibles a la razón humana; b) tesis acerca de la definición del derecho, para la cual, un sistema normativo o una norma no pueden ser calificados de jurídicos si contradicen los principios morales o de justicia válidos universalmente. Los pensadores del *iusnaturalismo* coinciden en aseverar que el derecho natural, es el derecho verdadero, está conformado por un conjunto de reglas y/o principios universales y eternos con validez universal por encima del derecho positivo; por otro lado, el derecho positivo deriva del derecho natural, donde el derecho positivo para ser válido, debe concordar con los principios del derecho natural. Por consiguiente, el derecho positivo sólo tiene fuerza obligatoria siempre y cuando se ajuste a los principios de justicia del derecho natural.

Por otro lado, según Torricelli (2019) el *iusnaturalismo* ha operado como una limitante al poder partiendo de la existencia de principios superiores a los que debe someterse el ordenamiento jurídico. Las críticas que se han efectuado a las teorías del derecho natural se sustentan en la imprecisión que conllevan estos derechos, que muchas veces han variado

según la óptica del jurista -tal el caso del derecho de propiedad y su reconocimiento o no como derecho natural-.

En otro orden, el *iuspositivismo* sostiene que el único derecho válido es aquel que dicta el Estado. Por eso en primera instancia genera reacciones encontradas; a diferencia del iusnaturalismo, que enseguida se gana la aceptación de todos aquellos que lo consideran superior por apelar a una moral que trasciende la contingencia del derecho positivo -pues este último se supone en muchas ocasiones injusto- (Hobbes en Marcone, 2005).

En palabras de Kelsen:

*"si no se pone cuidado en distinguir claramente entre derecho y justicia; si, por el contrario (...) se cae de lleno en la tendencia ideológica que caracteriza a la doctrina clásica del derecho natural conservador: éste no llegó tanto a un conocimiento del derecho válido, como a una justificación, una transfiguración del mismo, recurriendo a la prueba de que el derecho positivo no es más que un precipitado de un orden natural, divino o racional, es decir, en todo caso, de un orden absolutamente justo; mientras que la teoría del derecho natural revolucionario (...) perseguía el propósito opuesto: poner en tela de juicio la validez del Derecho positivo, por hallarse en contradicción con un orden de valor absoluto; y por eso, solía presentar la realidad jurídica a una luz mucho más desfavorable de la que en realidad le correspondía" (Kelsen, 1993, p. 21).*

En definitiva, el autor aquí está diciendo que es muy importante no mezclar o confundir dos ideas diferentes: el "derecho" y la "justicia". El "derecho" se refiere a las leyes y reglas que una sociedad crea para mantener el orden y regular cómo la gente se comporta. La "justicia" es una idea subjetiva de lo que es "bueno" o "justo". Lo que es justo para una persona puede no serlo para otra.

Siguiendo a Torricelli (2019), y por el contrario, el positivismo da una gran seguridad al reconocer que no hay más derecho que el sancionado por el Estado. Como contrapartida, lo que gana en seguridad lo arriesga en justicia, dado que el gobierno no se encuentra limitado más que por las mayorías que pueda encontrar para llevar adelante su voluntad.

Subsidiariamente, es dable destacar que si se efectúa un estudio de la Constitución Nacional -CN- es posible observar que existe una innegable fundamentación iusnaturalista en los derechos constitucionales, específicamente en el art. 33. Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la CN no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno. Este artículo presenta a los derechos como reconocidos, pertenecientes estos, a los seres humanos, no como una concesión del Estado. Posteriormente,

con la incorporación del art. 75 inc. 22 donde se añadieron los tratados de derechos humanos como parte de la carta magna, se refuerza la noción del “reconocimiento” pues las libertades se describen como inherentes a las personas.

En este orden de ideas y para este trabajo de investigación se adhiere al criterio planteado por Rosatti (2010), por el cual se considera a los derechos humanos básicos como derechos naturales, suprapositivos, que encuentran su fuente de legitimación y reconocimiento en la hominidad. Por lo que no se identifica aquí a los derechos con normas, los derechos son anteriores y superiores a las normas. Esto no significa negar relevancia al poder público como regulador o intérprete de los derechos en función de garantizar la convivencia, pues es notorio que los derechos no están de una vez y para siempre ni que es fácil aplicarlos cuando contrastan entre sí.

### ***I.III Clasificación de los derechos***

Para Hernandez (2012) es discutible la utilidad de clasificar derechos, sirve a los fines de ganar comprensión conceptual de los derechos, pero no tiene límites precisos, ya que las divisiones responden a criterios arbitrarios. A modo didáctico, el autor los clasifica en derechos según un punto de vista histórico -tres generaciones-; positivos y negativos; operativos y programáticos; y en civiles y políticos y económicos, sociales y culturales. Dicho esto, vale aclarar que la Constitución le otorga el mismo valor jurídico a todos los derechos con independencia de su clasificación.

Por otro lado, Rosatti (2010) agrupa a los derechos conforme a su contenido en civiles, económicos, sociales y culturales y políticos, a saber:

a) *civiles*: reflejan de manera inmediata y concreta la dimensión individual y libertaria del ser humano. Estos derechos, considerados de primera generación debido a su reconocimiento anterior a otros, abarcan una variedad de aspectos esenciales. Entre ellos se encuentran los derechos personales fundamentales, como el derecho a la vida, la identidad, la integridad física, la personalidad jurídica, el respeto por el propio proyecto de vida, el honor, la privacidad, la seguridad, el libre tránsito, la entrada y salida del país, entre otros. También incluyen derechos relacionados con la formación de la personalidad, como el acceso a la información y el derecho a aprender. Además, abarcan derechos de expresión y comunicación, como la libertad de expresar ideas sin censura previa, enseñar, presentar peticiones a las

autoridades y ejercer libremente el culto. Finalmente, se contemplan derechos de vinculación, como la libertad de asociación y reunión;

b) *económicos, sociales y culturales*: abordan las necesidades derivadas de una vida digna y de las relaciones con los demás. Su reconocimiento surge de la modificación del paradigma liberal, que inicialmente excluía las preocupaciones políticas sobre las necesidades básicas y la vida. La transformación de este paradigma se reflejó en la inclusión de dimensiones familiares y sociales, reconociendo que el acceso al trabajo y sus condiciones son asuntos políticos cruciales que afectan la supervivencia y la dignidad humana. También se tuvo en cuenta contingencias de la vida como enfermedad, discapacidad o vejez, que podrían marginar a sectores de la población. Por último, se adoptó la convicción de considerar al ser humano de manera integral, abordando necesidades relacionadas con el esparcimiento, el medio ambiente, entre otros. Es dable mencionar que la efectividad de estos derechos está condicionada por la situación económica de cada territorio;

c) *derechos políticos*: son los derechos de participación en la vida pública, en la integración de los órganos representativos y en la conformación de las decisiones institucionales. Nuevamente y en un listado enunciativo se pueden mencionar al derecho a manifestarse políticamente sin censura previa; el derecho de reunirse y asociarse con fines políticos; el derecho a peticionar a las autoridades; de elegir y ser elegido para órganos representativos; el derecho a destituir cuando obre causa a los funcionarios electos; y el derecho a participar en las decisiones políticas por medios como iniciativa popular o consulta popular.

En este punto, es importante destacar que normalmente suele haber correspondencia entre derechos humanos y derechos constitucionales. No obstante, en la medida que los derechos humanos tienen rango suprapositivo y los derechos constitucionales se reconocen en un documento positivo, pueden registrarse ciertas diferencias. En Argentina la CN ha dado jerarquía constitucional a los tratados de Derechos Humanos -DDHH-, estableciendo que cada persona es titular de ambos derechos: los DDHH y derechos constitucionales (Rosatti, 2010).

Otra óptica a tener en cuenta es la que sostiene Sagues (1990), al plantear que los derechos humanos son una serie de atributos y facultades del individuo como tal, esenciales para su vida y desarrollo. El autor establece diferentes criterios de clasificación por tiempo, forma, sujeto y contenido. En relación al primer criterio, al tiempo, es posible recuperar que:

*a) los derechos de la primera generación:* son propios del constitucionalismo liberal, reflejados en los art. 14 a 18 de la CN. Son derechos conferidos a individuos, y responden a la ideología del liberalismo político y económico del S. XVIII y principios del S. XIX. Prevalecen los derechos de libertad, propiedad y seguridad, son derechos contra el Estado. Surgieron con la revolución francesa, con la rebelión contra el absolutismo del monarca, e imponen al Estado respetar los derechos fundamentales del ser humano -la libertad, la vida, la igualdad, etc.-;

*b) los derechos de la segunda generación:* son propios del constitucionalismo social, surgen en el S. XX y son derechos que apuntan al derecho colectivo -derechos económicos, sociales y culturales- concebidos para los trabajadores, gremios y familias, apuntan a resolver la cuestión social. Se plantean contra el Estado y los otros sujetos, imponen una obligación de hacer del Estado, son de satisfacción progresiva de acuerdo con las posibilidades económicas del mismo. Los valores que prevalecen son igualdad real y solidaridad. En la CN se encuentran en el art. 14 bis;

*c) los derechos de la tercera generación:* emergen en el constitucionalismo después de la 2da. guerra mundial. Son derechos modernos, no delimitados, cuyos titulares son personas, grupos y sociedad por ejemplo el medio ambiente, el nombre e imagen, la paz, la réplica, etc. En la CN puede enmarcarse en el art. 33 -no enumerados-, mencionados directamente como algún sector del 14 bis, art. 41, art. 42, art. 43, o por vía de recepción como el art. 75 inc. 22 que remite a los tratados internacionales de DDHH. El valor predominante es el de la dignidad humana. Se forma por los llamados derechos de los pueblos o de solidaridad, surge en la actualidad como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que la integran.

Esta última clasificación no tiene límites precisos. Algunos derechos de 2da. generación se hallan en las constituciones del siglo XIX, por ejemplo la CN de 1853 garantiza la educación, pero la Reforma de 1860 la eliminó. Todos los derechos de la CN tienen el mismo valor jurídico. La Corte Suprema de Justicia de la Nación -CSJN- exige la armonización de derechos cuando entran en conflicto. Si se admite que los derechos son dispares surge de inmediato el problema de elegir uno sobre otro, y esto dependerá de la ideología que maneje el intérprete. Por ejemplo si se sintoniza esa tarea en clave liberal se privilegiaron los derechos de la libertad -art. 14-.

Los derechos y las garantías constituyen límites al poder y sus decisiones. En una democracia las decisiones suelen expresar la voluntad de las mayorías. Puede pensarse entonces que hay una contradicción, ¿por qué en una democracia la voluntad mayoritaria debería sufrir restricciones? El nacimiento de los derechos constitucionales es entendido como un triunfo de las mayorías -el pueblo- sobre los regímenes autoritarios -monarquías absolutas, aristocracias, etc.-. Actualmente, buena parte de la doctrina considera que los derechos constitucionales, además de derechos frente al Estado y los particulares, son defensas de las minorías ante las mayorías. Para Dworkin (como se citó en Ruiz Schneider, 2008), el constitucionalismo actual responde a la teoría de que a la mayoría hay que restringirla para proteger los derechos individuales.

## **II. El constitucionalismo como forma de limitar el poder**

Habiendo explorado los derechos desde diferentes ópticas, corresponde ahora realizar un recorrido sobre algunas premisas teóricas y autores que ayudarán a la comprensión de porqué es preciso controlar al poder mediante diferentes arreglos institucionales para evitar un poder único o un poder que no respete los derechos de sus ciudadanos.

El filósofo alemán Loewenstein (1965) plantea que el poder es una relación sociopsicológica basada en un recíproco efecto entre los que detentan y ejercen el poder, es decir los “detentadores del poder”, y aquellos a los que va dirigido, los “destinatarios del poder” (p. 26). En la sociedad civil, el Estado es la forma exclusiva de la organización sociopolítica, donde el poder político emerge como el ejercicio de un control social de quienes tienen el poder por sobre los subordinados -es decir, los destinatarios de ese poder-<sup>1</sup>, como la capacidad de quienes mandan de tomar decisiones y hacerlas cumplir.

Bajo esta perspectiva, el núcleo esencial de cualquier sistema político radica en las ideologías, instituciones y estrategias involucradas en la dinámica de la sociedad estatal, con el propósito de adquirir, ejercer y supervisar el poder político recién mencionado. Es así que, para comprender la esencia de un sistema político en una sociedad estatal específica, es crucial examinar tres aspectos fundamentales. En primer lugar, se debe analizar cómo aquellos que ostentan el poder lo adquieren, en segundo lugar, una vez que se alcanza el

---

<sup>1</sup> Es dable mencionar que Loewenstein establece que puede haber diferentes tipos de poder: político, social, económico, religioso, moral cultural, pero aquí se hace referencia al político.

poder, importa comprender cómo se ejerce y, por último, se debe investigar cómo se controla el ejercicio del poder político por parte de aquellos que lo detentan.

En esta última cuestión yace el corazón del tema en estudio, ya que refiere a una adecuada limitación del ejercicio del poder y, siguiendo a Loewenstein (1965), esta limitación puede ser ejercida a través de la interacción de los distintos detentadores del poder, o de los destinatarios del poder, y esto es el núcleo esencial de lo que se llama Estado Constitucional de Derecho.

Cuando el poder político no está restringido y limitado, el poder se excede. Por eso muchos autores, entre ellos Loewenstein (1965), plantean que el poder incontrolado es, por su propia naturaleza, malo. Es decir que cuando no está limitado, se transforma en tiranía y despotismo. En el mismo sentido adhería Aristoteles y lo conceptualizaba planteando formas puras -tendientes al bien común- e impuras de gobierno -donde primaba el interés de los gobernantes-.

Dado que la corrupción y abuso de poder son inherentes a la naturaleza del mismo, el Estado establece la necesidad de restringir y poner límites al ejercicio del poder político. Esto se hace con el propósito de prevenir los posibles peligros que surgen, tanto para aquellos que detentan el poder como para aquellos a quienes afecta. Limitar el poder implica entonces y en última instancia, limitar a quienes lo ejercen (Loewenstein, 1965).

Como se mencionó, una forma de limitar el poder es el constitucionalismo o el Estado Constitucional, que básicamente es un acuerdo de la comunidad sobre una serie de reglas fijas que obligan a los detentadores como a los destinatarios del poder. Comúnmente se entiende por Constitución un documento que contiene las partes a las cuales se ha hecho referencia: un cuerpo de derechos y una arquitectura de órganos y funciones del poder político. Estos dos elementos representan los componentes esenciales del concepto de Constitución que ha forjado el constitucionalismo (Loewenstein, 1965, p. 149).

Este documento formal, ha demostrado ser el mejor medio para dominar y evitar el abuso del poder. Por una parte, porque los detentadores del poder necesitan de autoridad para llevar a cabo las tareas estatales; por otra parte, resulta indispensable que bajo dicha autoridad quede garantizada la libertad de los destinatarios del poder. Esto mismo es el eterno problema del hombre en la sociedad, según se haga la elección entre libertad y sociedad estatal. La libertad de los destinatarios del poder sólo quedará garantizada cuando se controle

debidamente el ejercicio del poder llevado a cabo por sus detentadores. El análisis del mecanismo de vigilancia y control del poder permitirá diferenciar un sistema político de otro.

En la génesis del Estado Constitucional y para limitar a quienes ejercen el poder público, durante los siglos XVII y XVIII, las teorías políticas de la ilustración que dieron lugar al constitucionalismo liberal del siglo XVIII plantearon algunos ejes fundamentales a destacar. Por un lado, la separación de poderes mediante una república, el sometimiento del Estado a una Constitución creando un Estado Constitucional de Derecho, y la necesidad de asegurar los derechos del hombre o civiles que estaban presentes antes de la instauración del Estado, derechos naturales que si bien ponen como eje la libertad también lo son la vida, la igualdad, la propiedad, la seguridad, etc. limitando al Estado a interferir en ellos.

Para continuar en este línea, en relación con los mecanismos de vigilancia y control presentes en los sistemas políticos, corresponde citar a Locke que ya en sus tratados sobre el gobierno civil consideraba que el imperio del derecho era condición necesaria y determinante para proteger a los individuos del ejercicio arbitrario del poder, y cuyos derechos debían ser garantizados por un parlamento (Locke, 1690). Por otro lado, Montesquieu planteaba que las sociedades crean leyes que establecen las relaciones entre gobernantes y gobernados, llamándolo derecho político:

*“la libertad verdadera no estriba en que nadie mande, sino estar mandados por iguales y, si bien, en la naturaleza los hombres nacen iguales esa igualdad no se mantiene, la sociedad las hace perder y sólo vuelven a ser iguales por las leyes”* (Montesquieu, 1748 en Estevanez, 2006, p. 180).

Además, según Montesquieu en un Estado o en una sociedad con leyes, la libertad era el derecho de hacer lo que las leyes permiten, y si un ciudadano podía hacer lo que las leyes prohíben no tendría más libertad porque los demás tendrían el mismo poder.

Para alcanzar la idea de libertad propuesta por Montesquieu es fundamental evitar el abuso de poder, no obstante, la experiencia demuestra constantemente que cualquier persona que ostenta autoridad tiende a abusar de ella. Cuando el poder se reúne en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad, falta la confianza porque puede temerse que el monarca o el parlamento hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. En palabras de Montesquieu:

*“todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de dictar leyes, el de ejecutar resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares”* (Montesquieu, 1748 como se citó en Estevanez, 2006, p. 180).

Aquí, y como insumo de los constitucionalistas liberales, resulta útil mencionar al filósofo griego Aristóteles (1988) que en su obra *“La política”* mostró las distintas formas de gobierno que puede darse una Ciudad-Estado. Al respecto, para el autor, la democracia era la forma de gobierno del pueblo -del griego *demos*: pueblo, *kratos*: gobierno-. Sin embargo, no toda democracia era beneficiosa, sino sólo aquella en la que gobierno y pueblo se sujetaban a una ley común, y esto sólo lo garantizaba una democracia insertada en una república. Por este motivo, para Aristóteles el sistema ideal era la república democrática en la que el pueblo detenta el gobierno y el mismo se desarrolla por los límites impuestos por la ley. Para el filósofo, la república establecía la libre participación del pueblo en el gobierno subordinado a la ley.

De este modo, cuando es una mayoría la que gobierna, siguiendo a Aristóteles (1988), pueden darse dos formas: una forma “pura” -que es la república- y una forma impura -que es la demagogia-. Esta última es una forma “distorsionada” de la democracia. La demagogia, es la peor forma de democracia *“en la demagogia el soberano es el pueblo y no la ley”*. Los gobiernos que funcionan bajo la forma pura lo hacen apegados a la ley, en consecuencia no existe lugar para los demagogos y son los mejores - los ciudadanos de la polis- los que gobiernan. Ahora bien, cuando la ley no tiene supremacía, cuando el soberano es el pueblo, existen los demagogos, puesto que el pueblo deviene en monarca, constituyéndose en uno con muchos que tienen el poder, pero no en tanto individuos sino como un todo. En otras palabras, el pueblo que actúa como monarca ejerce su poder desobedeciendo la ley y se convierte en un déspota, esta clase de democracia constituye lo que la tiranía es a la monarquía.

Por su parte, Montesquieu plantea las nociones modernas de democracia y república, retomando la idea de república de Aristóteles aunque le dio otro sentido, ya que consideró que república aludía no sólo a un gobierno dividido en su organización sino a la participación de la población en él. Así, al referirse a la democracia se alude la facultad de toda la sociedad para participar del gobierno y, en cambio, al mencionar a la república se plantea la división del poder en tres estamentos que se controlan recíprocamente: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por lo tanto, república implica la posibilidad de que todos participen en la cosa pública, lo que se acerca a la idea de democracia.

La diferencia fundamental que plantea Montesquieu en relación con Aristoteles radica en que este último afirmaba que esta forma de gobierno servía para que cada funcionario explotara mejor sus capacidades y aptitudes -en sentido subjetivo-. Por el contrario, para Montesquieu esta forma de gobierno era ideal porque se evitaban los abusos en que pudiera incurrir el gobierno de un Estado<sup>2</sup>.

En suma, los sistemas constitucionales en el intento de excluir la existencia o el desenvolvimiento de un poder absoluto, buscan la prohibición de la ocupación de ese poder concentrado y acumulado en manos de uno sólo, a través de la periodicidad en los mandatos, los frenos y contrapesos y la publicidad de los actos de gobierno. Si bien el poder emana del pueblo, esa soberanía no puede efectivizarse sino a través de representantes y procesos democráticos-republicanos.

Aunque la soberanía se manifiesta cuando la población elige a sus representantes y se cumple la esencia de un Estado democrático, es igualmente importante garantizar que quienes adquieran el estatus de "representantes" actúen de manera transparente y conforme a las leyes de un Estado basado en el imperio de la ley. Es posible que hayan sido elegidos de manera democrática y transparente, pero su desempeño y ejercicio del poder y del gobierno deben ser igualmente rectos y legales.

Como sostiene Dahl (1992), en las democracias modernas existen un conjunto de instituciones políticas imprescindibles que son necesarias para que funcione el proceso democrático, denominadas poliarquía. Como régimen político de gobierno, en este tipo de sistemas, la ciudadanía cuenta con el derecho de oponerse a los funcionarios y de que abandonen sus cargos a través del sufragio. El autor identifica la presencia de siete instituciones que debe tener un gobierno para caracterizarlo dentro de un orden político poliárquico: 1- funcionarios electos, que son elegidos por los ciudadanos de acuerdo a la constitución política de un país; 2- elecciones libres e imparciales, donde la ciudadanía elige a sus representantes a través de elecciones limpias y regulares; 3- el sufragio inclusivo, para todos los ciudadanos mayores de edad; 4- el derecho que tienen los ciudadanos adultos de ocupar cargos públicos; 5- la libertad de expresión, para manifestarse libremente en diversos temas; 6- contar con una diversidad de fuentes de información, protegidas por la ley; y 7- la

---

<sup>2</sup> La teoría de la división de poderes surge de Locke, Montesquieu y Rosseau, pensadores que sustentaron las ideas que terminaron con la monarquía absoluta. Contemporáneamente la república no es solamente entendida por la división de poderes, ya que hasta las monarquías constitucionales cuentan con división de poderes, mediante un sistema gubernamental normalmente parlamentario.

autonomía asociativa, que posibilita a los ciudadanos defender sus derechos, a través de formar asociaciones u organizaciones con relativa independencia (Dahl, 1992).

Para Dahl, este conjunto de instituciones son indispensables, necesarias para el sistema democrático y para los Estados Nación, pero no son suficientes. Al respecto, continúa el autor:

*“Los intelectuales de los países democráticos en los que ha habido poliarquía sin interrupciones a lo largo de varias generaciones han llegado a expresar con frecuencia su hastío y desdén por las fallas de sus instituciones; pese a ello, no es difícil comprender que los demócratas que carecen de éstas las encuentren muy precisas, con todos sus defectos. Ya que la poliarquía suministra una amplia gama de derechos y libertades humanos que ninguna otra alternativa presente en el mundo real puede ofrecer. Le es inherente una vasta y generosa zona de libertad y control, que no puede invadirse en forma profunda o persistente sin destruir la poliarquía misma (...) Si bien las instituciones de la poliarquía no garantizan que la participación ciudadana sea tan cómoda y vigorosa como podría serlo, en principio, en una pequeña ciudad-Estado, ni que los gobiernos sean controlados de cerca por los ciudadanos o que las políticas que implantan corresponda invariablemente a lo que desea la mayoría, lo cierto es que vuelve en extremo improbable que un gobierno tome, durante mucho tiempo, medidas públicas que violentan a la mayoría.” (Dahl, 1992, p. 269)*

Otro aporte clave a la hora de analizar el constitucionalismo es el planteado por Amaya (2017), quien indica que la división de poderes “se materializa” mediante dos operaciones; la distinción de las funciones en las que se articula el poder público -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- y la creación de los órganos separados de los que se distribuyen, dosificando las competencias de dichos órganos para permitir su control recíproco -los *checks and balances* estadounidenses-. Entonces puede afirmarse que la separación de los poderes intenta aislar al Poder ejecutivo -PE- como uno de sus efectos más trascendentales, por lo que la limitación del poder contra los abusos sería ilusoria si el sujeto que ostenta la facultad de ejercer el poder coactivo es el mismo que establece las reglas que deberían limitar su ejercicio. Más aún, el límite resulta ilusorio cuando el mismo sujeto que ejerce la coacción determina si la coacción debe aplicarse en el caso concreto, es decir, si es el mismo sujeto quien determina si ha cometido un ilícito.

En este sentido, la división de poderes fue concebida como un remedio preventivo para controlar el abuso del poder y, por consiguiente, para proteger los derechos individuales (Amaya, 2017). Por lo cual, los derechos individuales son los límites principales del poder público; tanto en sentido negativo como positivo; es decir, no pueden adoptarse decisiones que lesionen esos derechos, y a su vez el poder público está obligado a asegurar su disfrute por parte de los individuos.

Bajo esta línea de pensamiento, la Constitución -en sentido estricto- es la norma o conjunto de normas que, por un lado, reconoce derechos fundamentales y, por el otro, instituye poderes públicos, articulando su competencia y regulando su ejercicio en función de la protección de la garantía y de la tutela de esos derechos. A la secuencia de este proceso, es decir, a la secuencia de constitucionalización de las estructuras jurídico-políticas de las naciones, se le da el nombre de constitucionalismo, su modelo es el gobierno de las leyes en contraposición al gobierno de los hombres (Amaya, 2017).

En este orden de ideas, las exigencias que normalmente contiene el constitucionalismo pueden tornarse inocuas por quienes sostienen una democracia radical, es decir, el poder de las mayorías políticas. Una forma de gobierno es democrática cuando las decisiones colectivas son el resultado de un juego político iniciado y controlado desde abajo por los ciudadanos, es decir, por los destinatarios de las decisiones colectivas, un juego en el que ninguno de los ciudadanos debe quedar directa e indirectamente excluido. Los ciudadanos pueden reconocer en las decisiones públicas la expresión de una voluntad no impuesta, aun cuando no la compartan, en la medida en que todos -por medio de sus representantes- participaron en el proceso decisorio en condiciones equitativas (Amaya, 2017).

Recapitulando, en esta sección se ha abordado el concepto de poder, explorando quién lo ejerce y sobre quiénes recae, así como la naturaleza del Estado como una entidad sociopolítica. Además, en relación al poder político, se han examinado las premisas destinadas a supervisar y restringir el ejercicio del poder por parte del Estado. Se ha profundizado en el constitucionalismo como un medio de organizar tanto al Estado como a sus ciudadanos, así como en los mecanismos de supervisión y control de los sistemas políticos, y en la separación de poderes. En este contexto, se han considerado algunos de los fundamentos filosóficos del constitucionalismo y el iusnaturalismo para explorar por qué es imperativo o se busca evitar la consolidación de un poder absoluto.

### **III. La Constitución Nacional Argentina y sus mecanismos de control para evitar el ejercicio abusivo del poder**

Una vez determinada la importancia de evitar que el poder derive en absoluto, corresponde analizar cómo se compone el ordenamiento jurídico argentino en relación con esta cuestiones.

En primer lugar, es dable mencionar un aporte norteamericano que fue determinante en la historia del constitucionalismo; la Constitución de Filadelfia de 1787, la ley suprema más antigua del mundo. En ese mismo año se pasó de un Estado confederado que había sido fijado en 1781 hacia un Estado federal. Se estableció por primera vez un Estado federal, con un gobierno republicano de tipo presidencialista, con clara división de los tres poderes, consagró las libertades individuales, los límites del Estado sobre la vida de las personas, y la supremacía de dicha normativa.

La Constitución Nacional Argentina se inspiró en la Constitución de los EE.UU y, por ende, consagró institutos / mecanismos de control para el ejercicio abusivo del poder público, con la finalidad de que las personas que ocupen los órganos de gobierno sean meros huéspedes de instituciones creadas por la CN con reglas que regulan su ejercicio y así se garanticen los derechos de la ciudadanía frente al poder. Como diría el ex Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Dr. Carlos Fayt (1995): *“la Constitución es un sistema de restricciones a la actividad del poder que opera como garantía de la libertad”* (p. 87). Es así, que la CN establece expresamente los derechos y las libertades fundamentales de la ciudadanía para que el ejercicio del poder político o público del Estado no vulnere los derechos que le son originarios y naturales.

Resulta útil remarcar que los Constituyentes de 1853 establecieron que la forma de gobierno de Argentina sea republicana, lo que instituye un sistema de frenos y contrapesos entre los tres poderes del Estado. Es por esto que la vía más apta para controlar el ejercicio abusivo del poder, es dotar a cada poder con los medios para restringir posibles excesos del otro. Al poseer Argentina un gobierno republicano y presidencialista, se debe controlar aún más al Poder Ejecutivo -PE-, para que no caiga en abuso del ejercicio del poder público.

En base a esta idea y siguiendo la perspectiva de Iriarte (2006), la Constitución histórica de Argentina -promulgada entre 1853 y 1860- abrazó la separación de poderes, tomando inspiración de las ideas del constitucionalismo clásico que habían prevalecido desde finales del siglo XVIII, influenciado por pensadores como Locke y Montesquieu. Sin embargo, esta Constitución tenía en mente la compleja realidad histórica del país, marcada por violentas guerras civiles que tuvieron lugar a lo largo del extenso proceso de construcción constitucional que se desarrolló desde mayo de 1810 hasta el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos en 1852. El objetivo primordial de esta Constitución era la creación de la unión

nacional, como se refleja claramente en su famoso Preámbulo. Este objetivo según el autor sólo podría alcanzarse a través de tres pilares fundamentales.

Por un lado, reconociendo la diversidad y las tensiones presentes en la compleja realidad económica, social y cultural de las regiones que conformaban las Provincias Unidas del Río de la Plata, considerando el contexto de una economía global marcada por la Revolución Industrial que se originó en Gran Bretaña. Por otro lado, estableciendo un papel activo y protector para el Estado desde el Preámbulo, con el fin de promover el bienestar general de la población, asegurando la justicia y la libertad (Iriarte, 2006).

Y, por último, diseñando un PE robusto desde la propia Constitución, con el propósito de poner fin a la anarquía, el subdesarrollo y la pobreza, aunque este poder estuviera claramente limitado en sus atribuciones por la Constitución y las leyes, tal como lo promulgaba de manera constante Juan Bautista Alberdi y que dejara plasmado en su famosa obra “*Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*” de 1852.

Para reforzar este concepto, es dable entonces retomar a Alberdi, quien planteaba que la eliminación de la arbitrariedad del poder era “*requisito ineludible para lograr el ritmo de progreso económico que juzga deseable, mediante un marco jurídico definido rigurosamente de antemano, mediante un sistema de normas que el poder renuncia a modificar a su capricho*” (Donghi, 2019, p. 15). Por lo tanto, por estas particularidades y adaptaciones necesarias a la realidad argentina, la CN aunque inspirada en la Constitución de los EEUU exhibe una notoria originalidad en su texto y en su enfoque.

Los constituyentes argentinos tomaron en consideración la propia idiosincrasia y la historia del país, que estuvo marcada por experiencias de fuerte autoridad personal y una limitada tradición de instituciones legislativas. En lugar de moldear a la CN siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos, se basaron en la opinión del pueblo. De esta manera, se estableció un Ejecutivo fuerte como una condición esencial para la gobernabilidad, todo ello bajo la supremacía de la CN, que garantiza un gobierno basado en la ley y no en la voluntad de los individuos. Los constituyentes enfatizaron la importancia de la obediencia a la CN y a las leyes en su Manifiesto a los Pueblos de 1816. Subrayaron que el respeto a la ley es una forma de dignidad, ya que libera a las personas de someterse a tiranos.

En este punto resulta útil remarcar que Alberdi sostenía que el PE enfrenta una dualidad: requiere fuerza, pero a su vez, debe evitarse que se convierta en tirano. Para fortalecerlo, abogaba por su participación en el Poder Legislativo -PL- y su capacidad para actuar rápidamente en situaciones de conflicto interno. Sin embargo, para prevenir su transformación en un poder tiránico, proponía dos medidas eficaces: la definición clara de sus atribuciones y limitarlo al ámbito político, prohibiéndole legislar o intervenir en la administración local (Iriarte. 2006).

En otro orden y para avanzar en el análisis del articulado de la CN, corresponde indicar que en un Estado de Derecho se pueden identificar dos principios fundamentales que son esenciales. El primero de estos principios es el de *distribución*, que establece que la esfera de libertad del individuo se considera como algo que existe previamente al Estado. El segundo principio es el de *organización*, que tiene como objetivo poner en práctica el principio de distribución. Esto se logra al dividir el poder del Estado y encerrarlo en un sistema de competencias específicas. Es así, que el principio de distribución se manifiesta a través de una serie de derechos conocidos como derechos fundamentales o de libertad -derechos humanos-, mientras que el principio de organización se refleja en la doctrina de la división de poderes.

Se observa entonces que los dos principios que definen el Estado de Derecho encuentran su reflejo en la CN, en primer lugar se evidencian en los art. 1 y 29 de la Carta Magna. El art. 1 establece la forma republicana de gobierno y la división de poderes, mientras que el art. 29 sanciona severamente la transferencia de facultades extraordinarias del órgano legislativo al ejecutivo al considerarla un acto de traición a la patria.

Por otro lado, los art. 14 al 19, en combinación con el art. 28, delimitan el ámbito de los derechos y sus garantías. Estos artículos establecen que es la ley promulgada por el Congreso la que debe reglamentar, de manera razonable, los derechos constitucionales. Como reza el segundo párrafo del art. 19 de la CN: "*ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no mande la ley ni privado de lo que ella no prohíbe*" (Constitución de la Nación Argentina, 1994, Art. 19). Este párrafo es la piedra angular del principio de legalidad, que también emana de los art. 4, 17, 18, 28 y 33.

El art. 19 de la CN plantea que el Congreso, mediante la sanción de leyes es el único órgano facultado para imponer obligaciones a los ciudadanos mediante reglamentaciones razonables -tal como establece el art 28-, el PEN, salvo en casos específicos como el del art.

99 inciso 2, actúa en un ámbito sublegal. Además, la función legislativa habilitada al Congreso era general y para el PEN específica.

El art. 31 de la CN consagra a la Constitución misma, las leyes derivadas de ella y los tratados con potencias extranjeras como leyes supremas de la Nación, sin establecer jerarquías. El art. 27 estipula que el gobierno federal debe establecer relaciones de paz y comercio con otras naciones mediante tratados que estén en conformidad con los principios del derecho público establecidos en la CN. La combinación armoniosa de ambas disposiciones implica que los tratados están subordinados a la CN, mientras que los tratados y las leyes nacionales se encuentran en un mismo nivel de importancia.

En el contexto jurídico argentino, y siguiendo estos principios, cualquier acción estatal que afecte la libertad legal de un individuo debe tener respaldo en leyes dictadas por el PL, cumpliendo con los requisitos formales y procedimentales establecidos en la Constitución. Estas leyes deben respetar el estándar de razonabilidad del texto constitucional para garantizar tanto el proceso legal como la justicia sustantiva -art. 28-.

Así, y más allá de que al poder público lo ejercen los tres poderes del Estado a través de sus órganos de gobierno, en Argentina atendiendo a nuestro régimen de gobierno -republicano y, fundamentalmente, presidencialista- es imprescindible que los límites impuestos al poder público sean dirigidos al PEN. Esto es así, porque la CN otorga al mismo una amplia gama de responsabilidades, incluyendo las jefaturas del Estado y de las Fuerzas Armadas, así como la supervisión de la Administración General del país. Además, el Presidente tiene un papel en el proceso legislativo, ya que puede presentar proyectos de ley y participa a través de sus ministros, aunque sin derecho a voto, en la formación de leyes. También posee el poder de promulgar, publicar y reglamentar las leyes, y la facultad de vetar total o parcialmente los proyectos aprobados por el Congreso.

Recapitulando, la CN establece de manera explícita las libertades fundamentales para asegurar que el ejercicio del poder público, otorgado por el pueblo al Estado, no menoscabe los derechos innatos y naturales de los individuos. No obstante, en situaciones de crisis, las libertades personales se sacrifican en aras de vivir en sociedad, a cambio de que el Estado garantice el bienestar común, como la salud y la seguridad, mediante su fuerza coercitiva y autoridad. Este sacrificio se intensifica aún más cuando el Estado ejerce un mayor control sobre la población y reduce la práctica de los derechos y libertades fundamentales, como la

educación, la movilidad, el empleo, la congregación, la asociación y la libertad religiosa, entre otros.

Es decir, los límites al poder público recién descriptos se ven difuminados cuando el país atraviesa situaciones de emergencias, de excepción, generando una vulneración y restricción a los derechos constitucionales y un escenario fértil para los excesos y abusos del ejercicio del poder público sobre la ciudadanía, sin ser capaces de dilucidar hasta dónde los ciudadanos están dispuestos a aceptar esa vulneración y de qué manera debería hacerse para que dichas restricciones gocen de legalidad y de legitimidad.

#### **IV. Situaciones de emergencia**

Siguiendo con la línea planteada en el apartado anterior donde existen momentos de emergencia que pueden afectar los límites establecidos al poder público, corresponde conceptualizar y clasificar propiamente estas emergencias. La noción de emergencia constituye un término ambiguo, equívoco, que no solamente se cierne a la administración de un gobierno frente a situaciones de crisis o situaciones de violencia límite, sino que también incluye a aquellos asuntos en tiempos políticos de normalidad (Quiroga, 2020).

En este sentido, y siguiendo los aportes de Hernandez (2021), se distinguen cinco rasgos que caracterizan la emergencia: primero, constituyen circunstancias extraordinarias que pueden ser predecibles o no y que dañan el orden constitucional; segundo, los acontecimientos que la generan tienen sus origen en diferentes causas - de tipo económico, políticas, social o natural-; tercero, para hacer frente a estos acontecimientos el derecho cuenta con una variedad de institutos de emergencia, que cambian conforme las legislaciones; cuarto, los institutos ocasionan tanto un incremento de las atribuciones en los poderes estatales, fundamentalmente en el rol del Poder Ejecutivo -PE-, como así también constriñen derechos y garantías individuales; finalmente, como quinto rasgo, podemos decir que debe existir una auténtico estado de necesidad.

Por otro lado, Quiroga (2020) sostiene que la emergencia suele ser un recurso producto del largo fracaso de políticas de gobierno. De cualquier forma, la emergencia representa:

*“Una situación extraordinaria, fáctica, originada por un desorden intenso o por las deficiencias en la capacidad de gobernar que resulta una amenaza, un desafío o una advertencia para la integridad de las instituciones, del orden social y de la calidad de vida de la población”. (p 162)*

Esas situaciones extraordinarias conllevan a que el Poder Legislativo -PL- confiera poderes excepcionales al PE, a través de los institutos de emergencia. Otorgados estos poderes, el Estado de Derecho es atenuado pero no desaparece, sino que se trata de una situación donde el poder se concentra en el PE en detrimento de las atribuciones del PL. Esta forma de “legalidad atenuada” como la llama Quiroga, representa la configuración jurídico política que asume un Estado democrático en tiempos de crisis. (Quiroga, 2020)

Por otro lado, y siguiendo a Bidart Campos (1998), estas situaciones extraordinarias y excepcionales, más allá de su cualidad de excepcionalidad, provienen de su consideración de patológico dentro del orden constitucional. En la Constitución, estas emergencias se encuentran en su parte formal y material. En el primer caso, podemos ubicar a los ataques externos (guerras) y causas de conmoción interna. Y en su parte material, encontramos aquellas emergencias como las crisis económicas.

Las situaciones extraordinarias que alteran el orden constitucional son hechos reales, pero los institutos de emergencia son una creación del derecho que “*importan medidas de prevención, seguridad y remedio para contener, atenuar o subsanar las emergencias*” (Bidart Campos, 1998, p. 349). Asimismo, se pueden mencionar dos rasgos característicos de los institutos de emergencia: incrementan las competencias de poder y constriñen las libertades individuales. Además, según este mismo autor, la naturaleza de estos mecanismos puede variar de un país a otro e incluir estados de guerra, leyes marciales, estados de asamblea, estados de sitio, estados de alarma, facultades extraordinarias, suspensión de garantías, suspensión del hábeas corpus, y otros remedios sin nombre, entre otros (Bidart Campos, 1998).

Según Agamben (2005), el Estado de excepción o los plenos poderes son algo mucho más parecido a un vacío que a una plenitud. En vez de llamarlas leyes de plenos poderes -o de las múltiples maneras que ha tenido en Argentina: “facultades extraordinarias”, “suma del poder público” o “superpoderes”- para Agamben deberían llamarse leyes destructoras del poder. En este contexto, el autor remarca que a lo largo de la historia constitucional de Argentina se han encontrado precedentes de facultades para restringir las libertades individuales, desde 1811 con la Asamblea del año XIII, el Estatuto de 1815, y las Constituciones de 1819 y 1826. Incluso la Constitución de 1853 permitía, en situaciones urgentes y sin aprobación del Congreso, la detención o traslado de personas, una disposición revocada en 1860 con fuertes críticas de Sarmiento.

No obstante ello, y para remitir a la actualidad, la Corte Suprema de Justicia de la Nación -CSJN- al referirse a las situaciones de emergencia ha expresado:

*“ (...) derivan de acontecimientos extraordinarios, imprevisible o bien evitables con los recursos ordinarios, y que tienen repercusión muy honda y extensa en la vida social, de suerte que demandan remedios también extraordinarios: a veces son acontecimientos de carácter físico, como un terremoto, como una grave epidemia, etc.; a veces, de índole económica, como las que han determinado en nuestro país -y en la generalidad de los países extranjeros- legislaciones especiales, de efectos restrictivos para el derecho de propiedad consagrado por la Constitución: así las leyes de moratoria hipotecaria y de prórroga de los arrendamientos [...]. También la emergencia puede provenir, sin duda, de un acontecimiento político como es la revolución, pues lo que hace que la situación tenga aquel carácter no es la naturaleza del hecho determinante, sino su modo de ser extraordinario, la gravedad y la amplitud de sus efectos y la necesidad imperiosa de establecer normas adecuadas para restablecer los intereses públicos afectados”. (CSJN, 1957, como se citó en Bidart Campos, 2008, p. 350)*

Posteriormente, el Tribunal Superior sostiene el principio elemental -de acuerdo con la Corte norteamericana-: sí bien la emergencia no puede dar origen a un poder que nunca existió, sí puede dar un argumento para la utilización de poderes ya existentes.

Luego, la Corte refiere a la necesidad de impedir la desarticulación del Estado, de garantizar su subsistencia y la conservación del sistema político y del orden económico, y de no interrumpir la unión nacional y el bienestar común, de acuerdo con un uso agudo y acuciante del poder del Estado en situaciones de emergencia y desorden. Después la Corte manifiesta que:

*“ (...) el derecho de emergencia no nace fuera de la Constitución, sino dentro de ella; se distingue por el acento puesto según las circunstancias lo permitan y lo aconsejen, en el interés de los individuos o grupos de individuos, o en el interés de la sociedad toda”.<sup>3</sup>*

Para estas situaciones excepcionales, de emergencia, donde el Estado a través de sus órganos de gobierno ve aumentado el poder de interferir en la vida de la ciudadanía y de los otros poderes, el PEN se ve empoderado y el poder público en muchos casos se ejerce en exceso, es donde el constitucionalismo liberal o clásico refuerza la idea de Estado Constitucional y democrático de derecho. De otro modo, no habría argumento ni explicación de sostener una Constitución, leyes y garantías que solo sirvan para tiempos normales, pero en los casos excepcionales y más peligrosos puedan suspenderse las garantías individuales.

Para ello, para alcanzar el equilibrio entre legitimidad y eficacia, siguiendo a Negretto (1989), el PEN es el mejor preparado para actuar en emergencia dada la capacidad de “acción

---

<sup>3</sup> CSJN - Caso Peralta, Luis A. y otro c/ Estado Nacional, Ministerio de Economía, BCRA” .27/12/1990 citado por Bidart Campos, 2008, p. 351

*unitaria y eficaz*”. Pero no debe hacerlo de manera autónoma ni aislada: el Parlamento tiene que cumplimentar sus funciones -como órgano deliberativo- al establecer mediante una ley en qué situaciones puede proclamarse la emergencia, limitando la duración y prolongación de las medidas; por su parte el Poder Judicial establecerá los límites constitucionales que observen las medidas de emergencia a fin de proteger los derechos fundamentales, ante posibles abusos del Ejecutivo y del Legislativo.

Según Hernandez (2012), las emergencias son un problema grave y frecuente en los últimos años, que vulneran el orden constitucional, el sistema republicano y federal y las garantías y derechos individuales.

Por tanto, en momentos de crisis es imperativo mantener el pleno funcionamiento del sistema republicano, prestando una atención especial a la función del Congreso y del Poder Judicial para garantizar la supervisión de la constitucionalidad. También es esencial preservar la estructura federal del Estado y asegurar que las restricciones a los derechos humanos estén respaldadas por criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Además, es fundamental cumplir con las obligaciones establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos, tal como se establece en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Hernandez, 2021).

En resumen, las situaciones de emergencia se caracterizan por eventos inusuales, temporales y excepcionales, como disturbios internos, crisis económicas, epidemias, entre otros, que generan un estado de necesidad. Este estado de necesidad requiere priorizar la superación de la emergencia utilizando medidas excepcionales como la única opción para evitar la ruptura del orden constitucional. Para abordar estas emergencias, existen diversos mecanismos legales diseñados con el propósito de preservar la integridad del ordenamiento constitucional. Bidart Campos (1998) describe estos mecanismos como creaciones jurídicas que implican medidas de prevención, seguridad y solución destinadas a contener, mitigar o subsanar las situaciones de emergencia.

Por lo tanto, y como mencionamos anteriormente, en las emergencias se encontrará el engrosamiento de los poderes públicos, especialmente del PE, la restricción de libertades, derechos y garantías constitucionales.

En otro orden y luego de definidas y clasificadas las situaciones de emergencia

corresponde avanzar sobre las tradiciones jurídicas y cuáles son sus posiciones en estas situaciones atípicas.

Según Hernández (2002), el conflicto arraigado entre situaciones de emergencia y el Estado de Derecho se origina en la complicada interacción entre el poder y el sistema legal. Esta tensa relación, marcada por la confrontación entre la legalidad y los poderes de emergencia, tiene una larga trayectoria histórica. Incluso en el contexto del derecho romano, se pueden identificar tanto instituciones de emergencia como argumentos a favor y en contra.

A lo largo de la historia, las diferentes tradiciones jurídicas se han dividido en dos enfoques principales: por un lado, aquellos que buscan integrar los estados de excepción en el marco legal y, por otro, aquellos que los consideran como elementos externos al sistema legal. De acuerdo con este último, se hace referencia a las teorías "extralegales" que sostienen que lo excepcional escapa al ámbito del derecho. Un ejemplo de esta perspectiva la proporciona Gross, un jurista que argumenta que el respeto al Estado de Derecho radica en la aceptación pública y abierta de la naturaleza extralegal de ciertas acciones, con la esperanza de que el requisito de publicidad funcione como un elemento disuasivo contra posibles abusos por parte de funcionarios gubernamentales (Vazquez Irizarry, 2010, p. 9).

Al igual que Gross, Schmitt (1982) sostenía que el Estado de excepción devuelve al ser humano al estado de naturaleza donde no operan las limitaciones que implican conceptos como la "división de poderes", el "normativismo" o la "legalidad". En otras palabras, mientras que la Constitución representa un conjunto de normas, Schmitt cuestionaba qué es lo que en realidad estaba siendo normatizado. Su respuesta apuntaba hacia la idea de que el "legalismo" encubría una especie de impulso fundamental, la soberanía, algo que no podía estar sujeto a regulación alguna, una esfera de acción que se encontraba más allá del ámbito legal: la necesidad que da origen al derecho.

Desde la perspectiva de Schmitt, la legitimidad se sitúa por encima de la legalidad en términos de jerarquía. De hecho, considera que la legalidad en el ámbito jurídico y político es, en realidad, un resultado o una consecuencia de la legitimidad. En este sentido, el Estado de excepción se concibe como algo ajeno al marco legal, y más bien, como un factor que lo origina. Este concepto se ilustra en la famosa definición que Schmitt presentó en su obra *Teología Política* en 1922, donde señala al soberano como aquel que toma decisiones

concretas, absolutas e inapelables en relación al estado de excepción. Estas decisiones actúan como fundamento o pilar de un orden jurídico, permiten mitigar crisis y excluyen a aquellos actores que perturban la sociedad, considerados como "enemigos". En consecuencia, el autor alemán sostiene que en situaciones caóticas no hay una norma que pueda ser aplicada. En última instancia, lo que Schmitt busca es justificar la autoridad suprema y el origen del poder (Schmitt en Rosatti, 2011).

Por otro lado, las teorías conocidas como "legales" -aquellas que buscan integrar los estados de excepción en el marco legal- argumentan que la comunidad política moderna se caracteriza por estar fundamentalmente basada en el principio del Estado de Derecho. Un destacado defensor de estas teorías es el jurista canadiense Dyzenhaus, quien reconoce que abordar situaciones de emergencia de la misma manera que se resolvería un problema común no es factible en todos los casos. Por lo tanto, sugiere la creación de experimentos institucionales innovadores que combinan flexibilidad con un adecuado escrutinio judicial (Vazquez Irizarry, 2010, p. 10).

Al respecto, es interesante considerar la perspectiva de Agamben, quien argumenta que el estado de excepción no se ubica ni completamente fuera ni completamente dentro del marco legal, lo que plantea un desafío fundamental en su definición y estudio. De acuerdo con Agamben, el estado de excepción posee una característica esencial, ya que actúa como un umbral entre la realidad y el ideal, entre el hecho y el derecho, generando una zona de ambigüedad e indeterminación. Para el autor, esta ambigüedad refleja una pulsión anómica arraigada en el núcleo mismo del derecho, al mismo tiempo que revela la necesidad de establecer normas incluso en medio de la anomia (Agamben, 2005, p. 58).

En otro orden y si se observa la jurisprudencia de la CSJN se encontrarán fallos con ambas perspectivas, es decir teorías legales y extralegales.

Por ejemplo, el jurista Gonzalez va a afirmar que, en fallos como "*Peralta, Luis A., y otro c/ Estado Nacional, Mrio. De Economía – BCRA s/amparo*", se puede leer una síntesis del pensamiento extralegal, schmittiano sobre la Constitución, se trata de la relación entre las constituciones y los hechos y cómo las primeras deben interpretar o adecuarse a los segundos, si quieren permanecer (Gonzalez, 2007, p. 78).

Desde las perspectivas legales, podemos mencionar como ejemplo el fallo "*Provincia de San Luis c/Estado Nacional*" del año 2003, en el voto de la mayoría en el

considerando 24 *“la emergencia no ampara el desconocimiento de los derechos constitucionales”* (CSJN, S. 173. XXXVIII, 2003) y en el considerando 43:

*“que, desde tal perspectiva, compete a los poderes políticos la búsqueda de las soluciones con que deben enfrentarse a las crisis a que toda nación se ve expuesta, excluyendo aquellas vías que impliquen el compromiso de los derechos básicos e inalienables que los constituyentes calificaron como inviolables. La emergencia no ampara el desconocimiento de tales derechos, por lo que no podría esperarse que el avasallamiento del derecho de propiedad fuese tolerado por el Tribunal (...) la permanencia de esas bases constitucionales para el progreso y el crecimiento no puede ser desconocida por tropiezos circunstanciales que solo pueden ser superados con la madurez de los pueblos respetuosos de sus leyes. La fractura del orden fundamental sólo habría de agravar la crisis, al ver afectados ya no solo los derechos aquí lesionados, sino los restantes que protege la Constitución, hasta tornar inviable el logro de los objetivos de afianzar la justicia y promover el bienestar general sobre lo que reposa el orden institucional”<sup>4</sup>.*

Otro ejemplo del pensamiento legalista, lo constituye el reciente fallo de la CSJN *“Fernández de Kirchner, Cristina”* con sentencia del 24 de abril de 2020, en el voto mayoritario de Maqueda, Lorenzetti y Highton en el considerando 4 expresa que *“es precisamente en contextos de emergencias como la pandemia, que sacuden a la sociedad de una manera inaudita en la historia reciente, que sus autoridades constitucionales están más vigorosamente llamadas a encontrar cauces institucionales para enfrentar tales desafíos”* (CSJN, 2020, Fallos 343:195). Además, el considerando 17 reza *“las emergencias de cualquier tipo deben ser tratadas dentro del Estado de derecho y por ello el funcionamiento del Congreso de la Nación resulta absolutamente esencial para el normal desarrollo de la vida constitucional de la Argentina”* (CSJN, 2020, Fallos 343:195).

Asimismo en el voto del juez Rosatti este afirmó que *“la Constitución argentina tiene todas las respuestas a las posibles incertidumbres jurídicas, aún -o con mayor fuerza aún-, en momentos de crisis. Sólo hay que empeñarse en encontrarlas”<sup>5</sup>.*

En definitiva, la idea de conseguir una síntesis entre estas dos visiones ha llevado a entender que la salida es no otorgarle al Poder Ejecutivo un poder autónomo y aislado en casos de emergencia, sino que debe existir un control, una declaración de emergencia y límites de tiempo establecidos por parte del Poder Legislativo, con eventual participación del Poder Judicial. Por lo cual, los estados de emergencia son dependientes de aquello que niegan ya que no existen sin un Estado de Derecho con reglas. No hay emergencia en una

---

<sup>4</sup> CSJN - *Fallo Provincia de San Luis c/ Estado Nacional*. 05/03/2003.

<sup>5</sup> CSJN - *“Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación s/ Acción declarativa de certeza”*. 24/04/2020.

anomia permanente, porque no hay orden que se ponga en peligro (Hernandez, 2002).

Habiendo llegado hasta aquí, se ha observado que las emergencias se perciben como componentes esenciales del derecho, lo que implica que el ámbito del derecho se concibe como un espacio donde convergen dos fuerzas opuestas: una orientada hacia la normatividad y otra hacia la anomia. Es por ello que debe existir un mecanismo que permita la suspensión temporal de sus normas en situaciones críticas.

Esquemáticamente y para concluir, se puede indicar que el aumento de poderes durante una emergencia debe ser un proceso compartido entre el PE y el PL, y, en última instancia, la intervención del PJ es esencial para supervisar el ejercicio de las facultades excepcionales. En otras palabras, el PE tiene una capacidad superior para actuar en momentos de crisis, pero no de forma autónoma, sino sujeto a ciertas condiciones. El PL desempeña un papel fundamental al determinar, a través de leyes, las circunstancias en las cuales se puede declarar una emergencia, así como los límites temporales y la extensión de las medidas a ser implementadas. El PJ, por su parte, establece los límites constitucionales que deben ser respetados por las medidas de emergencia, con el fin de proteger los derechos individuales, no solo contra posibles abusos del PEN, sino también del PL. De esta manera, se logra conciliar la democracia constitucional en situaciones de emergencia y se garantiza la viabilidad de conceptos como eficacia y legitimidad (Negretto en Hernandez, 2002, p. 21).

#### *IV.I Institutos de emergencias en el ordenamiento jurídico argentino*

En este trabajo abordaremos los institutos de emergencias establecidos en el ordenamiento jurídico argentino. Al respecto, Bidart Campos (1998) nos presenta algunas pautas para arbitrar la necesidad de contener y sobrepasar coyunturas de emergencia con los medios eficaces para lograrlo, con la protección de aquellas personas cuyos derechos se ven restringidos: en primer lugar, antes de poner en vigor un instituto de emergencia, el órgano de poder competente tiene que realizar una declaración de la existencia, indicando cuál es; en segundo lugar, esta declaración tiene que ser sometida a un control de constitucionalidad; en tercer lugar, deben expresarse de forma clara los motivos que sustentan la declaración de la emergencia y puesta en marcha del instituto de emergencia; en cuarto lugar, para las medidas de emergencias establecidas, deber ser expresamente fijada la extensión territorial y temporal de las mismas; por último, toda pretensión de una

persona que considere, frente a un tribunal, se violan uno o más derechos que alega titular, debe ser judicialable. (pp. 350-352)

Para el autor, estas recomendaciones son importantes y necesarias, puesto que ninguna emergencia ni instituto de emergencia deben conferir poderes superiores o distintos a lo que establece la Constitución, así como tampoco debe suspenderse la vigencia de la misma, ni trastocar el principio de la división de poderes o la violación de derechos constitucionales. De igual manera, existen una serie de condiciones mínimas que deben reunir los institutos de emergencia para garantizar su validez constitucional, a saber:

- una real situación de emergencia, constatada o declarada por órgano competente (y con control judicial sobre su existencia y subsistencia)
- un fin real de interés social y público
- la transitoriedad de la regulación excepcional
- la razonabilidad del medio elegido, osea proporción y adecuación entre la medida dispuesta, el fin perseguido, y los motivos y causas que le dan origen a la medida de emergencia. (Bidart Campos, 1998, pp. 350-352)

En este aspecto, la Constitución fue diseñada en virtud de preservar la democracia y los derechos, elementos centrales para la vida en sociedad. Entre la diversidad de derechos que la Constitución protege a la vez que garantiza, es relevante subrayar, como sostienen Alegre et al. (2020), la protección del derecho de autonomía personal que prohíbe al Estado criminalizar aquellos comportamientos que no constituyan un peligro en concreto a terceros. Para los autores:

*“El estado puede, por supuesto, establecer restricciones temporarias a las libertades individuales (...) pero cada una de estas restricciones debe estar avalada por la mejor evidencia científica disponible. El Estado debe presentar públicamente esta evidencia, y el Poder Judicial debe ejercer un control estricto de la legalidad y razonabilidad de las medidas.” (p. 2)*

Las situaciones de emergencia no conceden al gobierno poderes absolutos. El principio de legalidad, así como también las instituciones de la democracia y del Estado de Derecho no son separables. Los autores recuperan lo manifestado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos -IDH- en materia de las obligaciones por parte del Estado para garantizar la protección de derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derecho Humanos sosteniendo la importancia de que:

*“(…) se mantengan vigentes en toda circunstancia, inclusive durante los estados de excepción (…) se consideran como garantías indispensables aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades, las cuales serán distintas según los derechos afectados. Tales garantías son aquéllas a las que la Convención se refiere expresamente en los artículos 7.6 y 25.1- consideradas dentro del marco y según los principios del artículo 8, y también las inherentes a la preservación del Estado de Derecho, aun bajo la legalidad excepcional que resulta de la suspensión de garantías. Esas garantías judiciales indispensables deben subsistir para verificar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas específicas adoptadas en ejercicio de estas facultades excepcionales.” (Alegre et al., p. 7)*

Resulta útil traer a colación a Midon quien realiza una clasificación de los institutos de emergencia de acuerdo al grado de compatibilidad con la CN, por los efectos que genera, por la fortaleza que genera en el Poder Ejecutivo y por las causas que lo motivan. La más importante en esta investigación se encuentra en el primer orden de clasificación, es decir según el grado de congruencia con la CN. Allí se encontrarán los institutos de emergencias constitucionales e inconstitucionales, las primeras son: la intervención federal, el estado de sitio, los DNU, la legislación delegada por razón de emergencia y el llamado poder de policía de emergencia. En el segundo grupo, se encuentran los institutos de emergencias no previstos por la Constitución, entre los que se encuentran los gobiernos de facto y la ley marcial (Midon, 2001, 2021)<sup>6</sup>.

No obstante ello, sólo se desarrollarán brevemente las previstas en la Constitución. Motiva esta decisión el primer párrafo del art. 36 de la CN que plantea *“esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos”*(Constitución de la Nación Argentina, 1994, Art. 36). Siendo este el mecanismo que los constituyentes de 1994 utilizaron para dejar sin efecto la doctrina de los gobiernos de facto, tal como fue desarrollada por la CSJN durante los años 30’.

#### ***IV.1.1 Intervención federal***

El art. 6 de la CN establece que:

*“El Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por innovación de otra provincia”.* (Constitución de la Nación Argentina, 1994, Art. 6)

---

<sup>6</sup> Esta clasificación que se adopta aquí puede variar según diferentes autores, entre ellos Hernandez, que colocan al poder de policía de emergencia en los institutos de emergencia no previstos en la CN, no obstante para este trabajo se seguirá el esquema de Midon que las ubica dentro de los institutos de emergencias constitucionales.

Esto implica que el gobierno federal tendrá la responsabilidad de asistir a las provincias en situaciones conflictivas, enviando a un representante designado -interventor federal- para tomar el lugar o reorganizar alguno de los tres poderes provinciales. Por ejemplo, el interventor podría tener la autoridad para reemplazar al gobernador, modificar la legislatura o reorganizar el Poder Judicial de la provincia.

Por su parte y sobre este artículo, Bidart Campos (2000) planteó que se habla de intervenir “en” el “territorio” de las provincias, y no de intervenir “a” la provincia, o “las provincias”, lo que da pie para interpretar que la Constitución no impone necesaria ni claramente que la intervención haga caducar, o sustituya, o desplace, a las autoridades provinciales. No obstante, la reforma de 1994, en el art. 75 inc. 31 estableció la facultad de “*disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires*” (Constitución de la Nación Argentina, 1994, Art.75).

En base al art. 6 las causales de la intervención pueden ser para garantizar la forma republicana en la provincia, para repeler invasiones exteriores, para sostener o restablecer a las autoridades provinciales en caso de sedición, y para sostener o restablecer a las autoridades provinciales en caso de invasión a otra provincia. Sobre los dos primeros casos, el gobierno federal interviene por motus proprio, es decir sin que la provincia se lo pida. Y en los dos últimos casos, el gobierno federal interviene a pedido de la provincia afectada (Bidart Campos, 2000).

Si se desglosan estos conceptos, cuando la CN habla de garantizar la forma republicana se refiere a que el gobierno nacional observa que en la provincia no se cumple con las disposiciones del art. 5. Por otro lado, en el caso de repeler invasiones extranjeras, el gobierno federal intervendrá en una provincia si es invadida o amenazada por una fuerza armada extranjera. Allí, la intervención busca proporcionar seguridad tanto a la provincia afectada como a la Nación en su conjunto (Bidart Campos, 2000).

En caso de sedición, definida como la apropiación indebida de los derechos del pueblo por parte de una fuerza armada o una agrupación, la intervención tiene como objetivo "sostener" a las autoridades provinciales amenazadas con ser depuestas mediante este acto. La intervención federal también busca restablecer a las autoridades provinciales en caso de que ya hayan sido depuestas por sedición.

El mismo propósito se aplica en el caso de la invasión de otra provincia, donde la intervención busca sostener o restablecer a las autoridades provinciales amenazadas por fuerzas provenientes de otra provincia. Se destaca que la intervención, ya sea por motivos puramente domésticos -sedición- o interprovinciales -invasión de otra provincia-, tiene una naturaleza fundamentalmente protectora y conservadora, orientada a auxiliar a las autoridades locales. Sin embargo, también puede tener un carácter sancionador o represivo hacia los responsables de los actos sediciosos o invasivos. Estas circunstancias están contempladas en los art. 22 y 109 de la CN, aunque no es necesario que la sedición coincida con un delito penal.

En los casos que la provincia solicite la intervención, los habilitados para hacerlo son las autoridades constituidas de la provincia, entendiendo como tales a los titulares de cualquiera de los tres poderes: gobernador, legislatura y Corte Suprema de Justicia.

En los casos que la intervención provenga del Gobierno Federal, si se observa el art. 75 inc. 31, el facultado a disponer la intervención federal es el Congreso. No obstante, el art. 99 inc. 20, establece que el Presidente de la Nación “*decreta la intervención Federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento*” (Constitución de la Nación Argentina, 1994, Art. 99). Es decir que, la Declaración de Intervención Federal es una facultad del Congreso, si este está en receso puede declararla el Presidente. Asimismo, en el momento en que declara la intervención debe convocar al Congreso a fin de que apruebe o revoque la declaración efectuada por él.

El interventor que se haga cargo representa al Gobierno Federal, y actúa como delegado del Presidente y las funciones que tenga en la provincia dependen de la finalidad de la intervención y de las instrucciones que hayan surgido del órgano que haya declarado la intervención.

Por último, y como plantea Bidart Campos (2000), la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido que la Declaración de la Intervención Federal es una cuestión política no justiciable; y por lo tanto no puede ser sometida a revisión judicial. No obstante, a diferencia de la declaración que no puede ser sometida a revisión judicial, los actos que realice el interventor sí pueden ser juzgados.

El antecedente más próximo de intervención federal a una provincia se remonta al año 2004, cuando el ex presidente Néstor Kirchner envió al Congreso el proyecto de ley para intervenir la provincia de Santiago del Estero por grave deterioro institucional.

#### ***IV.I.II Estado de sitio***

Sobre el Estado de Sitio, la CN prevé en el art. 23 lo siguiente:

*“En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino”. (Constitución de la Nación Argentina, 1994, Art. 23)*

También figura como una de las atribuciones del Congreso de la Nación, en el art. 29: *“Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, y aprobar o suspender el estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo”* (Constitución de la Nación Argentina, 1994, Art. 29). Por lo cual, el análisis del apartado anterior también se aplica en este instituto.

Y agrega el art. 99 inc. 16. que el Presidente:

*“Declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo”. (Constitución de la Nación Argentina, 1994, Art. 99)*

De acuerdo con esto, la jurisprudencia existente sostiene que es un requisito principal para determinar la validez de un estado de sitio prestar atención al periodo de duración del mismo. La CSJN en el fallo “Granada, Jorge Horacio s/recurso de hábeas corpus en su favor”<sup>7</sup> sostuvo que el término por el que se declara el estado de sitio es una condición de validez del acto de interrumpir las garantías, y además es importante resaltar que ese plazo debe ser acotado, obligando al PL y al PE al debate continuo sobre la utilización de la medida.

En el mismo sentido, siguiendo a Alegre et al. (2020) la Corte Interamericana sostiene que la declaración de un estado de sitio debe ser por un plazo limitado, atendiendo a

---

<sup>7</sup> CSJN; “Jorge Horacio Granada s/ estado de sitio- facultades del poder ejecutivo- control de razonabilidad- constitución nacional- detención de personas- habeas corpus”; 03 de diciembre de 1985.

las exigencias de la situación. La validez de las medidas que se tomen están vinculadas con el carácter excepcional de la emergencia y los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

La declaración del estado de sitio implica la suspensión y limitación máxima de las garantías y derechos constitucionales. Por lo tanto, su justificación, según la CN, debe ser excepcional y constituir el último recurso disponible para cumplir un objetivo constitucionalmente válido. Las circunstancias que justifican la declaración del estado de sitio son la "conmoción interior" y el "ataque exterior", ambos con la capacidad de poner en peligro el ejercicio de la CN y las autoridades establecidas por ella.

En la historia argentina, el estado de sitio ha sido declarado en diversas ocasiones, especialmente durante períodos de crisis políticas o conflictos internos. La última vez que se declaró fue durante la crisis económica y social de 2001.

#### ***IV.I.III Legislación delegada y Decretos de Necesidad y Urgencia***

En relación a la delegación legislativa, es decir a las facultades legislativas propias del Congreso de la Nación que le son delegadas al PEN se puede indicar, según el art. 76 de la CN introducido en la reforma de 1994, que:

*“Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, 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. 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”. (Constitución de la Nación Argentina, 1994, Art. 76)*

Este art., fue completado con la Disposición Transitoria 8va. de la CN, cuyo texto es el siguiente: *“La legislación delegada preexistente que no contenga plazo establecido para su ejercicio caducará a los cinco años de la vigencia de esta disposición, excepto aquella que el Congreso de la Nación ratifique expresamente por una nueva ley” (Constitución de la Nación Argentina, 1994, Disposiciones transitorias).*

En este punto, gravitan ciertas aclaraciones que deben introducirse. Este mandato de la Disposición Transitoria 8va era difícil de cumplir debido a que toda la legislación delegada existente antes de la reforma de 1994 que no contara con un plazo para su ejercicio, prescribiría en el término de los cinco años luego de la sanción de la reforma, a excepción de que el Congreso la validara expresamente (Bianchi, 2015).

De acuerdo con Bianchi (2015), para resolver estos problemas se dicta la Ley N° 25.148, que posibilita el abordaje del problema en torno a:

*“a) la legislación delegante sobre materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública dictada con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, cuyo objeto no se hubiese agotado por su cumplimiento, fue ratificada por tres años, es decir, hasta agosto de 2002; b) se reglamentó el concepto “materias determinadas de administración”, contenido en el Artículo 76; c) se aprobó la totalidad de la legislación delegada, dictada al amparo de la legislación delegante preexistente a la reforma constitucional de 1994; y d) quedó establecido que la Ley N° 25.148 no comprendía los reglamentos ejecutivos.” (p. 27)*

La obligación creada por la Ley N° 25.148 de observar la legislación delegante y el término establecido para ello no fueron cumplidos. De esta manera, con posterioridad a esta ley, fueron dictadas leyes que no sólo prorrogaron el plazo establecido en la Ley N° 25.148, sino que además, produjeron nuevas convalidaciones de la legislación delegada. Como sostiene Bianchi (2015) *“(…) Al día de hoy la situación es la siguiente, el plazo fijado en la Ley N° 26.519 para revisar la legislación delegante venció el 24 de agosto de 2010 y no ha sido prorrogado”* (p. 28). Por consiguiente, y en concordancia con lo dicho por Bianchi, nos encontramos con un cúmulo de leyes delegantes que actualmente perdieron sus efectos.

Más allá de estas aclaraciones, es posible indicar que la delegación tiene dos directrices fundamentales. En primer lugar, establece una prohibición clara: la delegación legislativa en el PEN y que, según la redacción, se presenta como una norma general. En segundo término, establece una facultad: la posibilidad de delegar facultades legislativas en el PEN, específicamente en áreas determinadas de administración o en situaciones de emergencia pública, con un plazo definido para su ejercicio y dentro de los parámetros establecidos por el Congreso de la Nación. Esta facultad representa una excepción a la regla previamente mencionada, y esta excepción se introduce después de la regla, utilizando el término "salvo", reafirmando así su naturaleza excepcional (Bestard, 2008).

El principio general instituido por esa carta magna regla que el Congreso Nacional tiene prohibido delegar facultades legislativas al PEN, pero la misma norma se encarga de establecer la excepción a esa regla cuando aclara que ello es así salvo en materias determinadas de administración o de “emergencia pública”.

La autorización legislativa concedida por el Congreso al PEN para el ejercicio temporal y provisional de ciertas facultades legislativas, es una delegación excepcional y restringida. En este contexto, el Congreso mantiene la titularidad de las facultades

legislativas delegadas, conservando el derecho de ejercerlas durante el período de delegación e incluso de recuperarlas anticipadamente mediante la derogación de la ley que otorga dicha autorización.

Volviendo al art. 76, la salvedad al principio general estuvo reservada para lo que denomina “materia determinada de administración” y “materia de emergencia pública” estos conceptos fueron resueltos como se dijo anteriormente por el propio Congreso con la Ley 25.148 que en su art. 2 enumera las materias determinadas de administración. En este sentido, estas pueden ser la creación, organización y atribuciones de entidades autárquicas institucionales y toda otra entidad que por disposición constitucional le compete al Poder Legislativo crear, organizar y fijar sus atribuciones. Incluyen aquí, el correo, los bancos oficiales, entes impositivos y aduaneros, entes educacionales de instrucción general y universitaria, así como las entidades vinculadas con el transporte y la colonización.

Asimismo, el art. 2 también fija el establecimiento de las fuerzas armadas y sus normas para organización y gobierno; las facultades y forma de organización de la Jefatura de Gabinete y los Ministerios; la formación, disposición y facultades de un organismo fiscal federal encargado de controlar y fiscalizar la ejecución del régimen de coparticipación federal; establecer las leyes en materia de servicios públicos, conforme al Congreso; y por último, determinar toda otra materia asignada por la Constitución al Poder Legislativo, vinculada con la administración del país. En cuanto a este último punto, como sostiene el constitucionalista Alfonso Santiago (sf)<sup>8</sup>, para determinar qué se entiende por “materia determinada de administración” hay que recurrir a las facultades que el art. 75 de la CN le asigna al Congreso. Al respecto, hay autores que proponen llamar a estas materias de “administración especial” con el fin de distinguirlas de aquellas materias de “administración general del país” que corresponden al Presidente de la Nación de acuerdo al art. 99 inc. 1 de nuestra Constitución.

En cuanto a las atribuciones que el Congreso puede habilitar al Ejecutivo para ejercer facultades que le son propias, en casos de emergencia pública se alude a situaciones excepcionales que facultan al Ejecutivo el ejercicio de las atribuciones legislativas en la totalidad de las materias relacionadas con la emergencia. Por ello una ley para los casos de emergencia pública abarca una extensión y oportunidades superiores si se la compara con

---

<sup>8</sup> [https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/glosario/F/facultades\\_legislativas.html#nota1](https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/glosario/F/facultades_legislativas.html#nota1)

los casos de delegación que se enfocan solamente en materias concretas de administración.

De esta forma, todo el procedimiento de la delegación legislativa comienza con la promulgación de una ley delegante que determina no sólo la materia, sino también su fundamentación y el plazo que durará la delegación. Luego, la aprobación del Ejecutivo de los reglamentos delegados, muestran un estatus normativo que es equipolente al de la ley, donde el PE desempeña atribuciones que corresponden al PL.

Como sostiene Alfonso Santiago (sf), la delegación legislativa:

*“constituye una excepción al principio de división de los poderes y al subprincipio de “corrección funcional”, que establece que las facultades que la constitución nacional otorga a cada uno de los órganos de gobierno solamente pueden ser ejercidas por ellos y no por los restantes.”* (“Concepto de delegación legislativa”, párrafo 3).

La delegación legislativa reemplaza el procedimiento formal de formación y sanción de leyes dictadas por el Congreso - arts. 77 y 84 - por uno que sólo requiere la decisión del Presidente y del Jefe de Gabinete de Ministros. El fundamento constitucional para avalar dicho procedimiento es que para determinadas circunstancias se requiere premura, lo que no puede ser resuelto por el procedimiento ordinario de sanción de leyes.

En otro orden, los DNU, son un instituto de excepción que se encuentran previstos en el art. 99 inc. 3 de la CN:

*“El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieren 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 el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el Jefe de Gabinete de Ministros. El Jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión 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. 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.”* (Constitución de la Nación Argentina, 1994, Art. 99)

Al respecto Midón (2003) indica que se pueden conceptualizar como una ley material nacida en circunstancias excepcionales, por voluntad del Ejecutivo, sujeta a la aprobación del Congreso, con su vigencia transitoria por el lapso de la emergencia y expuesta a reputarse como existente.

Con la reforma constitucional de 1994, se estableció una clara regulación para el ejercicio de los DNU por parte del PEN, puesto que se instituyó que el mismo sólo puede emitir DNU en situaciones excepcionales, y detalla las materias vedadas para su ejercicio, tales como penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos. Por consiguiente, el PEN solo puede emitir DNU en aquellas situaciones que satisfagan dos condiciones:

*“Por un lado, tiene que existir una necesidad extrema de adoptar una medida inmediata, es decir en los términos de la Constitución debe haber una “necesidad y urgencia”. Por otro lado, debe haber un impedimento fáctico para que el Congreso se reúna y funcione – es decir, “circunstancias excepcionales [que] hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes”. (Alegre et al., 2020, p. 3)*

En el mismo sentido, el Tribunal Superior de la Nación ha expuesto que la condición de un impedimento fáctico para que el Congreso sesione y por tanto el PEN ejerza las atribuciones conferidas por el artículo 99 inciso 3°, encierra dos eventualidades: por un lado, la existencia de una situación “excepcionalísima” estando el Congreso Nacional cerrado; por otro lado, que la situación excepcional requiera una respuesta más veloz que la que el Congreso pueda seguir según su dinámica de funcionamiento. Es decir, la emergencia de una situación debe ser una condición necesaria más no suficiente para justificar el dictado de un DNU por parte del Ejecutivo Nacional, esa circunstancia debiera ser abordada por el Congreso (Alegre et al., 2020).

Asimismo, el art. 100 inc. 13, atribuye al Jefe de Gabinete de Ministros la responsabilidad de refrendar conjuntamente con los demás ministros los DNU. Más aún, la Ley 26.122 de 2006 regula el régimen legal de los DNU y establece el procedimiento de control por parte del Congreso a través de la Comisión Bicameral Permanente. Según el art. 10 de dicha ley, *“la Comisión debe expedirse sobre la validez o invalidez del DNU y elevar su dictamen al plenario de cada Cámara para su tratamiento expreso”*. Este dictamen debe evaluar la adecuación del decreto a los requisitos constitucionales, tanto formales como sustanciales.

De todo lo expuesto hasta aquí, podemos decir que la delegación legislativa refiere a una atribución del Congreso en su relación con el Ejecutivo, mientras que los decretos de necesidad y urgencia representan una atribución propia del Ejecutivo.

#### ***IV.I.IV Poder de policía de emergencia***

Según Iriarte (2006), el poder de policía consiste en la capacidad del Estado, en sus

diversas instancias, para restringir el ejercicio de los derechos individuales con el fin de garantizar objetivos específicos. Estos objetivos pueden variar según una concepción limitada que abarca la seguridad, la salubridad o la moralidad -"narrow" de origen europeo-, así como una concepción más amplia que incluye el bienestar general -"broad" de origen norteamericano-.

La regulación de los derechos personales, en el ejercicio de este poder, debe ser responsabilidad del Poder Legislativo, basándose en los principios de legalidad y razonabilidad consagrados en los arts. 14, 19 y 28 de la CN. No obstante, aunque el poder de policía ha sido reconocido por la jurisprudencia<sup>9</sup> y la doctrina durante mucho tiempo, su inclusión explícita en la Constitución se llevó a cabo en la reforma de 1994, específicamente en el art. 75 de atribuciones del Congreso inc. 30, con un enfoque claramente federal:

*"Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines".* (Constitución de la Nación Argentina, 1994, Art. 75)

Es decir, que tanto las provincias como los municipios ejercerán el poder de policía y de imposición dentro de los establecimientos de utilidad nacional.

En similar sentido, Hernandez (2002) indica que el poder de policía está atribuido a cada uno de los niveles de gobierno en el país, quienes lo ejercen conforme a sus respectivas competencias. Además, cuando existe una concurrencia en áreas específicas, como la salud, la educación y la promoción del bienestar general, los poderes de policía respectivos comparten ese mismo carácter.

En otro orden, Gelli (2001) plantea que la noción de poder de policía proviene de una doctrina del derecho estadounidense, la cual resulta ambigua y confusa dentro del sistema legal argentino, ya que no representa más que la atribución estatal de limitar el

---

<sup>9</sup> Sobre este tema, la Corte Suprema en numerosos fallos ha definido el poder de policía. Sobre el poder de policía restringido pueden mencionarse los fallos "La Empresa 'Plaza de Toros', quejándose por un decreto expedido por el Gobierno de Buenos Aires", 13/4/1869, Fallos: 7:150; y "Los Saladeristas Podestá, Bertram, Anderson, Ferrer y otros contra la provincia de Buenos Aires; sobre indemnización de daños y perjuicios", 14/5/1887, Fallos 31:273.

En cuanto al poder de policía desde una perspectiva amplia, se puede mencionar el precedente "Russo, Angel y otra c/ C. de Delle Donne E.", 15/5/1959, Fallos: 243:467, voto de los doctores Araoz de Lamadrid y Oyhanarte, considerando 4.

ejercicio de los derechos constitucionales mediante regulaciones que deben cumplir con los principios de legalidad y razonabilidad, siendo concebidas como restricciones específicas al ejercicio de la libertad.

Por su parte Midon (2021) afirma que el poder de policía implica la capacidad del Estado para regular derechos, añadiendo que esta regulación debe ser justa de acuerdo con los arts. 14 y 28 de la CN. La noción de poder de policía se refiere a una facultad legislativa, no administrativa, que implica la regulación o restricción de derechos individuales en aras del interés general. Midon argumenta que esta potestad surge del carácter relativo de los derechos, ya que todos son susceptibles de regulación, no sólo para proteger los derechos de otros individuos, sino también para preservar el bien común.

Es importante destacar que la presencia de reglamentaciones no siempre es necesaria para ejercer un derecho; cuando un derecho está reconocido en el ordenamiento, la falta de regulación no puede utilizarse como excusa para impedir su ejercicio.

Siguiendo los aportes de Ylarri (2020):

*“El poder de policía nace dentro de la Constitución, no por fuera de ella, por lo que en determinados casos es posible el ejercicio del poder del Estado en forma más enérgica que la admisible en periodos de sosiego y normalidad, ya que acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios. Sin embargo, como bien ha señalado Marienhoff (2010: 1605-1607), el poder de policía en modo alguno constituye una potestad estatal absoluta o ilimitada, toda vez que aquello contraría los postulados del Estado de Derecho. Por el contrario, el autor afirma que cuando se reglamenta un derecho de índole constitucional se debe supeditar el ejercicio de ese derecho a un criterio razonable, pero que en modo alguno significa cercenar o “suprimir” el ejercicio del derecho respectivo. Por lo tanto, el hecho de que se reconozca un poder de policía amplio no implica que su ejercicio sea ilimitado, ya que incluso en el amplio sistema americano (“broad and plenary”) dicho poder “tiene por fronteras los derechos constitucionales del individuo”. (pp 119)*

En consonancia con la concepción ideológica de mayor intervención del Estado en la economía, la jurisprudencia de la CSJN comenzó a variar de una concepción limitada del poder de policía que tiene como finalidad para el ejercicio de dicho poder la seguridad, la salubridad o la moralidad, sumado a las preservación de las libertades y derechos individuales a la concepción amplia que incluía como finalidad el bienestar general - Caso Ercolano c/Lanteri de Renshaw 1922<sup>10</sup> -. Desde ese entonces, comenzó a ejercitarse un poder de policía que cada vez avanza más sobre los derechos individuales para responder a

---

<sup>10</sup> En este caso, la CSJN declaró la constitucionalidad de la Ley 11.157 que congelaba los precios de los alquileres al señalar que el derecho de propiedad no es absoluto, sino que hay circunstancias especiales que permiten la intervención del Estado en los precios.

las sucesivas emergencias económicas, y se fue configurando y consolidando en la jurisprudencia el poder de policía de emergencia que convalidó el accionar del poder político de turno.

En el caso “Avico C. De la Pesa”<sup>11</sup> (1934) se reconoce formalmente este instituto y la Corte consolida la doctrina al admitir la intervención del Estado en la economía amparándose en la emergencia económica y social, y el Procurador General enumera las condiciones para realizar la intervención en situaciones de emergencia (Hernandez, 2002).

Así lo ratifica en sucesivos fallos, hasta consolidar la doctrina judicial del poder de policía de emergencia en los casos “Russo c/ Delledonne” y “Nadur”<sup>12</sup>, donde la Corte retoma las condiciones que esbozó el Procurador General en el caso “Avico C. De la Pesa” y establece los cuatros requisitos para realizar una intervención del Estado en situaciones de emergencia (Hernandez, 2002):

- 1- Existencia de situación reconocida por el Congreso;
- 2- Que la ley tenga como fin proteger los intereses generales de la sociedad
- 3- Que la medida empleada por el legislador sea razonable, es decir que haya adecuación de ese medio al fin público perseguido y respeto a las garantías constitucionales - art 28 CN-
- 4- Que la duración de la medida sea temporal y limitada en un plazo, es decir que sea transitoria la medida que restringe los derechos individuales o sociales

Esta actitud convalidatoria de la CSJN, donde válida la intervención excesiva del Estado en la vulneración de los derechos individuales amparándose en la emergencia económica, llegó a su punto más álgido en el caso “Peralta Luis c/ Estado Nacional” de 1990, donde además de convalidar la doctrina de la emergencia avaló - por primera vez - que la restricción a los derechos individuales por parte del Estado sea a través de un DNU - Plan Bonex<sup>13</sup>- no del Congreso Nacional, como venía siendo hasta el momento, ya que considero que se requería tomar medidas rápidas y eficaces por lo que el medio arbitrado era

---

<sup>11</sup> En este caso, la CSJN declaró la constitucionalidad de la Ley 11.741, que prorrogó por tres años las obligaciones hipotecarias y redujo sus intereses al 6%.

<sup>12</sup> 1959, en este caso la Corte declaró la constitucionalidad de la Ley 14.442, prorrogado por las Leyes 14.556 y 14.775, que paraliza los juicios de desalojo y de lanzamientos.

<sup>13</sup> Este plan representó la incautación de depósitos bancarios y su reconversión en bonos por un periodo de 10 años

el indicado, además de suponer que el Congreso se alineaba ideológicamente con las decisiones de política económica tomadas por el PEN (Hernandez, 2002).

Esta posición convalidatoria de la Corte fue hasta el caso “Smith” del año 2002 y el caso “Provincia de San Luis” de 2003, donde declaró la inconstitucionalidad de los dos DNUs que establecieron el “Corralito”<sup>14</sup> por considerarlos violatorios de amplios derechos y garantías individuales - derecho de la propiedad, a trabajar, a ejercer industria lícita, a comerciar, a transitar, al valor de la moneda y al desarrollo humano- (Hernandez, 2002).

Sin embargo en el año 2004 - “caso Bustos y Cabrera” y en 2006 “caso Massa” la CSJN volvió a convalidar la emergencia económica.

#### ***IV.II Instrumentos internacionales que alcanzan a todas las emergencias que prevé el derecho argentino***

Conforme a lo que plantea Midon (2003), los estados de excepción se encuentran regulados en el derecho interno de los Estados como así también en los tratados internacionales. Por lo que tienen un mandato de adecuar su ordenamiento normativo a los principios y normas internacionales que rigen la legalidad de las figuras de excepción. En Argentina rigen las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)<sup>15</sup> y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)<sup>16</sup>.

En primer lugar, y en virtud de las disposiciones de la CADH, específicamente en el Capítulo IV sobre “Suspensión de Garantías, Interpretación y Aplicación”, los artículos 27, 29 y 30 establecen las condiciones bajo las cuales un Estado Parte puede adoptar medidas excepcionales en situaciones de guerra, peligro público o emergencia que amenace la

---

<sup>14</sup> El corralito tuvo dos decretos, el primero fue el dispuesto por el DNU 1570 de 2001 donde se establecieron limitaciones para el retiro de los depósitos becarios y el segundo fue el dispuesto por el DNU 214 de 2002, donde se produjo la confiscación y cambio de moneda de dichos depósitos.

<sup>15</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969. Adoptada en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978, conforme al Artículo 74.2 de la Convención. Argentina aprobó mediante la Ley N° 23.054, en 1984. Con la Reforma Constitucional de 1994 se les otorgó jerarquía constitucional,

<sup>16</sup> Pacto Internacional de Derecho Civiles y Político. Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entraron en vigor en el año 1976, después de obtener la ratificación de numerosos países. Argentina aprobó mediante la Ley N° 23.313, en el año 1986, ambos Pactos. Con la Reforma Constitucional de 1994 se les otorgó jerarquía constitucional, incluido el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado por la Asamblea General en diciembre de 2008 y ratificado en nuestro país el 24 de octubre de 2011.

independencia o seguridad del Estado. Es importante destacar que dichas medidas deben ser estrictamente limitadas a las exigencias de la situación, no ser incompatibles con las obligaciones internacionales y no implicar discriminación alguna, a la vez que informadas. Asimismo, no se autoriza la suspensión de los derechos tales como:

*“(...) el Reconocimiento de la Personalidad Jurídica; el Derecho a la Vida; el Derecho a la Integridad Personal; de Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre; los Principios de Legalidad y de Retroactividad; la Libertad de Conciencia y de Religión; la Protección a la Familia, el Derecho al Nombre; los Derechos del Niño; el Derecho a la Nacionalidad; los Derechos Políticos; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”.* (Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADH], 1969, Cap. IV)

Por otro lado, la doctrina reconoce tres categorías de derechos humanos en emergencias según la CADH: aquellos que pueden ser limitados o restringidos bajo condiciones específicas; los que pueden ser suspendidos cumpliendo con los requisitos del art. 27 - en caso de guerra-; y los que no pueden ser suspendidos en ningún caso. El art. 29 de la CADH prohíbe interpretaciones que permitan la supresión o limitación excesiva de los derechos y libertades reconocidos en la Convención, subrayando la importancia de no ir más allá de lo previsto en la propia Convención o en las leyes internas (Midon, 2003).

En lo que respecta al PIDCP en la Parte II, art. 4<sup>17</sup> establece las condiciones bajo las cuales los Estados Partes pueden adoptar disposiciones en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación. Al igual que la CADH, se destaca la necesidad de que tales disposiciones sean estrictamente limitadas a las exigencias de la situación, no sean incompatibles con otras obligaciones internacionales y no impliquen discriminación injustificada.

A modo de cierre, es posible afirmar que el análisis de las disposiciones de la CADH y el PIDCP proporcionan un marco conceptual para evaluar las medidas adoptadas durante un estado de emergencia.

La importancia de la legalidad, la proporcionalidad y la no discriminación se erigen como pilares fundamentales en la adopción de medidas excepcionales, asegurando la protección efectiva de los derechos humanos incluso en momentos de crisis.

---

<sup>17</sup> Organización de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, 2016.

## **CAPÍTULO II: Estado de emergencia durante la pandemia de Covid-19 en Argentina**

En este capítulo se colocará el foco en el reciente periodo de emergencia sanitaria producto del brote de coronavirus - Covid-19 - que se desarrolló en Argentina entre marzo de 2020 y diciembre de 2021. Este período también tiene la particularidad de haberse configurado como una emergencia sanitaria a escala global.

Se indagará sobre cuáles fueron los mecanismos institucionales en cuanto al ejercicio del poder público en una situación excepcional, así como dicho estado de emergencia sanitaria. Algunas preguntas que guían el apartado son: ¿es posible que en situación de excepcionalidad el ejercicio del poder del Ejecutivo se incremente con riesgos de ser abusivo?; ¿qué mecanismos de control deben darse para evitar la vulneración de los derechos de la ciudadanía?; ¿a través de qué mecanismos se logra que el ejercicio del poder público sea legítimo y razonable en un estado de emergencia y no atente contra los derechos constitucionales?

Se identificarán entonces los aspectos del derecho de emergencia dado en este plazo, cómo funcionaron los resortes institucionales, cuál fue el sistema de frenos y contrapesos, la tensión entre legalidad y legitimidad de la normativa emitida y su efecto sobre los derechos y libertades constitucionales.

### **I. La antesala de la emergencia sanitaria. La decisión de gobernar mediante DNU**

Antes de introducirnos en la situación de emergencia sanitaria producto del coronavirus, es importante mencionar que como primer medida de la gestión del Presidente Alberto Fernandez -y luego de haber sido cumplida la etapa administrativa en el Congreso Nacional- el 23 de diciembre de 2019 se publicó en el Boletín Oficial la Ley 27.541 de “*Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública*”. Esta normativa, declaró la “*emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social*” a través de la cual el Congreso delegó en el PEN -Poder Ejecutivo Nacional- facultades legislativas con un plazo establecido, conforme al art. 76 de la CN.

Posteriormente a esta ley de emergencia, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS- declaró la pandemia producto del brote por Covid-19. En virtud

de esta situación, el 12 de marzo de 2020 el PEN mediante DNU -Decreto de Necesidad y Urgencia- 260/20 amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541 por el término de un año desde la sanción del decreto. Más aún, el 19 de marzo de 2020 el PEN estableció mediante el DNU 297/20 el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio -ASPO- que puso a nuestro país en estado de emergencia, de excepcionalidad, desde el 20 de marzo de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2021.

En ese periodo, se emitieron 171 decretos de contenido legislativo, 111 DNU, 54 de Legislación Delegada y 6 de promulgación parcial, las tres modalidades por las cuales el PEN legisla.

El PEN, utilizó como fundamentó para el DNU 260/20 que:

*“en el marco de la declaración de emergencia pública en materia sanitaria declarada por el artículo 1° de la Ley N° 27.541, resulta procedente su ampliación respecto de las medidas a adoptar con relación al coronavirus COVID-19 (...) se entiende así que la evolución de la situación epidemiológica exige la adopción de medidas rápidas, eficaces y urgentes, por lo que deviene imposible seguir los tiempos y trámites ordinarios para la sanción de las leyes, argumento suficiente para el dictado de un Decreto de Necesidad y Urgencia<sup>18</sup>”. (Poder Ejecutivo Nacional, 12 de marzo de 2020, “EMERGENCIA SANITARIA”, párrafos 3 y 4)*

En este sentido, el PEN -como en toda emergencia- entendió que no se puede seguir el trámite normal de formación y sanción de las leyes y “amplía” las bases de la delegación utilizando los DNU pero ¿puede el PEN corregir, ampliar o pasar por sobre las facultades delegadas por el Congreso?

Si se analizan estas facultades delegadas por el Congreso, al utilizarse el DNU el PEN podría caer en excesos, al punto de resolver por medio de este instrumento de emergencia cuestiones que contravengan las que resolvía el mismo Congreso en la ley delegante. La constitucionalidad de dicho decreto es controvertida. En primer lugar, el texto evidencia la utilización simultánea de dos institutos de emergencia distintos, por un lado, la posibilidad de que el Congreso declare una “emergencia pública” y delegue determinadas facultades al Poder Ejecutivo - Delegación legislativa -, o bien que el Poder Ejecutivo, sin intervención previa del Congreso, dicte un decreto con fuerza de ley - DNU-.

El Presidente no puede ampliar una emergencia pública, no puede “auto delegarse” funciones legislativas, es decir no puede asumir facultades propias del Poder Legislativo -PL-,

---

<sup>18</sup> El subrayado es nuestro.

“pues precisamente es al Congreso a quien le corresponde declarar las características de la “emergencia pública” y delegar dentro de determinadas bases y dentro de un plazo facultades al Poder Ejecutivo” (Ylarri, 2020, p. 121). El art. 76 de la Constitución utiliza el término “determinadas”, por lo que el artículo prohíbe una delegación legislativa sobre una materia genérica o ambigua.

Por lo tanto, al tratarse de una emergencia sanitaria distinta, el Ejecutivo se encontraba facultado para dictar un decreto de necesidad y urgencia, pero no para ampliar una emergencia pública en el marco de una delegación, ya que si bien la Ley N° 27.541 declaró la emergencia pública en materia sanitaria ésta no se correspondía con la pandemia generada por Covid-19, debía ser el Congreso quien declarara nuevamente la emergencia pública en materia sanitaria por Covid-19 para luego delegar facultades legislativas en el PEN - si así lo considerase - pues el Poder Legislativo -PL- es el único que puede fijar las materias –especificadas en la Constitución– sobre las cuales quiere delegar determinadas facultades al Ejecutivo.

El Estado Constitucional de Derecho supone la separación de poderes y las atribuciones propias de cada uno, y el PEN no tiene facultades para legislar, el art. 99 inc. 3 de la Constitución establece que “*en ningún caso y bajo pena de nulidad absoluta e insanable puede el Presidente emitir disposiciones de carácter legislativo*”. La norma establece que, en casos excepcionales donde sea imposible continuar con el trámite ordinario dispuesto en la CN para la sanción de las leyes, tolera que el Poder Ejecutivo emita este tipo de decretos.

Por lo que se trata de un permiso para situaciones excepcionales y cuando exista una imposibilidad excepcional para que el Congreso funcione, no se trata de una facultad ordinaria del PEN.

En el caso “Verrocchi” de 1999, la CSJN (Corte Suprema de Justicia de la Nación) estableció las pautas de procedencia de un DNU:

*“que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la CN, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes”.*<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> CSJN (1999). Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas s/ acción de amparo.

Sin embargo, aún con el Congreso en condiciones de deliberar, por DNU se restringieron derechos fundamentales como los de circulación, educación, trabajo, reunión, etc. Esto generó un escenario propicio para las frecuentes y graves denuncias ante la Secretaría de Derechos Humanos y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Se podrá argumentar que dada la emergencia, el PEN es el único que puede “llegar a tiempo” (Frías, 1992). Si bien no está en discusión la “urgencia” de las medidas tomadas en el contexto de pandemia, se observa a partir de la emisión de otros DNU que ocurre con las instituciones con la “inversión de roles”.

Resulta útil retomar lo establecido en los artículos 27, 29 y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). En cuanto al primer artículo, observa:

*“En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social...”*

(Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADH], 1969, Art. 27)

El artículo 29 dice:

*“Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”.* (CADH, 1969, Art. 29)

En tercer lugar, el artículo 30 reza:

*“Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.* (CADH, 1969, Art. 30)

En este sentido el concepto de “ley” adquiere mayor relevancia, por cuanto es una exigencia para llevar a cabo cualquier limitación del poder en lo referente a los derechos individuales de la persona humana según el articulado ut supra. Es importante remarcar que el concepto de ley se utiliza en sentido formal, tal como lo interpreta la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la OC-6/86<sup>20</sup>:

---

<sup>20</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) es el órgano jurisdiccional creada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)

*“(…) la expresión leyes, utilizada por el artículo 30, no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado”. (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 1986, Art. 27)*

Sólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte IDH, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención.

En otras palabras, el PEN mediante los DNU, bajo el argumento de la excepción permanente, no puede “corregir” el alcance de la delegación según propio criterio, sorteando las facultades del Congreso y el alcance de la delegación, atribuyéndose facultades que son propias del PL, golpeando, en definitiva, el sistema republicano y al Estado Constitucional de Derecho.

Los derechos constitucionales sólo pueden ser reglamentados o restringidos a través de los mecanismos institucionales consagrados en la CN (Constitución Nacional), una ley formal sancionada por el PL, es decir por el Congreso en el orden federal, las Legislaturas en las Provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Concejos Deliberantes en las Municipalidades -art 14, 19 y 28 Constitución Nacional-. Y aun así, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional -CN, art. 75, inc. 22- a los que suscribió nuestro país establecen que en tiempos de emergencia las leyes que puedan restringir los derechos fundamentales deben ser legales, ajustadas a criterios científicos, razonables y proporcionales -art. 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas-. Lo contrario a estas disposiciones es gobierno por decreto.

En este orden de ideas, la CN no se suspende por la emergencia, como lo dijo la CSJN en el caso “Alem” en 1983 y ratificó en el fallo: “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, en el voto del Presidente de la Corte, Carlos Rosenkrantz: *“la emergencia no es una franquicia para ignorar el derecho vigente”*.

Por su parte, la Corte IDH emitió su Declaración 1/20, 9 de abril de 2020, bajo el título *“COVID-19 y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectivas de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales”*<sup>21</sup>. Esta

---

<sup>21</sup> [https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion\\_1\\_20\\_ESP.pdf](https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf)

declaración tuvo como objetivo que las medidas implementadas por los Estados Parte de la CADH -en el marco de las estrategias llevadas a cabo para afrontar y refrenar la crisis por Covid-19- se realizarán en el contexto de una Estado de Derecho, respetando los instrumentos interamericanos de garantías de los derechos humanos, así como los cánones impulsados en la jurisprudencia de la Corte IDH. En ella se considera que el multilateralismo es esencial para coordinar los esfuerzos regionales para contener la pandemia bajo un enfoque de derechos humanos. Asimismo, las disposiciones adoptadas que restringen o perjudican derechos humanos tienen que ser por un límite temporal, legal y conforme objetivos delimitados científicamente, razonablemente, necesarios y proporcionales; además, estos objetivos deben ajustarse al resto de los requisitos previstos en el derecho interamericano de derechos humanos.

Con respecto al criterio de proporcionalidad para la restricción de derechos durante la emergencia, se expresó Eduardo Ferrer Mac-Gregor, actual Juez de la Corte Interamericana:

*“En términos generales, el Tribunal Interamericano ha considerado que una restricción es legítima cuando: i) esté prevista en una ley; ii) responda a un fin legítimo; iii) sea idónea para alcanzar tal fin; iv) sea necesaria, es decir, que dentro de las alternativas existentes para alcanzar el fin legítimo se utilice aquella que implique el menor grado posible de injerencia en el derecho en cuestión; y v) sea proporcional -proporcionalidad en sentido estricto-, esto es, que la medida logre una importante protección de derecho o interés protegido, sin hacer negatorio aquel otro derecho objeto de la restricción”* (Mac- Gregor, como se citó en Hernandez, 2021,párr. 11).

Debe destacarse la trascendencia de esta jurisprudencia en nuestro sistema regional americano de derechos humanos que fija estándares muy claros en la materia.

En el mismo sentido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>22</sup>, como órgano principal e independiente de la Organización de Estados Americanos (OEA), adoptó la Res N° 01/20 (10 de abril de 2020) *“Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”*. En la misma, se enuncian un acervo de sugerencias a los Estados Nacionales que integran parte de la región de cómo deben encarar las medidas a los fines de paliar la crisis por Covid-19 conforme una mirada de derechos humanos. Estas recomendaciones, tuvieron la finalidad de promover la observancia y defensa de los derechos humanos de acuerdo con el

---

<sup>22</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuyo mandato surge de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Comisión Interamericana tiene el mandato de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en la región y actúa como órgano consultivo de la OEA en la materia. La CIDH está integrada por siete miembros independientes que son elegidos por la Asamblea General de la OEA a título personal, y no representan sus países de origen o residencia.

artículo 106 de la Carta de la OEA y el artículo 41.b) de la CADH, así como también atendiendo al artículo 18.b) de su Estatuto.

La CIDH en el inciso C. Parte Resolutiva “Estados de excepción, restricciones a las libertades fundamentales y Estado de Derecho” artículo 21 sostiene<sup>23</sup>:

*“Asegurar que en caso de establecerse un estado de excepción: i) se justifique que existe una excepcionalidad de la situación de emergencia en cuanto a su gravedad, inminencia e intensidad que constituye una amenaza real a la independencia o seguridad del Estado; ii) la suspensión de algunos derechos y garantías sea únicamente por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación; iii) las disposiciones que sean adoptadas resulten proporcionales, en particular, que la suspensión de derechos o garantías constituya el único medio para hacer frente a la situación, que no pueda ser enfrentada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales, y que las medidas adoptadas no generen una mayor afectación al derecho que sea suspendido en comparación con el beneficio obtenido; y iv) las disposiciones adoptadas no sean incompatibles con las demás obligaciones que impone el derecho internacional, y no entrañen discriminación alguna fundada, en particular, con motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social” (p. 12).*

Por esta razón y con conocimiento de que los DNUs fueron contrarios a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos a los que Argentina suscribe, fue que el Gobierno Nacional se vió en la obligación de comunicar a la Organización de Naciones Unidas -ONU- la suspensión de derechos y garantías del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos hasta el 31 de diciembre de 2021, invocando el art. 4.3 de ese instrumento.

En relación con lo mencionado anteriormente, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, Michelle Bachelet, en un informe durante la 47° sesión del Consejo celebrada en Ginebra manifestó *“las graves preocupaciones de derechos humanos en la provincia nororiental de Formosa”*<sup>24</sup>, acontecidas en Argentina durante la crisis sanitaria desatada por el coronavirus. En el mismo sentido, la ex presidenta de Chile alertó sobre los *“mayores y más graves retrocesos”* en materia de derechos humanos *“que hayamos visto nunca”*, consecuencia de la pandemia por Covid-19.

Lo que acontecido en la provincia del noreste argentino, se sumó a la lista de otros episodios de graves violaciones a los derechos humanos: Camboya, Serbia, Guinea, Ucrania,

---

<sup>23</sup> <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

<sup>24</sup> Según Human Rights Watch y los Centros de Salud Pública y Derechos Humanos y de Salud Humanitaria de la Universidad Johns Hopkins -USA- el gobierno de la provincia de Formosa utilizó medidas abusivas e insalubres para evitar la propagación del Covid-19, restringió a la prensa que quería cubrir la situación, utilizó la represión policial como medida para evitar las protestas ciudadanas, además cercioró fuertemente el derecho a movilizarse aislando completamente a comunidades. Más de 24.000 personas fueron obligadas a permanecer confinadas en centros de aislamiento y cuarentena, algunas por períodos mayores a los 14 días -lo recomendado por la OMS- y, en muchos casos, bajo circunstancias que podrían considerarse detenciones arbitrarias, sin ventilación ni atención médica.

Madagascar, Líbano, Afganistán, Bielorrusia, China, Colombia, Etiopía, Haití, México, Mozambique, Rusia y Sri Lanka.

## II. ¿Cuál fue el rol del Congreso Nacional en Argentina durante el COVID - 19?

A continuación, abordaremos la situación del PL de Argentina durante la pandemia de Covid-19, su funcionamiento, limitaciones y problemas.

La llegada de la pandemia planteó a la sociedad argentina dilemas éticos y filosóficos: el utilitarismo y deber social, la economía y la salud pública, el cierre de fronteras frente a la libre circulación, la protección de ciertos grupos sociales y el desatender a otros, entre otros. En lugar de propiciar un debate amplio, participativo y plural, el gobierno optó por recurrir rápidamente a los mecanismos de emergencia, sosteniendo este enfoque durante más de un año. Por consiguiente, examinar el papel del Congreso Nacional resulta fundamental para comprender cómo se podría haber gestionado la situación de manera más eficaz.

En este sentido, la administración de la pandemia implicó un regreso al hiperpresidencialismo entendido como expresión de una débil cultura de legalidad y de una baja calidad institucional, caracterizada por rasgos delegativos, corporativos y centralistas de la democracia argentina (Hernandez, 2021)<sup>25</sup>.

Más aún, y como se indicó anteriormente, la CN establece una condición que puede ser aceptada en situaciones de emergencia como la que se analiza en este trabajo: la imposibilidad fáctica de que el Congreso funcione. En este sentido, aunque es debatible la existencia de una realidad fáctica que impida el normal funcionamiento del Congreso, y a pesar de los peligros y la falta de información, a nivel internacional sí se llevaron a cabo reuniones parlamentarias en varios países del mundo con los protocolos adecuados. Por lo cual, pese a esto, el cierre del Congreso Nacional respondió más bien a la voluntad política del PEN y su escasa determinación de poseer un Congreso abierto.

Hernandez (2021) señala que los parlamentos del mundo buscaron diferentes formas para cumplir sus funciones. En Alemania, Francia, Italia, Irlanda, Suiza y Nueva Zelanda

---

<sup>25</sup> El autor también recuerda que las razones morales para justificar la emergencia y el gobierno por decreto fueron bastante débiles, al conocerse el festejo presidencial en la residencia de Olivos donde se violaron las propias disposiciones del Presidente en sus DNUs y/o con el público conocimiento de la existencia de vacunatorios VIP.

donde poseen portavoces por partidos, plantearon que un diputado represente el voto de todo su bloque parlamentario -algo impensado en el sistema de partidos de Argentina-, y en otros países como Uruguay, Brasil, Chile, Perú, Colombia, Ecuador y Rumania se sesionó con videoconferencia y voto electrónico remoto. Un tercer grupo de países como España, Holanda y Polonia implementaron sistemas que combinaron la presencia reducida de legisladores con votación electrónica remota.

Para el caso argentino, durante el año 2020, en el Congreso únicamente se experimentaron 20 días de normalidad total desde el 01 de marzo hasta el 20 de marzo. Luego de la implementación del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio -ASPO- en todo el país, la actividad legislativa estuvo casi paralizada. Posteriormente, se aprobaron las sesiones virtuales y la implementación de un sistema de identificación en las dos Cámaras, ambas retomaron las sesiones pero bajo la modalidad a distancia. Los protocolos para estas sesiones virtuales fueron prorrogados en varias ocasiones, donde la Cámara de Diputados fue la que mayores dificultades presentó por los pedidos de la oposición para que se permitiera un número prudencial de legisladores en el recinto.

A continuación se reconstruirá la labor parlamentaria para la implementación del trabajo remoto en el Congreso.

En primer lugar, en la Cámara de Diputados antes de la cuarentena decretada, se dictó la resolución Nro. 578/20, de fecha 12 de marzo -luego modificada por la Nro. 579-, por la cual se otorgó licencia excepcional a los agentes mayores de 65 años, embarazadas y puérperas, personas con discapacidad y agentes con antecedentes patológicos. Se cancelaron las actividades programadas para marzo, y se estableció que los diputados puedan asistir a las reuniones de comisión, mientras que los colaboradores o asesores podían seguir el proceso a través de un canal interno o mediante conexión web. Posteriormente, la Cámara mediante resolución Nro. 611/20, habilitó sistemas de videoconferencias para el trabajo en comisiones. Finalmente, el 19 de marzo se dictó la resolución Nro. 615/20 adhiriendo al decreto que impuso la cuarentena y suspendiendo la totalidad de las actividades administrativas -con excepción de los Diputados Nacionales y Autoridades Superiores- y de los plazos administrativos. Esta disposición luego fue prorrogada por la resolución Nro. 661 del 30 de marzo.

En este contexto se les permitió, por resolución Nro. 660/20, a los miembros de la

Cámara de Diputados la presentación de proyectos de ley, resolución y declaración con relación a la pandemia Covid-19 a través del correo electrónico de la Mesa de Entradas, que hasta ese momento era presencial.

En la Cámara de Diputados, el 30 de marzo de 2020, comenzaron las reuniones de comisión por videoconferencia. El 23 de abril se inicia el tratamiento del Protocolo<sup>26</sup> en la comisión especial de modernización del funcionamiento parlamentario, que después de ser dictaminado en la comisión de peticiones, poderes y reglamento, se aprueba en la primera sesión remota realizada en pandemia - 13/05/2020-.

En segundo lugar, el mismo día en que el PEN decretó el ASPO -19 de marzo de 2020- el Senado adhirió a ese DNU por medio de una Resolución de la Secretaría Administrativa (RSA-548/2020). Por ello, y en ese contexto donde la incertidumbre, la información científica y el temor social configuraban una realidad desafiante, la entonces presidencia del Senado solicitó a la CSJN mediante una acción declarativa de certeza basándose en la doctrina de la gravedad institucional - pues estaba comprometida la posibilidad de funcionamiento de uno de los tres poderes-, que se expida acerca de la legalidad de llevar a cabo sesiones a través de medios virtuales o remotos en el contexto de la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19, debido a que el artículo 30° del Reglamento de la Cámara de Senadores, establece que los senadores constituyen cámara en la sala de sus sesiones y para los propósitos de su mandato, excepto en situaciones de gravedad institucional.

La respuesta de la CSJN<sup>27</sup> fue rechazar la acción y dejar sentada una postura, al afirmar que el Senado cuenta con las atribuciones constitucionales para respetar su propio reglamento en relación con la forma virtual o remota para sesionar, sin necesidad de recurrir a la CSJN. En otras palabras, es la propia Constitución la que pone en cabeza de cada una de sus Cámaras el dictado de su propio reglamento en el art. 66 y, por ende, reconoce a cada una de ellas la autonomía necesaria para regular su propio funcionamiento y los mecanismos que facilitan la realización de su función legislativa en estas circunstancias. Esto terminó de

---

<sup>26</sup> Protocolo de Funcionamiento Parlamentario Remoto: para operativizar la sesión se requirió de la confección de un protocolo el cual mantendría su vigencia desde su fecha de aprobación mientras dure el ASPO en todo o en parte del territorio nacional, por períodos de treinta 30 días prorrogables, que debían ser refrendados por consenso de la Comisión de Labor Parlamentaria. Este protocolo planteaba un esquema similar al tercer grupo de países anteriormente mencionados, donde coexistieron la virtualidad y la presencialidad.

<sup>27</sup> CSJN - “Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación s/ Acción declarativa de certeza”. 24/04/2020.

poner luz en la problemática, ya que la forma en la que las Cámaras del Congreso deciden trabajar es una cuestión política no justiciable. Hernandez (2021) remarca que lo solicitado por la presidencia del senado no fue incorrecto ya que permitió una cooperación y comprensión conjunta entre diferentes poderes del estado, asimismo, si la acción declarativa de certeza no fue utilizada como estrategia política para retrasar el funcionamiento del Congreso, se configuró como una interesante práctica.

En ese sentido, el juez Rosatti afirmó que:

*“El principio de colaboración entre los poderes del Estado, que se invoca frente a la inédita situación planteada por la proyección de la pandemia en la vida institucional del país, justifica que esta Corte -sin invadir competencias ajenas y sin prejuzgar a futuro- formule algunas consideraciones adicionales, recordando cuales han sido sus criterios jurisprudenciales”*(CSJN, 2020, Fallos 343:195)

El juez destacó que la gravedad institucional no radicaba en la incertidumbre que generaba la posibilidad de que el Congreso sesionará de forma virtual, sino más bien en el hecho de dificultar el funcionamiento del Congreso para sancionar leyes.

Por otro lado, el voto del magistrado Rosenkrantz fue el rechazo in limine de la acción declarativa, por considerar que la exigencia de un caso es un rasgo sustancial del Poder Judicial -PJ-, y por ello, de la división de poderes. La doctrina de la gravedad institucional, sostenida en la presentación, no puede distorsionar o evadir los requerimientos a los que la intervención del máximo tribunal está supeditado.

Después de la decisión emitida por la CSJN, con fecha 24 de abril, la presidencia del Senado elaboró un documento denominado "Propuesta de Sesión Virtual".

En tercer lugar, y por una fuerte presión social y demanda política por parte de la oposición, por primera vez en la historia del país el Congreso Nacional sesionó remotamente el 13 de mayo de 2020, el Senado inició la sesión del plenario a las 14:00 hs., y continuó a las 17:00 hs. la Cámara de Diputados. Para permitir la sesión remota se instalaron dentro del recinto pantallas y sistemas de votación electrónica con validación de identidad. En el caso de la Cámara Alta hubo sólo cuatro senadores y dos secretarios parlamentarios presentes junto a la presidencia del Senado y, en el caso de Diputados, estuvieron presentes 71 legisladores y el resto virtualmente.

Como observamos en las resoluciones emitidas por las dos Cámaras, más allá del funcionamiento remoto en el momento de la sesión, todo el Congreso se adecuó a esta

modalidad de trabajo que implicó la digitalización del trabajo parlamentario en comisiones, sesiones, presentación de proyectos, participación ciudadana y exposición de técnicos, expertos e invitados -esto último permitió que muchos expositores que no suelen viajar a la capital del país puedan participar virtualmente-.

En cuarto lugar, la transición del período del ASPO al Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio -DISPO- permitió que, durante los últimos meses, incluyendo la extensión de las sesiones ordinarias hasta el 3 de enero, la Cámara de Diputados funcionara con sesiones presenciales, al tiempo que permitía la participación virtual de legisladores considerados de riesgo. En tanto que el Senado determinó que hasta marzo de 2021, las sesiones podían continuar siendo realizadas de forma remota.

Durante el periodo legislativo N° 138 que comprendió entre el 1 de marzo de 2020 al 28 de febrero del 2021, el funcionamiento del Congreso Nacional en estado de pandemia fue de: 18 sesiones virtuales mixtas, recepción de 1787 proyectos de ley, 1853 proyectos de resolución y 966 proyectos de declaración vía email, y finalmente fueron sancionados 70 proyectos de ley.<sup>28</sup>

Finalmente, la presencialidad regresó al Senado el 6 de octubre de 2021, mientras que en Diputados la vuelta fue el 5 de octubre, estableciéndose también la presencialidad en las reuniones de comisión.

De lo dicho hasta aquí, podemos sostener que el problema no radicó tanto en el funcionamiento remoto en sí, sino más bien en la falta de tratamiento de temas sustanciales en el Congreso. Durante el apogeo de la pandemia el Congreso y la mayoría parlamentaria que lo conducía no abordaron las restricciones a los derechos constitucionales de manera adecuada, su función se limitó a respaldar, o más precisamente, a no rechazar los DNU emitidos por el PEN.

Aunque el Congreso Nacional pudo haber experimentado beneficios técnicos o avances en términos de modernización, esto no alteró la persistencia del abuso de los DNU, que continuaron restringiendo derechos constitucionales. Incluso, cuando el Congreso finalmente retomó sus sesiones y debatió una variedad de temas, las restricciones sanitarias seguían siendo impuestas por el presidente (Hernandez, 2021).

---

<sup>28</sup> <https://www.cippec.org/publicacion/modernizar-la-camara-de-diputados-adaptaciones-durante-la-pandemia/>

No obstante ello, y como corolario que trajo este periodo de excepción, es posible evidenciar la centralidad que tiene la presencialidad de los diputados y senadores en el recinto para evitar el manejo arbitrario desde la presidencia del cuerpo. La posibilidad de presentar proyectos de manera remota aceleró enormemente el trabajo legislativo y administrativo; democratizó las comisiones de asesores y de diputados -que usualmente se constituían con pocos días de anticipación y no permitían que todos los diputados, asesores e invitados pudieran acudir- que resultaron en comisiones con muchos participantes y largas horas de debate, coadyuvando a la celeridad legislativa de los asuntos tratados; y aportó a la calidad de los debates, ya que muchos técnicos, expertos e invitados, en relación directa con la problemática a legislar, pudieron participar y exponer. Otro elemento a destacar es que en el período legislativo siguiente al N° 138, que abarcó desde el 1 de marzo de 2021 al 28 de febrero de 2022, el Congreso aprobó 52 leyes. En este sentido el contraste de ambos periodos arroja que en 2020 el Congreso logró aumentar la cantidad de sesiones impulsado por la modalidad de trabajo a distancia, y en el regreso a las sesiones presenciales en 2021 produjo una merma en la cantidad de reuniones. Es dable destacar que el año 2021 fue un año con actividad electoral.

### **III. Los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) durante la pandemia**

Como sostuvimos en el Capítulo I del presente trabajo, los DNU son uno de los institutos presentes en nuestro ordenamiento jurídico, y fueron incorporados en la reforma constitucional del año 1994. No obstante, han sido utilizados anteriormente en las presidencias de Raúl Alfonsín y Carlos Menem, constituyéndose en una práctica habitual y extendiéndose durante los gobiernos siguientes, hasta la actualidad. Es dable agregar, que en el fallo “Peralta” la CSJN respaldó la utilización de DNU durante la gestión de Carlos Menem en la medida en que el PL no tomará una decisión diferente sobre los puntos legislados, y existiera, asimismo, una situación que provocará un riesgo para la sociedad y por ende la necesidad de adoptar medidas vía decreto. Es por esto que, en el núcleo de coincidencias básicas<sup>29</sup>, los constituyentes reformistas del '94 establecen como uno de los objetivos poner límites al sistema presidencialista, y proveer un encuadre normativo tanto a la Delegación Legislativa como a los DNU.

---

<sup>29</sup> Núcleo de Coincidencias Básicas, Ley 24.309.

En los períodos gubernamentales de Carlos Menem entre 1989 y 1999, Eduardo Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner entre 2002 y 2015, se ejercieron extensamente superpoderes y delegaciones de facultades. Sin embargo, la administración del ex Presidente Alberto Fernandez inició con una marcada inclinación hacia plenos poderes, justificándose en la situación de emergencia provocada por la pandemia. En este sentido, fue la promulgación de la Ley N° 27.541 junto con su Decreto Reglamentario Número 99/19 que estableció la declaración de la emergencia pública en una amplia gama de áreas, incluyendo lo económico, financiero, fiscal, administrativo, previsional, tarifario, energético, sanitario y social.

Al respecto, y recuperando los aportes realizados más arriba, los institutos de emergencia constitucionales, según Midon, por los cuales el PEN puede actuar en una emergencia y así aspirar a limitar legalmente derechos, son: la intervención federal, el estado de sitio, los DNU, la legislación delegada por razón de emergencia y el llamado poder de policía de emergencia. El gobierno de Alberto Fernandez hizo uso y abuso de los DNU.

Consideramos importante recuperar aquí, puntualmente, la noción de Decreto de Necesidad y Urgencia. Los DNU son una herramienta constitucional que le permiten al Presidente de la Nación emitir disposiciones de carácter legislativo en circunstancias excepcionales en las que al Congreso le fuera imposible seguir el “trámite ordinario” para la sanción de leyes. Los DNU se encuentran previstos en el artículo 99 inc. 3 de la Constitución Nacional y en su respectiva ley reglamentaria que regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso Nacional. Dicha ley es la 26.122<sup>30</sup>, que establece el régimen legal de los DNU, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes.

En cuanto al procedimiento que establece la ley, el Jefe de Gabinete de Ministros tiene 10 días hábiles desde la publicación del decreto en el Boletín Oficial para su comunicación al Congreso. Luego, la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo -la encargada de controlar los DNU que emite el Poder Ejecutivo-, tiene 10 días hábiles desde el ingreso del decreto al parlamento para someter el texto a tratamiento de los legisladores.

---

<sup>30</sup> Recién en el año 2006 los DNU son reglamentados por la Ley N° 26.122, esto deja en evidencia que durante un periodo de 12 años de gobiernos no tuvieron control. Asimismo, en este transcurso existieron diversos proyectos que buscaron reglamentar el uso de DNU, un ejemplo de ello es la propuesta presentada en el año 2000 por Cristina Fernandez de Kirchner como Diputada Nacional, que establecía que los DNU emitidos tenían que ratificarse por las dos Cámaras para ser válidos, siendo su ausencia de convalidación condición de nulidad de los mismos. En el proyecto también se establecía un plazo de tiempo determinado, vencido éste y sin el pronunciamiento de las Cámaras, el DNU sería nulo. Posteriormente, en el 2006 la ex Diputada y en ese momento Senadora Nacional, presenta un iniciativa, la Ley 26.122, contrariamente opuesta a su propuesta anterior.

En caso de que el Jefe de Gabinete no remita en el plazo establecido a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo el decreto, dicha Comisión se abocará de oficio a su tratamiento y el plazo de diez días hábiles para dictaminar, se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del Jefe de Gabinete -10 días hábiles desde la publicación del decreto en el Boletín Oficial-.

La Comisión Bicameral Permanente está prevista en nuestra Constitución Nacional y reglamentada por Ley N° 26.122. Su composición corresponde: OCHO (8) diputados y OCHO (8) senadores, ambos nombrados por el Presidente de cada Cámara atendiendo a la propuesta que realizan los bloques parlamentarios y respetando la proporción de las representaciones políticas; eligen de forma anual a un presidente, un vicepresidente y un secretario, con la posibilidad de reelección. En cuanto a la presidencia, es alternada y concierne un año a cada Cámara.

La comisión sólo puede pronunciarse ratificando o no el decreto. El dictamen deberá pronunciarse sobre la procedencia formal - plazos y firmas -y la adecuación a los requisitos previstos en la ley y en la Constitución - no puede tratar sobre las cuatro materias vedadas por la Constitución Nacional: penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos -, y que efectivamente medien las “circunstancias excepcionales” de “necesidad” y “urgencia” que hicieran imposible seguir el trámite ordinario para la sanción de las leyes.

Elevado por la Comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento.

Luego de la instancia de la comisión, corresponde a cada Cámara con el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes -más de la mitad-, emitir en el marco de una sesión una resolución en la que manifiesta el apoyo o la negativa al DNU. Sobre este punto, el artículo 24 de la ley establece que, solo si ambas Cámaras votan una resolución de rechazo al DNU, este es derogado de forma permanente.

En todos los casos, quedan a salvo los derechos adquiridos mientras la norma estaba en vigencia.

En caso que se venza el plazo sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán de forma expresa e inmediata al tratamiento del decreto.

Cabe aclarar que el Parlamento no se expresa sobre la cuestión de fondo: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados no pueden incluir enmiendas, agregados o supresiones al texto que será enviado al Poder Ejecutivo Nacional.

Como mencionamos anteriormente, en el artículo 22 la ley sostiene “(...) *el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional*”. En el mismo sentido, en su art. 24 manifiesta que “*el rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación (...)*”, es decir, establece que si ambas Cámaras votan una resolución de rechazo al DNU, este es derogado de forma permanente. Es decir, en los casos donde se consigue la aprobación del DNU por una de las dos Cámaras, o ambas no lo tratan, o sólo una Cámara rechaza el DNU, este queda firme como una ley más. Se observa una falta de técnica legislativa, puesto que la CN en el Capítulo V “De la formación y sanción de las leyes”, excluye la sanción ficta -art 82 CN-, sosteniendo que debe manifestarse expresamente la voluntad de las Cámaras.

La facultad que la Constitución otorga al Presidente de la Nación en el artículo 99 inciso 3° es una competencia propia del Poder Legislativo y por tal tiene que ser interpretada de forma taxativa. Por ello, no puede la Ley 26.122 atentar contra lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna y dar un sentido aprobatorio a la afasia de una o de las dos Cámaras. Lo establecido en el inciso 3 del artículo 99 es sólo una facultad excepcional para el Presidente, ya que las competencia legislativa corresponde al Congreso.

En este sentido, un ejemplo que podemos recuperar para evidenciar los alcances que tiene el artículo 99 inciso 3° es el argumento esgrimido por el Juez de la CSJN Petracchi Enrique en el fallo Verrocchi (1999) sobre la validez del DNU 770/96. En esta causa, el juez sostiene que el texto constitucional del artículo tiene sus bases en la doctrina del Derecho Español, ya que los constituyentes reformistas del '94 utilizaron como fuente para los DNUs la Constitución española de 1978, por lo que concibieron a los Decretos de Necesidad y Urgencia como actos de naturaleza complejos, y por tal requieren para su formación de la labor y voluntad concurrente de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, resultando fundamental la convalidación por el Congreso para su validez. Por lo cual, en aquellas situaciones en que el Congreso no se manifieste expresamente, su silencio significa la no aprobación del DNU.

De lo expuesto hasta acá, consideramos de suma importancia llevar adelante una revisión del procedimiento establecido en la Ley 26.122 por ser inconstitucional y violatorio

del art. 82 de la CN. Debido a que, para ratificar la validez de los DNU, debería requerirse la aprobación expresa de ambas Cámaras, como lo es el proceso ordinario para la sanción de leyes; además, establecer un plazo para las Cámaras dentro del cual deban pronunciarse, vencido éste, sin haberse pronunciado ambas Cámaras por la aprobación del Decreto, el mismo será declarado nulo, conforme lo establece el artículo 99 de la Constitución. También debería revisarse la imposibilidad de realizar modificaciones sobre la cuestión de fondo del DNU, ya que se trata de un trámite formal donde se vota a favor o en contra de los dictámenes de aprobación o rechazo del mismo. De esta manera se lograría reforzar el equilibrio entre los poderes y las facultades constitucionales de control del Poder Legislativo.

Durante el periodo que analizamos - 12 de marzo de 2020 a 31 de diciembre de 2021- fueron emitidos 171 decretos de contenido legislativo: 111 DNU, 54 de Legislación Delegada y 6 de promulgación parcial, las tres modalidades por las cuales el PEN legisla.

A los fines de este trabajo tomamos únicamente los 111 DNU dictados durante la pandemia compartidos en el Anexo. Por otro lado, trabajamos con una tabla<sup>31</sup> donde consignamos sólo 10 de los 111 DNU por considerar que son los decretos más representativos de lo que significó la restricción de derechos constitucionales durante la pandemia, también realizamos una breve descripción de la materia sobre las cuales legislan, los derechos constitucionales que restringen, si fueron tratados por la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo -Ley 26.122- y si se aprobaron por una o ambas Cámaras del Congreso Nacional.

En el marco de la crisis sanitaria, los DNU dictados por el PEN contuvieron diversas restricciones de derechos como: la prohibición de ingreso al territorio nacional tanto a personas extranjeras no residentes en el país como a personas residentes en el país y a los nacionales con residencia en el exterior; la disposición - a través del DNU 297/2020 - del “aislamiento social, preventivo y obligatorio” con vigencia desde el 20 hasta el 31 de marzo por periodos prorrogables, junto con la aplicación de los arts. 205, 239 y concordantes del Código Penal, ante el incumplimiento del DNU. De este modo, se dispuso la suspensión de eventos culturales, recreativos, deportivos, religiosos, la apertura de locales, centros comerciales, establecimientos mayoristas y minoristas, y cualquier otro lugar que requiera la presencia de personas.

---

<sup>31</sup> **Tabla. DNU dictados durante la pandemia durante el periodo 12/03/2020 al 31/12/2021**

Los decretos que figuran en la tabla - algunos acompañados por otras resoluciones y disposiciones de los organismos correspondientes - determinaron la suspensión del corte de servicios en caso de mora o falta de pago, del cierre de cuentas bancarias por determinado plazo por librar cheques sin fondos, de las ejecuciones hipotecarias y el congelamiento del valor de las cuotas de créditos hipotecarios, del deber de asistencia al lugar de trabajo con goce íntegro de las remuneraciones (res. del ministerio de trabajo y DNU 297/20 art 8), del dictado de clases presenciales en todos sus niveles (DNU 408/20 y res 108/20 del ministerio de educación). También se estableció la prohibición de los despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor, así como las suspensiones por dichos motivos.

En el mismo sentido, el contenido de algunos DNUs evidencian la tendencia de PEN de inmiscuirse excesivamente en atribuciones propias del PL tales como, efectuar contrataciones directas en la administración pública -DNU 260/20 art 15 ter y DNU 287/20-, modificar el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2020 y suspender la aplicación de los límites a las reestructuraciones presupuestarias - que demanden las medidas del decreto 260/20 - del Jefe de Gabinete de Ministros establecidos en la ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional - DNU 457/20-.

**Tabla. DNUs dictados durante la pandemia durante el periodo 12/03/2020 al 31/12/2021**

<b>DNU/ Fecha</b>	<b>Materia sobre la cual legisla</b>	<b>Derechos constitucionales restringidos</b>	<b>Tratado por la Comisión Bicameral Permanente de tramite legislativo</b>	<b>Aprobado por una o ambas Cámaras del Congreso Nacional</b>
260/20 12/03/20	Emergencia Sanitaria - amplia la Ley 27.541	-Derecho a la libertad física o de locomoción. Derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino. -Derecho a la libertad religiosa y de culto -Derecho a la cultura -Derecho a la libertad de expresión -Derecho a la libertad de reunión	29/04/20	HCS 13/05/20
274/20 17/03/20	Prohibición de ingreso al Territorio Nacional.	-Derecho a la libertad física o de locomoción. Derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino.	29/04/20	HCS 13/05/20
320/20 19/03/20	Emergencia pública. Alquileres.	-Libertad de contratar -Libertad de comercio e industria -Derecho a la propiedad	29/04/20	HCS 13/05/20

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO  
 EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
 REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

<p>N°297/20 19/03/20</p>	<p>Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. Disposiciones. ASPO.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Derecho a la libertad física o de locomoción. Derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino</li> <li>-Derecho a la libertad religiosa y de culto</li> <li>-Derecho a la cultura</li> <li>-Derecho a la libertad de expresión</li> <li>-Derecho a la libertad de reunión</li> <li>-Libertad de contratar</li> <li>-Libertad de comercio e industria</li> <li>-Derecho a trabajar</li> </ul>	<p>29/04/20</p>	<p>HCS 13/05/20</p>
<p>329/20 24/03/20</p>	<p>Emergencia pública. Prohíbe despidos sin justa causa y por causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor por el plazo de 60 días.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Libertad de contratar</li> <li>-Libertad de comercio e industria</li> <li>-Derecho a la propiedad</li> </ul>	<p>29/04/20</p>	<p>HCS 13/05/20</p>
<p>N°319/20 28/03/20</p>	<p>Emergencia Pública. Hipotecas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Libertad de contratar</li> <li>-Derecho a la propiedad</li> </ul>	<p>29/04/20</p>	<p>HCS 13/05/20</p>
<p>N°311/20 29/03/20</p>	<p>Emergencia Sanitaria. Abstención de corte de servicios en caso de mora o falta de pago.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Libertad de contratar</li> <li>-Libertad de comercio e industria</li> <li>-Derecho a la propiedad</li> </ul>	<p>29/04/20</p>	<p>HCS 13/5/20</p>

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO  
EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

N°313/20 31/03/20	Emergencia Sanitaria. Amplía los alcances de la prohibición de ingreso al territorio nacional (a personas residentes en el país y a los nacionales con residencia en el exterior)	-Derecho a la libertad física o de locomoción. Derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino	29/04/20	HCS 13/05/20
N°312/20 05/04/20	Emergencia Sanitaria. Suspende cierre de cuentas bancarias por determinado plazo por librar cheques sin fondos	-Libertad de comercio e industria -Derecho a la propiedad	29/04/20	HCS 13/05/20
N°408/20 26/04/20	Prórroga "aislamiento social, preventivo y obligatorio"	-Derecho a la educación (de enseñar y aprender) -Derecho a la libertad física o de locomoción. Derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino -Derecho a la libertad religiosa y de culto -Derecho a la cultura -Derecho a la libertad de expresión -Derecho a la libertad de reunión -Libertad de contratar -Libertad de comercio e industria -Derecho a trabajar	18/05/20	HCS 04/06/20

Fuente: elaboración propia.

De los 111 DNU's dictados durante el periodo estudiado, 10 no tuvieron ningún tipo de tratamiento, ni en la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo ni en ninguna de las Cámaras del Congreso Nacional, 29 fueron tratados únicamente en la comisión pero no pasaron a ninguna de las dos Cámaras y 72 fueron tratados en la comisión y aprobados solo en la Cámara de Senadores de la Nación, evidenciando una clara definición política del oficialismo de priorizar el tratamiento en la Cámara donde contaban con

mayorías parlamentarias propias. Esta situación, muestra claramente que no se ejerció el rol de control que la Constitución le asigna al Congreso, debido a que la Ley 26.122 permitió usar a la supermayoría que el oficialismo tenía en la Cámara de Senadores como salvoconducto para convalidar los DNUs, éstos se trataban en la Comisión y se aprobaban de manera express en la Cámara de Senadores, y con eso se los blindaban en base al mecanismo inconstitucional de la Ley 26.122.

En tiempos de emergencia se debe actuar con más apego a la ley que en tiempos ordinarios, por eso es fundamental que se respeten las funciones de cada poder. En este caso el PEN emitió 111 DNUs durante este periodo extraordinario, siendo que el Congreso Nacional se encontraba en condiciones formales de trabajar y sesionar desde el día 13 de mayo de 2020.

Como sostienen Alegre et al. (2020), la serie de decretos dictados durante la pandemia fueron justificados por el Ejecutivo Nacional sosteniendo que nos encontrábamos en una situación de *“potencial crisis sanitaria y social sin precedentes”*, y por ello, y dada la rapidez en que el virus se transmitía, eran necesarias *“medidas rápidas, eficaces y urgentes, por lo que deviene imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes”* (p. 3). Por consiguiente, los criterios de “urgencia y celeridad” fueron transversales a todos los DNUs emitidos por el Poder Ejecutivo.

Del análisis de la tabla, se puede afirmar que los DNUs emitidos durante el periodo analizado lesionaron derechos constitucionales, incrementando y concentrando el poder en el Ejecutivo Nacional. La adopción de estas medidas impactaron en las actividades de la vida cotidiana de la ciudadanía, basta pensar en que no se podía circular, transitar por la calle, abrir las puertas de un comercio, trabajar, asistir a la escuela, a un recital, a un partido de fútbol o a una ceremonia religiosa, o salir a correr, etc.

Siguiendo a Alegre et al. (2020), el Estado puede establecer restricciones temporarias a las libertades individuales con el propósito de proteger la salud de la población, pero esas restricciones deben atender algunas consideraciones.

Por un lado, para la Corte Suprema de Justicia de la Nación el Estado no puede prohibir aquellas conductas “que no traigan aparejado un peligro concreto o un daño a derechos o bienes de terceros”, basándose en el artículo 19 de la Constitución Nacional:

*“Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”.* (Constitución de la Nación Argentina, 1994, Art. 19)

En este sentido y en el marco de la emergencia sanitaria, el Gobierno Nacional justificó la constitucionalidad de sus decisiones bajo *“el fin de prevenir la circulación y el contagio del virus Covid-19 y la consiguiente afectación a la salud pública y los demás derechos subjetivos derivados, tales como la vida y la integridad física de las personas”* (Poder Ejecutivo Nacional, 19 de marzo de 2020, DNU 297, Artículo 2). Específicamente, el Decreto 260/20 como el 297/20, hicieron remisión a las consecuencias penales que podría conllevar la violación del aislamiento dispuesto, ya que, según la literalidad de aquellos, tal infracción podría encontrar adecuación típica en los delitos previstos en los arts. 205, 239 y concordantes del Código Penal. La pena era prisión de seis meses a dos años a aquellos que incumplían la cuarentena, incluso si la persona no estaba infectada con el virus en cuestión y no se encontraba con ninguna otra persona. En otras palabras, el Estado Argentino consideró como delictivas acciones que no causaban ningún daño.

Por otro lado, la justificación de resguardar la salud de la población puede ser aceptable para establecer límites a las libertades fundamentales en virtud de evitar el daño a uno mismo y a otros. No obstante, en las restricciones impuestas para no dañar a terceros, la carga de la prueba gravita en el Estado, al que corresponde probar la existencia de un peligro real que lleve a prohibir aquellas conductas que produzcan un daño sobre la salud o vida de un tercero.

En este sentido, en las restricciones impuestas en los DNUs, el PEN no solo no precisó la existencia de un peligro real, sino que trastoca el principio constitucional al establecer la presunción iuris et de iure de que toda conducta de los ciudadanos fuera del ámbito del hogar puede ocasionar un peligro a terceros. Al respecto, al interior de la comunidad científica hubo acuerdo en sostener que varias de las actividades prohibidas en el DNU 297/20 no producían un daño importante de contagio, por ejemplo en el caso de aquellas actividades al aire libre sin amontonamiento de personas. Por consiguiente, algunas de las medidas dispuestas en los DNUs fueron inconstitucionales, puesto que criminalizaron comportamientos que, a conocimiento del Ejecutivo Nacional, no siempre ocasionaron un daño a terceros.

Otra de las consideraciones que debía tener en cuenta el Estado al momento de establecer restricciones a los derechos constitucionales, y de acuerdo con el artículo 19 de la CN, se relaciona no solo con la ponderación del riesgo de daño ocasionado por la conducta, sino también con la afectación en la vida de la ciudadanía en su cotidianidad. Es decir, la existencia de un mínimo de peligro que puedan suscitar algunas conductas tiene que ser sopesado con la significativa afectación en la vida de los ciudadanos. Siguiendo a Carlos Nino, como casi todas las conductas pueden producir algún efecto nocivo sobre terceros, cuando se restringen derechos, esa restricción debe basarse no sólo en evitar el daño a terceros, sino que éste debe ser sustancial.

En este orden es posible afirmar que la característica distintiva de la respuesta gubernamental a la pandemia Covid-19 en Argentina fue la práctica extendida y habitual de utilizar DNU como medio principal de gobernar, en lugar de seguir el proceso legislativo ordinario para la aprobación y sanción de leyes. El artículo 99 inc. 3 de nuestra Carta Magna no es una invitación al PEN para que dicte DNU indiscriminadamente, sino que se constituye en un límite, tal como dice el mismo artículo: *“en ningún caso y bajo pena de nulidad absoluta e insanable puede el Presidente emitir disposiciones de carácter legislativo”*. No se trata de una atribución ordinaria sino de un permiso pensado para circunstancias excepcionales y cuando hay una imposibilidad también excepcional de seguir el trámite ordinario previsto en la CN para la sanción de las leyes a cargo del Congreso, solo en estas circunstancias la CN tolera que el PEN emita este tipo de decretos.

Ahora bien, sí el PEN emitió 171 decretos de contenido legislativo mientras el congreso funcionó desde el 13 de mayo de 2020 sin impedimento para deliberar, es decir, sin que se configure la condición habilitante de los DNU, ¿de qué excepcionalidad estamos hablando? Los DNU no constituyen una opción disponible para el PEN, no son un camino alternativo según el cual el Presidente pueda elegir libremente entre legislar a través del Congreso o conforme su “propia lapicera”. Lo que aconteció durante el periodo estudiado no fue tanto una excepción, sino más bien una regla para eludir al Congreso Nacional.

### **CAPÍTULO III: ¿Prescindir del Congreso? Algunas reflexiones para (Re) pensar un diseño constitucional para futuras situaciones de emergencia**

Uno de los grandes problemas que planteaban las disposiciones presidenciales dictadas en cuarentena, ASPO (Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio) y DISPO (Distanciamiento, Social, Preventivo y Obligatorio), fue que las restricciones dispuestas no se observaban. Los motivos por los cuales esto ocurrió atienden principalmente a la emisión de disposiciones, regulaciones y normas sin legitimidad, no sólo porque emanaron de un grupo de técnicos, políticos y funcionarios sin tener en cuenta todas las aristas de la sociedad argentina, sino porque en reiteradas ocasiones el propio PEN (Poder Ejecutivo Nacional) y sus representantes manifiestamente no cumplimentaban sus propias disposiciones o lo hacían parcialmente. El resultado en el mediano plazo fue un incumplimiento generalizado y la pérdida de autoridad del Estado.

La falta de cumplimiento de la ley, en este caso representada por los DNU (Decretos de Necesidad y Urgencia), constituye un problema persistente que numerosos estudiosos han identificado en Argentina, siendo Carlos Nino uno de los más destacados. En lugar de buscar soluciones mediante la imposición de más sanciones o represión, Nino destacaba la importancia de la legitimidad. Según él, una ley debe ser considerada legítima y, para lograrlo, debe contar con la participación del Congreso Nacional, es decir, con la diversidad de opiniones que este representa (Nino, 1992, como se citó en Alegre et al., 2020).

Ignorar al Congreso es ignorar la relación entre normatividad y realidad. El profesor de Derechos Humanos y Derecho Constitucional Roberto Saba planteó que:

*“el corrimiento de la decisión política del Congreso hacia el Presidente de la Nación conspira contra la posibilidad de la deliberación y horada la legitimidad del derecho, pues no obedecemos la ley solo por ser la expresión de la voluntad mayoritaria, sino también y sobre todo, por ser el resultado de esa deliberación”<sup>32</sup>.*

En este sentido, globalmente y en los primeros meses de la pandemia, se observó un aumento generalizado en la percepción positiva de los líderes políticos, un fenómeno conocido como el *"efecto rally around the flag"*; ante crisis dramáticas e inesperadas, las sociedades tienden a buscar el liderazgo y protección de sus figuras políticas, lo que resulta en un fortalecimiento de su legitimidad (Mueller, 1970, como se citó en Barbieri, et al.,

---

<sup>32</sup> Nota de opinión: Saba, R.: “Consensos necesarios y urgentes”, diario Clarín 26/12/2021.

2021). En el caso de Argentina, en los primeros meses -marzo hasta mayo de 2020-, el Presidente Alberto Fernández logró capitalizar la opinión pública en el corto plazo pero luego su imagen fue cayendo drásticamente, debido a la falta de legitimidad democrática de sus decisiones.

Uno de los grandes problemas en Argentina es creer que el aumento del castigo hacia la ciudadanía genera mayor cumplimiento de las normas, y por el contrario, es el aumento de la legitimidad democrática de la autoridad y sus decisiones lo que logra eso. Las consecuencias de esta práctica por parte del PEN de desatender al Congreso Nacional, contribuyó a ahondar nuestra tradición cultural de desapego a la ley y al orden.

Nino en diversas obras plantea el "valor epistemológico de la democracia", que implica que este sistema es el mejor procedimiento conocido para descubrir y construir los valores fundamentales de una sociedad. La democracia proporciona imparcialidad, pluralidad y la posibilidad de obtener un mayor conocimiento. La participación mayoritaria, la libertad de expresión y la imparcialidad nos proporcionan más información y discernimiento para tomar decisiones informadas (Nino, 1984, como se citó en Farrel, 1986). En este sentido, la participación activa del parlamento no es solo una cuestión de buenas intenciones, sino un mecanismo pragmático que busca comprensión para tomar decisiones legales y legítimas. Aunque el papel de los expertos y técnicos es fundamental para proporcionar información, las respuestas del Estado deben ser interdisciplinarias y tener en cuenta una variedad de perspectivas sanitarias, económicas, sociales y políticas.

Es importante notar que, si bien el PEN argumentó que las restricciones eran proporcionales y temporales, la continuidad de tales medidas sin el debido escrutinio y control legislativo planteó interrogantes sobre el equilibrio de poderes y el respeto al Estado de Derecho. Como se analizó anteriormente, la eventual reanudación de las actividades del Congreso con un protocolo remoto evidenció que era posible mantener el funcionamiento de las instituciones democráticas durante la crisis, entonces el interrogante que surge es por qué no canalizar los acuerdos políticos que las medidas de emergencia requieren, tomando como centro su recinto natural, que es el Congreso de la Nación.

Mientras que algunos argumentaban la necesidad de acciones rápidas y eficientes por parte del Ejecutivo Nacional, otros enfatizaban la importancia de la supervisión y la participación legislativa en la toma de decisiones cruciales para la sociedad.

El hecho de que el Congreso haya logrado aprobar leyes significativas después de retomar sus funciones demuestra que la capacidad legislativa no estaba inherentemente limitada por las circunstancias excepcionales de la pandemia. Esto plantea la cuestión de si las medidas basadas en DNUs eran realmente la única opción viable o si representaban una desviación preocupante del proceso democrático establecido.

El análisis del contexto legal y político durante la pandemia de Covid-19 destaca la importancia de mantener un equilibrio entre la autoridad ejecutiva, la supervisión legislativa y el control judicial, incluso en situaciones de crisis. Así como es de suma relevancia institucional que el Congreso ejerza las funciones que constitucionalmente tiene asignadas, es muy importante el adecuado control judicial sobre las medidas que se están adoptando.

En lo que respecta al control judicial que se ejerce sobre los DNUs -según nuestra práctica constitucional- en “Consumidores Argentinos”, la CSJN (Corte Suprema de Justicia de la Nación) señaló que cuando el Poder Legislativo (PL) invoca una emergencia para restringir derechos, es el Poder Judicial (PJ) el encargado de controlar que esa invocación tenga correlato con la realidad. Por consiguiente, con más razón es el Poder Judicial quien debe controlar al Poder Ejecutivo (PE) cuando éste de manera unilateral restringe derechos a través de los DNUs. En el mismo fallo, la Corte Suprema afirmó que no se podía admitir que el PE sustituya “*libremente la actividad del Congreso o que no se halla sujeto al control judicial*”, y además de supervisar si existió emergencia, en el caso controló si la medida dictada tenía relación con la coyuntura invocada<sup>33</sup>.

En lo que respecta al control judicial durante la pandemia, podemos mencionar el caso “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*”<sup>34</sup>, donde se discutió el ejercicio del poder de policía de emergencia en asuntos sanitarios. Este fallo evidenció la forma en cómo intervino la CSJN cuando no hay acuerdo ni ley de por medio en las disposiciones del PEN sobre la emergencia.

La Corte resaltó que el poder de policía de emergencia en temas educativos era principalmente local, excepto en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, donde la capitalidad y federalización son la excepción. La pregunta clave era quién tenía la autoridad para regular la suspensión de clases presenciales en la Ciudad de Buenos Aires: el Gobierno

---

<sup>33</sup> CSJN, (2010), “Consumidores Argentinos”. Fallos: 333:633

<sup>34</sup> CSJN, (2021), “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”. Fallos: 344:809.

Nacional alegaba que podía hacerlo mediante un DNU en situaciones de emergencia sanitaria, mientras que el gobierno porteño argumentaba que no se podía interferir con sus competencias autónomas.

La Corte determinó que los actos de las legislaturas provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sólo pueden ser anulados en casos explícitos en los que la Constitución otorgue al Congreso Nacional un poder exclusivo, o cuando se prohíba expresamente a las provincias ejercer ciertos poderes, o cuando exista una incompatibilidad directa en el ejercicio de facultades concurrentes. Para respaldar su postura, la CSJN recordó las ideas de Alberdi sobre la naturaleza de los poderes provinciales e indicó que la restricción del poder de policía nacional, incluso en situaciones de emergencia, también se basaba en los riesgos señalados por Zavalía en 1929 sobre la centralización excesiva del poder federal en detrimento de las provincias. Así, reafirmó su posición de que la regulación de la salud pública es una atribución de las provincias (Hernandez, 2021).

La CSJN sostuvo que la decisión de suspender las clases presenciales, incluso en una emergencia sanitaria, sólo sería constitucional si fuera respaldada por una ley del Congreso Nacional, lo cual no era el caso en esta situación que no implicaba actividades interjurisdiccionales. En este sentido, el juez Carlos Rosenkrantz enfatizó que la emergencia no justifica ignorar el derecho vigente y que cualquier medida adoptada debe ser constitucionalmente admisible.

En el mismo sentido, Nino (2005) ya había sugerido que en una reforma constitucional futura se debería establecer que la regulación de los derechos individuales debe hacerse mediante ley general del Congreso de la Nación, identificando claramente los derechos a regular y las razones específicas que justifiquen la regulación. Del mismo modo, en materia de derecho internacional, es importante recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que las restricciones a los derechos individuales deben estar respaldadas por una ley y deben ser proporcionales y necesarias para alcanzar un objetivo legítimo.

Hernandez (2021) al analizar el fallo plantea que, tanto la jurisprudencia nacional como los estándares internacionales destacan la importancia de que las medidas restrictivas de derechos individuales, incluso en situaciones de emergencia, estén respaldadas por una base legal sólida y se justifiquen por razones de interés general y bien común. La legalidad

sólo garantiza la protección de los derechos cuando las leyes son justas y cumplen con los estándares de legitimidad y proporcionalidad.

La CSJN decidió de manera unánime que el DNU que suspendió las clases presenciales en la CABA infringió la autonomía de la ciudad. En consecuencia, aceptó la demanda presentada por el Gobierno de la Ciudad y respaldó su autoridad para tomar decisiones respecto a la educación en su jurisdicción. Los cuatro jueces que emitieron su voto respaldaron el fallo: Carlos Rosenkrantz -según su opinión-, Ricardo Lorenzetti -según su criterio-, Horacio Rosatti y Juan Carlos Maqueda -en la votación mayoritaria-. Elena Highton, quien argumentó que el tema no estaba dentro de la competencia originaria de la Corte, no participó en la votación.

Por lo expuesto hasta aquí, podemos sostener que desde el retorno de la democracia vivimos en emergencia permanente. Bajo el lema de la emergencia, los poderes ejecutivos han adquirido facultades legislativas extraordinarias, tanto en épocas de crisis agudas como en tiempos de normalidad. La emergencia y los poderes extraordinarios se acompañan conjuntamente.

Cuando se fortalece al PE, el Parlamento pierde poder de control. Lo que Quiroga (2020) llama “decisionismo democrático”:

*“(…) esencialmente, un gobierno del Ejecutivo que le incorpora poderes incontrolados al presidencialismo. Sin embargo, la decisión es un proceso o una actividad compartida, de modo complicado y diverso, por dos sujetos institucionales: el Ejecutivo y el Parlamento. En definitiva, el decisionismo democrático no lo es tanto por afectar los derechos individuales (la libertad de expresión de asociación, etc.) como por restringir la deliberación pública, por dañar al parlamento como órgano de codecisión y contrapeso institucional, y por desvalorizar a la justicia.”*  
(p. 163)

Es a través del Congreso donde la decisión política toma un carácter público. En este sentido, la noción de decisionismo democrático lleva a sostener una forma no republicana del ejercicio del poder, la voluntad del Presidente se impuso sobre la deliberación pública, sobre las instituciones y sus reglas. Por lo que es imperiosa la necesidad de robustecer al Parlamento como espacio de deliberación pública.

El pensamiento decisionista es una práctica de gobierno que implica el ejercicio de los plenos poderes por parte del PEN, es una forma premeditada de gobernar orientada a eludir al Parlamento. Es por esto que la práctica del decisionismo democrático requiere de una *“combinación del gobierno de los hombres, del gobierno atenuado del Estado de*

*derecho y de la ausencia de poder de contralor”*. (Quiroga, 2020, p. 161).

En resumen, en nuestro ordenamiento institucional, la Democracia y la República se necesitan mutuamente. La Democracia contribuye a asegurar la legitimidad de origen y la finalidad del ejercicio del poder y la República, por su parte, regula el uso de ese poder legítimo. Por consiguiente, para superar épocas crisis como la que vivimos en la pandemia, es necesario contar con un orden político sustentado sobre la base de: una democracia donde la soberanía del pueblo se manifieste en elecciones limpias; una república donde se respete la independencia de los tres poderes, exista un equilibrio y rendición de cuentas entre lo mismos; y finalmente, una naturaleza liberal que garantice los derechos de la ciudadanía, particularmente el respeto por las minorías.

## CONCLUSIONES

En este trabajo desarrollamos las distintas miradas del concepto de derecho, atendiendo a sus fuentes y a su clasificación para comprender al constitucionalismo como forma de limitar el ejercicio abusivo del poder. En este sentido, exploramos qué y cuáles son las situaciones de emergencias y los institutos con los que cuenta el ordenamiento jurídico argentino para ellas, también el marco normativo internacional en la que se encuadran. Como mencionamos a lo largo de este trabajo, estos institutos son: la intervención federal, el estado de sitio, la legislación delegada, los Decretos de Necesidad y Urgencia y el poder de policía de emergencia.

Luego, nos centramos en la emergencia vivida en nuestro país provocada por la pandemia del Covid-19, donde el Ejecutivo Nacional tomó un rol protagónico en la adopción de medidas para atender esta crisis sanitaria, al mismo tiempo que se produjeron severas limitaciones de derechos constitucionales.

Por lo que es dable preguntarse sobre si el Poder Ejecutivo Nacional estuvo autorizado por nuestra Constitución a adoptar medidas que restrinjan estos derechos, y sobre el rol que adoptó el Congreso y el Poder Judicial en este contexto, con la finalidad de reflexionar y diagramar un diseño constitucional para futuras situaciones de emergencia, tanto en supuestos de crisis agudas -como lo fue la crisis sanitaria provocada por la pandemia o crisis económicas, de seguridad, de guerra-, como cuando se trata de mayorías coyunturales con aspiraciones fundacionales.

Ambos supuestos originan situaciones de emergencias: por un lado acrecientan las competencias del Poder Ejecutivo en detrimento de los otros poderes del Estado vulnerando la separación de poderes; y por el otro originan una restricción a los derechos y libertades constitucionales que suele consolidarse en el tiempo. Esto amenaza la vigencia de la Constitución Nacional y la democracia constitucional ya que los gobiernos creen que pueden desconocer el límite constitucional.

Por eso es central volver sobre los fundamentos que brinda la teoría constitucional para justificar el poder de esa Constitución Nacional sobre los gobiernos que creen estar o están en situaciones excepcionales.

Como sostuvimos anteriormente, el Congreso delegó facultades legislativas -por un plazo determinado- al Ejecutivo a través de la Ley 27.541 que declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social. Posteriormente, con la declaración por parte de la Organización Mundial de la Salud de la pandemia -en marzo de 2020- el Poder Ejecutivo Nacional mediante Decreto de Necesidad y Urgencia 260/20 amplió la emergencia pública por el término de un año desde la sanción del decreto. Este último resulta ser objeto de discusión, debido a que el texto del decreto muestra la forma en que se trató de compatibilizar el uso de dos de los institutos de emergencia establecidos en la Constitución Nacional: de un lado, la facultad del Congreso de declarar una emergencia y por tanto delegar al Ejecutivo Nacional algunas facultades; de otro lado, la decisión del Poder Ejecutivo Nacional de dictar un Decreto de Necesidad y Urgencia con fuerza de ley dejando de lado el rol de Congreso.

Por lo tanto, el Ejecutivo Nacional estaba facultado para emitir Decretos de Necesidad y Urgencia, pero no lo estaba para ampliar una emergencia pública en el marco de la Ley N° 27.541. Mediante la misma se había establecido una emergencia sanitaria que sí bien no estaba relacionada con la crisis por Covid-19, le correspondía al Parlamento el rol de declarar de nuevo una emergencia pública -atendiendo esta vez a la pandemia- para después delegar facultades legislativas al Ejecutivo Nacional. Es el Congreso el que, a través de lo establecido en la Constitución, puede fijar aquellas materias de acuerdo a las cuales delegar facultades al Poder Ejecutivo Nacional.

En el periodo que analizamos - 12 de marzo de 2020 a 31 de diciembre de 2021 -, el Poder Ejecutivo Nacional emitió 171 decretos de contenido legislativo, 111 Decretos de Necesidad y Urgencia, 54 de legislación delegada y 6 de promulgación parcial, bajo la justificación de que no se podía seguir el trámite normal de formación y sanción de leyes. No obstante, nuestra Constitución establece la separación de poderes y las atribuciones propias de cada uno, donde el Poder Ejecutivo no tiene facultades para legislar, el art. 99 inc. 3 de la Constitución establece que en ningún caso y bajo pena de nulidad absoluta e insanable puede el Presidente emitir disposiciones de carácter legislativo, salvo en casos excepcionales que hicieran imposible seguir el trámite ordinario previsto en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes. Por lo que se trata de un permiso para situaciones excepcionales y cuando exista una imposibilidad real de que el Congreso funcione.

Sin embargo, aún con el Congreso en condiciones de deliberar, por Decretos de Necesidad y Urgencia se restringieron derechos fundamentales como la libertad física o de locomoción, el derecho a la libertad religiosa y de culto, el derecho a la cultura, a la libertad de expresión, a la libertad de reunión, a la libertad de contratar, a la libertad de comercio e industria, el derecho a la propiedad, el derecho a trabajar, el derecho a la educación - de enseñar y aprender -. La violación de estos derechos, generó un escenario fértil para realizar frecuentes denuncias ante la Secretaría de Derechos Humanos y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tanto es así, que el Gobierno Nacional se vió en la obligación de comunicar a la Organización de las Naciones Unidas la suspensión de derechos y garantías del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos hasta el 31 de diciembre de 2021.

En este punto nos resulta útil recuperar lo establecido por la Convención Americana de Derechos Humanos - artículos 27, 29 y 30 -. En cuanto al primer artículo, observa:

*“En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social...”.*

El artículo 29 dice:

*“Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”.*

En tercer lugar, el artículo 30 reza:

*“Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.*

Sólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la OC-6/86, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención.

Los derechos constitucionales sólo pueden ser reglamentados o restringidos a través de los mecanismos institucionales consagrados en la Constitución Nacional, una ley formal sancionada por el Poder Legislativo -art 14, 19 y 28 Constitución Nacional-. Y aun así, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional -Constitución Nacional, art. 75. inc. 22- a los que suscribió nuestro país establecen que en tiempos de emergencia las leyes que puedan restringir los derechos fundamentales deben ser legales, ajustadas a criterios científicos, razonables y proporcionales -art. 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas-.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la declaración 1/20, consideró importante el multilateralismo para coordinar los esfuerzos regionales con el fin de contener la pandemia bajo un enfoque de derechos humanos. Y que las medidas que puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de los derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos.

En el mismo sentido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la Res N° 01/20 (10 de abril de 2020) expuso que para los caso de estados de excepción debe justificarse adecuadamente la excepcionalidad, que la suspensión de algunos de derechos y garantías sea por un plazo determinado, y proporcionales, y que las disposiciones adoptadas no sean incompatibles con las demás obligaciones que impone el derecho internacional.

En contrasentido a lo que establece nuestra constitución y los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional a los que suscribimos, que indica que en situaciones de emergencia se hace aún más imperiosa la necesidad de que el Congreso cumpla un rol relevante a través de la sanción de leyes formales para la restricciones de derechos constitucionales, en nuestro país ocurrió lo contrario, el Congreso ocupó un rol desteñido, con ausencia prolongada, lo que constituye una cuestión de gravedad institucional que impide la realización de la democracia republicana constitucional.

Aún cuando el Congreso Nacional se encontraba en condiciones de sesionar desde el 13 de mayo 2020 de manera remota, hubo por parte del Poder Ejecutivo Nacional una clara definición política de evadir al Congreso, y por ende, una voluntad de no construir acuerdos y

consensos políticos necesarios para tomar medidas de emergencias que requieren de estas características, ya que es el Congreso el recinto natural para hacerlo. Ahora bien, y como mencionamos en el capítulo II al aludir a la Ley 26.122 que regula el régimen legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes, nos preguntamos ¿hasta qué punto pueden considerarse constitucionales las restricciones de los derechos dispuestas por Decretos de Necesidad y Urgencia por más que el Congreso los haya ratificado?

En nuestra opinión la convalidación de los Decretos de Necesidad y Urgencia por el Parlamento no cumple con la instancia deliberativa impuesta en nuestra Constitución. Por un lado, debido a que, como sostuvimos más arriba, la ratificación de validez de dichos decretos, debería requerir la aprobación expresa de las dos Cámaras, como lo es el proceso ordinario para la sanción de leyes, y además establecer un plazo para las Cámaras dentro del cual deban pronunciarse, vencido éste, el mismo sería declarado nulo, conforme lo establece el artículo 99 de la Constitución. Por otro lado, porque dicha ley - 26.122 - imposibilita realizar modificaciones de fondo sobre los Decretos de Necesidad y Urgencia, por lo que se trata de un mero trámite donde se vota a favor o en contra de los dictámenes de aprobación o rechazo. Lo cual termina siendo un proceso de revisión menos exigente que el requerido para la sanción de leyes, con ausencia de pluralidad de voces, y burocrático. Esto representa una debilidad tanto desde el punto de vista democrático como constitucional.

En igual sentido, la Ley 26.122 es frágil en su mecanismo de control, esto puede observarse del análisis de 111 Decretos de Necesidad y Urgencia dictados durante el periodo estudiado - 12 de marzo de 2020 a 31 de diciembre de 2021-, de los cuales 10 no tuvieron ningún tipo de tratamiento, ni en la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo ni en ninguna de las Cámaras del Congreso Nacional, 29 fueron tratados únicamente en la comisión pero no pasaron a ninguna de las dos Cámaras y 72 fueron tratados en la comisión y aprobados solo en la Cámara de Senadores de la Nación - donde el oficialismo contaba con mayoría parlamentaria propia-. Es decir que de 111 decretos, encontramos que en 101 oportunidades el dictamen de mayoría recomendó darle validez al decreto analizado.

Por consiguiente, podemos reafirmar, en primer lugar, que el control que realiza el Congreso es más bien formal, debido a que el Poder Ejecutivo logra validar los Decretos de Necesidad y Urgencia mediante un procedimiento constitucional legislativo endeble.

En segundo lugar, como vimos más arriba, las restricciones a los derechos constitucionales deben justificarse con criterios estrictos: como la proporcionalidad, la temporalidad, la legalidad, la razonabilidad, la científicidad, la eficacia, la equidad y la necesidad, no con justificaciones genéricas como la conveniencia, el bienestar, la paz social, la unión nacional, la salud pública.

Siguiendo a Alegre et al. (2020), el Estado puede establecer restricciones temporarias a las libertades individuales con el propósito de proteger la salud de la población, pero esas restricciones, además de justificarse con los criterios estrictos mencionados anteriormente, también deben atender algunas consideraciones.

Al respecto, y de acuerdo con la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Estado no puede prohibir aquellas conductas “que no traigan aparejado un peligro concreto o un daño a derechos o bienes de terceros”, basándose en el artículo 19 de la Constitución Nacional. En caso que así lo considere, es decir, que dichas conductas puedan dañar a terceros y esto sea motivo para que el Estado restrinja derechos, éste tiene la carga de la prueba. Esto implica que debe demostrar la existencia de un “peligro concreto” de que cada una de las conductas prohibidas puedan generar un daño a terceros. Y también debe probar que esa restricción que se basa en evitar el daño a terceros, está evitando un daño sustancial.

El recorrido planteado a lo largo del trabajo permite apreciar no solo la importancia de que el Congreso ejerza las atribuciones constitucionalmente asignadas, sino también que es sumamente relevante el adecuado control judicial sobre las medidas que se adopten por parte del Poder Ejecutivo Nacional, como mencionamos en el Capítulo III, fue la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “Consumidores Argentinos”, quien determinó que cuando el Poder Legislativo invoca una emergencia para restringir derechos, el Poder Judicial debe controlarlo, más aún debe controlar al Ejecutivo Nacional cuando es éste de manera unilateral quien restringe derechos a través de Decretos de Necesidad y Urgencia.

Habiendo analizado los distintos institutos previsto en nuestra Constitución para gestionar situaciones de emergencias, podemos concluir que el mecanismo por el que optó el Poder Ejecutivo Nacional, como lo fue el uso indiscriminado de Decretos de Necesidad y Urgencia para hacer frente a la pandemia, resulta democráticamente reprochable e ineficaz y jurídicamente cuestionable. Esto es así, puesto que el Ejecutivo Nacional se adjudicó poderes

adicionales, tendientes a consolidar y normalizar la toma de decisiones en pocas manos, y evadiendo las exigencias que nuestro ordenamiento constitucional establece.

Es de esperar que en tiempos actuales y futuros, nos toque vivir en permanentes situaciones de emergencia originadas por crisis de diversas índoles como por la exaltación de mayorías electorales circunstanciales, esto entraña el enorme riesgo de un poder concentrado en pocas manos. Es decir, las situaciones de emergencias ponen a los derechos constitucionales en peligro en tanto requieren para su remedio restringir estos derechos, lo que hace aún más necesario tomar decisiones jurídicas constitucionalmente sólidas y democráticamente legítimas.

Más aún, escenarios complejos como fue la crisis sanitaria desatada por el Covid-19 con sus diversas consecuencias -económicas, sociales, políticas, éticas, sanitarias, institucionales-, exigen la necesidad de llevar adelante debates plurales y colectivos para lograr acuerdos democráticamente legítimos, por lo que el órgano de deliberación y legitimidad popular por excelencia debe ser el recinto del Congreso, donde se alcance dicho consenso democrático, y la participación ciudadana en los procesos de deliberación pública.

Mientras más profunda sea la crisis y mayores dificultades y riesgos traiga aparejada, más necesario es que las decisiones que se adopten sean ampliamente debatidas, acordadas y consensuadas colectivamente y siguiendo estrictamente el ordenamiento constitucional.

En tiempos de emergencias se torna aún más necesario, reafirmar que debe prevalecer un gobierno de leyes, las soluciones no deben esperarse de las iluminadas ideas de un Presidente - que lo único que hace es aumentar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo-, sino que deben ser el resultado de un mecanismo institucional sólido, que respete los procedimientos constitucionales. Dicho mecanismo debe poner límites a un Poder Ejecutivo descontrolado, a través del Congreso y del Poder Judicial, como así también a través de la participación de la ciudadanía.

Como sostuvimos en el Capítulo III, cuando se fortalece al Poder Ejecutivo, el Parlamento pierde poder de control y decisión deliberativa y se degrada el rol de revisión constitucional del Poder Judicial, constituyéndose en una práctica de gobierno que implica no solo el ejercicio de los plenos poderes por parte del Poder Ejecutivo Nacional, sino también una forma premeditada de eludir al Parlamento y desvalorizar la justicia. Esta forma de gobernar, llamada por Quiroga, decisionismo democrático -otros autores como Midon (2021)

lo llaman “Emergentocracia”- es consecuencia de largos periodos de legislación de emergencia que no respeta la distribución constitucional del poder, afectando la consistencia del Estado Constitucional de Derecho. En otras palabras, el decisionismo democrático coloca la figura del Presidente en el centro de la decisión política, porque fortalece la personalización del poder, en vez de fortalecer las instituciones y contribuir a consolidar la democracia constitucional, que justamente implica lo contrario, es un régimen de autolimitación.

En este punto, y recuperando los aportes de Roberto Saba (2024) sobre la temática del constitucionalismo en tiempos de emergencia, nos parece relevante interrogarnos ¿por qué consideramos importante cumplir con los límites que impone nuestra Constitución? En tiempos normales, nos parece normal cumplir con la Constitución Nacional, pero en tiempos excepcionales se pone en duda su vigencia. Es en estos momentos donde se torna imprescindible argumentar la importancia de respetar los límites constitucionales que atan nuestras decisiones del presente a decisiones que fueron tomadas en el pasado.

En este sentido, la democracia constitucional pareciera que implica una contradicción en sus términos. Es un sistema que funciona, o al menos intenta funcionar, sobre dos elementos que a priori parecieran ser incompatibles: por un lado el elemento democrático -democracia en tanto sistema político que se autogobierna-, y por el otro, los límites al autogobierno. Hay algunos autores que sostienen una tensión entre estos dos elementos, otros los consideran incompatibles -confían en la voluntad popular y desconfían de la imposición de límites al autogobierno-.

Por eso es importante demostrar que democracia y límites al autogobierno -democracia constitucional- pueden convivir en una relación de tensión y no de contradicción, debido a que ese límite al autogobierno, que nos impide hacer cosas democráticamente, no es un límite del que deberíamos deshacernos, porque deshacernos del mismo podría conspirar contra nuestra libertad colectiva de autodeterminarnos con el riesgo de quedarnos con un sistema democrático de autogobierno popular sin límites.

Ahora bien, necesitamos explicar qué es lo que hace que una decisión constitucional pasada se imponga a las decisiones que se tomen en el presente. Si no se logra diferenciar entre estas dos decisiones y la importancia de las decisiones del pasado, se torna muy complejo explicar a los gobiernos de turno que no pueden actuar desconociendo los límites

que impone nuestra Constitución Nacional, basándose en situaciones de emergencias o en mayorías electorales.

La Constitución Nacional es un conjunto de decisiones que tomamos en el pasado proyectando situaciones futuras que podrían ponernos en una situación de emergencia o de exaltación electoral, es decir, frente a una hipotética situación futura decidimos en el pasado qué tipo de límites vamos a tener en ese momento futuro. Por lo que ese límite a la voluntad democrática es un límite que decidimos nosotros mismos en el pasado a través de la Constitución Nacional, no viene dado por un actor externo.

Por otro lado, las decisiones del pasado son más calmas, reflexivas y meditadas para utilizarse cuando ocurran situaciones futuras, no están teñidas de la carga emotiva generadas por la crisis del momento.

Estas podrían ser algunas razones para considerar que las decisiones pasadas tienen alguna cualidad diferente que las decisiones presentes, y por ende deben imponerse a la situación actual de emergencia, sea de crisis, o de éxtasis electoral. Es decir, que deben atenerse a los límites de las decisiones constitucionales pasadas y así mantener la primacía de la Constitución, como límite a las mayorías democráticas que la amenazan.

Las Constituciones - y sus límites - lejos de ser un obstáculo del autogobierno, son condiciones necesarias para autogobernarnos. Dicho de otro modo, si queremos autogobernarnos debemos respetar esos límites que nos impusimos, para que la democracia no sucumba ante emergencias reales o ficticias o ante esas aspiraciones refundacionales de las mayorías electorales que asumen el gobierno.

En contextos de emergencia, como el que vivimos producto del Covid-19, la Constitución Nacional debe inspirar la máxima confianza, para garantizar su supremacía y así la sociedad pueda controlar al poder y proteger sus derechos constitucionales. En el mismo sentido, y al poseer Argentina un régimen de gobierno fundamentalmente presidencialista, se debe controlar aún más al Poder Ejecutivo, para que este no caiga en el uso desmesurado del ejercicio del poder público. Para lo cual se torna imprescindible fortalecer nuestras instituciones a través del respeto a las atribuciones asignadas a cada uno de los tres poderes del Estado y de los procedimientos constitucionalmente estatuidos para ello, donde los detentadores del poder -Poder Legislativo y Poder Judicial- y los destinatarios del poder - la ciudadana y su activa participación - cumplan un rol fundamental para controlar el ejercicio

del poder político. Solo de esta manera vamos a lograr que en tiempos de emergencia, no sucumba nuestro Estado Constitucional de Derecho, nuestra democracia constitucional, como régimen de autoeliminación que garantiza que nuestros derechos estén resguardados de los desmanes del ejercicio abusivo del poder político de turno.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, G., (2004), *Estado de Excepción*. Buenos Aires. Adriana Hidalgo.
- Agamben, G., (2005) *Estado de Excepción*. HomoSacer, II, I. Adriana Hidalgo Editora. Buenos Aires. Pág. 58
- Agamben, G., (2020), *Homo Sacer. El poder soberano y la vida desnuda*. Adriana Hidalgo. Pág. 243.
- Alberdi, J. B., (1852), *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Librería y Editorial Castellví SA, Santa Fe, 1957, Cap. XXV. Pág.133 y ss.
- Alegre, M., Alvarez Ugarte, R., Asar, M., Gargarella, R., Maisley, N., Montero, J., Ronconi, L., (13 de julio de 2020), “Cuidar la vida y la Constitución: La limitación de derechos durante la emergencia”; en Programa de Estudios Institucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, UBA, Buenos Aires.
- Alfonso, S. (sf). “*Facultades legislativas del Congreso delegadas al Poder Ejecutivo*”. Secretaría Parlamentaria, Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Disponible en-[https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/glosario/F/facultades\\_legislativas.html#nota1](https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/glosario/F/facultades_legislativas.html#nota1)
- Amaya, J.A., (2017), *Control de constitucionalidad*. 2da edición actualizada y ampliada, 1era reimpresión. Astrea.
- Arendt, H., (2008), *Sobre la revolución*. Alianza. Pág. 261.
- Aristóteles, (1988), *La política*. Gredos. Biblioteca Clásica, vol. 116. Buenos Aires,
- Barbieri, D., et al., (2021) "Pandemia e imagen presidencial: un año después"; en Diálogo Político.
- Bestar, A. M., (2008), *Delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo*; en El poder Legislativo. 1ra ed.
- Bianchi, A. B., (1991), “La Corte Suprema ha establecido su tesis oficial sobre la emergencia económica”; en La Ley. T. Págs. 141-171.

- Bianchi, A. B., (2015). “La delegación legislativa: evolución y estado actual”, Forum. Anuario del Centro de Derecho Constitucional, 3.
- Bidart Campos, G. J., (1998). *Manual de la Constitución reformada*. T. 2. Ediar, Buenos Aires.
- Bidart Campos, G. J., (2000), *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino – Nueva Edición ampliada y actualizada*. T. I. Ediar, Buenos Aires.
- Bidart Campos, G.J., (2008), *Compendio de derecho constitucional*. 1era ed. Ediar, Buenos Aires.
- Bolzón, G. y Castro M., (2020), “Derecho penal: ¿única solución a la pandemia?”; en Revista Pensamiento Penal.
- Botana, N., comp. (2012), *Alberdi, Sarmiento. Constitución y política*. Hydra Buenos Aires.
- Constitución de la Nación Argentina (1994). Incluye los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional - 1a ed.- Buenos Aires: Infojus, 2013. ISBN 978-987-28886-4-0.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, (1986), Opinión Consultiva OC-6/86, párr. 27.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, (1990), “Peralta, Luis A., y otro c/ Estado Nacional, “Mrio. De Economía – BCRA s/amparo”. Fallos: 313:1513.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, (1999), “Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas s/ acción de amparo”.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, (2010), “Consumidores Argentinos”. Fallos: 333:633
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, (2020), “Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación s/ Acción declarativa de certeza”. Fallos: 343:195.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, (2021), "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad". Fallos: 344:809.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*, (cap. 15), Paidós, Buenos Aires.

- Dalla Vía, A., (2009), *Manual de Derecho Constitucional*. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires. Pág. 504.
- Donghi, T. H., (2019), *Proyecto y construcción de una nación: Argentina, 1846-1880*. Biblioteca Pensamiento Argentino II. Emecé. Buenos Aires.
- Farrel, M., D., (1986), “La teoría de Nino sobre la democracia”; en *Revista de Filosofía y Teoría Política* (26-27), 24-28. Actas del V Congreso Nacional de Filosofía
- Fayt, C. (1995). *Nuevas fronteras del Derecho constitucional*. Buenos Aires, La Ley.
- Flores Gomes González, F., y Carvajal Moreno, G., (1986), *Nociones de Derecho Positivo*. Editorial Porrúa, vigésima quinta edición, México, Pág. 50.
- Frías, P.J., (1992), "¿Separación de poderes o qué?"; en *La Ley*.
- García Belsunce, H., (1989), “La emergencia en la Constitución Nacional”; en *El Derecho*. Págs. 154-870.
- Gargarella, R., (2021), *El derecho como una conversación entre iguales*. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires. Pág. 156.
- Gelli, M. A., (2001), *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*. Ed. La ley, Buenos Aires.
- González, H., (2007), *Estado de no derecho. Emergencia y derechos constitucionales*. Ed. Del Puerto, Buenos Aires. Pág 78.
- Hamilton, A., *et al.* (2015), *El Federalista*. Nro 1º; en Ed. Akal.
- Hernandez, A.M., (2002), *Las emergencias y el orden constitucional*. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires.
- Hernandez, A.M., (2012). *Derecho Constitucional*. Buenos Aires. La Ley.
- Hernández, A.M., (2021). *Emergencias, orden constitucional y COVID-19*. Astrea, Buenos Aires.

- Hernández, A.M. (17 de abril de 2021). “*Restricción de derechos por decreto*”. Opinión, Clarín. Disponible en [https://www.clarin.com/opinion/restriccion-derechos-decreto\\_0\\_bhZtnFBgz.html](https://www.clarin.com/opinion/restriccion-derechos-decreto_0_bhZtnFBgz.html)
- Iriarte, L., (2006), “Decretos de necesidad y urgencia en el presidencialismo argentino: deber de armonizarlos con los principios democráticos y de reserva de ley del derecho internacional de los derechos humanos; en *Corpus Iuris Regionis Revista Jurídica Regional y Subregional Andina*, Iquique, Chile.
- Lana Vélez, F., (2015), “La discusión en torno al fenómeno expansivo del Derecho Penal”.
- Ley N° 25.148 de 1999, “DELEGACIÓN DE FACULTADES”. Publicada en el Boletín Oficial del 24 de agosto de 1999. Sumario del Boletín Oficial N° 29214
- Ley N° 26.122 de 2006, “RÉGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y DE PROMULGACION PARCIAL DE LEYES”. Publicada en el Boletín Oficial del 28 de julio de 2006. Sumario del Boletín Oficial N° 30957
- Ley N° 27.541 de 2019, “LEY DE SOLIDARIDAD SOCIAL Y REACTIVACIÓN PRODUCTIVA EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA PÚBLICA”. Publicada en el Boletín Nacional del 23 de diciembre de 2019. Sumario del Boletín Oficial N° 34268. IF-2019-112258122-APN-DSGA#SLYT
- Locke, J., (2006), *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Editores Tecnos, España.
- Locke, J., (2010), *Ensayo sobre gobierno civil*. Bernal: Universidad Nacional del Quilmes, Prometeo, Buenos Aires.
- Loewenstein, K., (1982), *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel, Barcelona.
- Manili, P. Evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema. Ed. Astrea, Buenos Aires, 2017. Pág. 238
- Mann, M. (2006) El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En *Revista Académica de Relaciones Internacionales*. N° 5. Noviembre. <http://www.relacionesinternacionales.info/> ISSN 1699 3950.

Marcone, J., (2005), “Hobbes: entre el iusnaturalismo y el iuspositivismo”; en *Andamios*, 1(2), 123-148.

Mazzinghi, M., (2020), “Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública”; en *La Ley*.

Midón, M., (2001), “Decretos de Necesidad y Urgencia”; en *La Ley*, Buenos Aires.

Midón, M., (2003), “Sobre la dimensión adquirida por los decretos de necesidad y urgencia en el derecho argentino”; en *Revista Iberoamericana de Derecho Constitucional*. Año I - N° 1.

Midón, M., (2021), *Emergencias constitucionales. Alteraciones de la institucionalidad*. Astrea, Buenos Aires.

Montesquieu, C., (2005), *El espíritu de las leyes*. 7ma edición, Heliasta, Buenos Aires. Traducido por Estévanez, N.

Negretto, G., (1989), “Emergencia y crisis constitucional en la Argentina”; en *El Derecho*, T.154.

Nino, C., (2002), *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Astrea, Buenos Aires.

Nino, C., (2005), *Un país al margen de la ley*. Ariel, Buenos Aires.

Organización de los Estados Americanos Convención Americana sobre Derechos Humanos. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, 2016. 56 p. ; 13 x 9 cm. - (De bolsillo) ISBN 978-987-4017-09-3 1. Normativa de Derechos Humanos. CDD 323

Organización de las Naciones Unidas Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, 2016. 44 p. ; 13 x 9 cm. - (De bolsillo) ISBN 978-987-4017-15-4 1. Convención de Derechos Civiles. CDD 323

- Quiroga, H (2020) *Decisionismo democrático y emergencia permanente. Consideraciones políticas sobre la Argentina actual*, en Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político. Año 1, N° 1 - 2020 | ISSN: 2683-7420
- Rosatti, H. (2010), *El origen del estado*. Rubinzal-Culzoni editores, Buenos Aires.
- Rosatti, H., (2011), *Tratado de derecho constitucional*. Tomo I. 1era ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe.
- Rosatti, H., (2011), *Tratado de derecho constitucional*. Tomo II. 1era ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe.
- Saba, R. (Jueves 21 de marzo de 2024). Conferencia “*Un constitucionalismo para tiempos de emergencia*”. En el marco del “Ciclo de diálogos públicos en torno al constitucionalismo argentino” organizado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=RpFolRUL73o>
- Sagüés, N., (1990) “Derecho Constitucional y Derecho de Necesidad”; en La Ley. T. D Sección Doctrina, Págs. 1036-1058.
- Sagüés, N., (2019), *Manual de derecho constitucional*. Astrea, Buenos Aires.
- Schmitt, C., (1982), *Teoría de la Constitución*. Alianza Universidad Textos, Madrid. Pág. 138 y ss.
- Serrafero, M., (1995), *Exceptocracia. ¿Confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*. Lumière, Buenos Aires.
- Sola, J.V., (2020), “La Constitución y la emergencia sanitaria: frente al autoritarismo ineficaz”; en Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho, Departamento de Publicaciones.
- Tchintian, C., Abdala, M. y Bertazzo, M. (mayo de 2021). “*Modernizar la Cámara de Diputados. Adaptaciones durante la pandemia*”. Programa de Políticas Institucionales. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento [CIPPEC]. Disponible en

<https://www.cippec.org/publicacion/modernizar-la-camara-de-diputados-adaptaciones-durante-la-pandemia/>

Torricelli, M., (2019), *Manual de Derecho Constitucional. Organización del Poder*. Astrea, Buenos Aires.

Valadés, D., (2021), “La fuerza normativa de las crisis”; en Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM.

Vázquez Irizarry, W. M., (2010), *Excepción y necesidad: la posibilidad de una teoría general de la emergencia*. SELA, Chile. Pág 9.

Weber, M. (1964) Capítulo IX La institución estatal racional y los partidos políticos y parlamentos modernos (sociología del Estado). En *Economía y Sociedad* Tomo II. Fondo de Cultura Económica. México. Págs. 1047 a 1117.

Ylarri, J. (1 de diciembre de 2020). La restricción de los derechos humanos en épocas de emergencia sanitaria, económica y social. *Revista Derecho y Salud*. Año 4, Número 5; pp.113-131. Universidad Blas Pascal. DOI: [https://doi.org/10.37767/2591-3476\(2020\)20](https://doi.org/10.37767/2591-3476(2020)20)

Zagmutt, V., y Bohmer, M., (2021), “Derecho Penal en tiempos de COVID-19: la criminalización de los incumplimientos a la medida de aislamiento social preventivo obligatorio en Chile y la Argentina”; en Occasional Paper Series 74, Southern Voice.

ANEXO

NRO	EXPTE.	Ingreso al Congreso	Cámara de Ingreso	Decreto	Tema	Fecha de Decreto	Fecha de Publicación	Fecha tratamiento en comisión	OD de Dip.	Art. 113	Dictamen	Sanción Dip.	Sanción Sen.	BO
<b>DICTADOS DURANTE LA PANDEMIA</b>														
1	<a href="#">10-JGM-20</a>	18/3/2020	Diputados	N°260/20	Emergencia Sanitaria (Coronavirus)	12/3/2020	12/3/2020	29/4/2020	<a href="#">0007/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)		13/5/2020	
2	<a href="#">12-JGM-20</a>	19/3/2020	Diputados	N°287/20	Emergencia Sanitaria. Decreto N° 260/2020. Contrataciones directas	16/3/2020	16/3/2020	29/4/2020	<a href="#">0009/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)		13/5/2020	
3	<a href="#">14-JGM-20</a>	19/3/2020	Diputados	N°274/20	Prohibición de ingreso al Territorio Nacional. Disposiciones	17/3/2020	18/3/2020	29/4/2020	<a href="#">0008/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)		13/5/2020	21/7/2020
4	<a href="#">18-JGM-20</a>	4/4/2020	Diputados	N°320/20	Emergencia Pública. Alquileres	19/3/2020	20/3/2020	29/4/2020	<a href="#">0015/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)		13/5/2020	21/7/2020
5	<a href="#">19-JGM-20</a>	6/4/2020	Diputados	N°329/20	Prohíbe despidos sin justa causa y por causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor por el plazo de 60 días.	24/3/2020	25/3/2020	29/4/2020	<a href="#">0025/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		13/5/2020	21/7/2020
6	<a href="#">20-JGM-20</a>	6/4/2020	Diputados	N°325/20	Prórroga hasta el 12/04/2020 del DNU 297/2020 de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio.	24/3/2020	25/3/2020	29/4/2020	<a href="#">0016/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)		13/5/2020	21/7/2020

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
 REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

7	<a href="#">21-JGM-20</a>	6/4/2020	Diputados	N°297/20	Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. Disposiciones. ASPO	19/3/2020	27/3/2020	29/4/2020 0	<a href="#">0010/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)		13/5/2020	30/10/2020
8	<a href="#">22-JGM-20</a>	6/4/2020	Diputados	N°319/20	Emergencia Pública. Hipotecas	28/3/2020	28/3/2020	29/4/2020 0	<a href="#">0014/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)		13/5/2020	21/7/2020
9	<a href="#">23-JGM-20</a>	6/4/2020	Diputados	N°311/20	Emergencia Sanitaria. Abstención de corte de servicios en caso de mora o falta de pago.	29/3/2020	29/3/2020	29/4/2020 0	<a href="#">0011/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)		13/5/2020	30/10/2020
10	<a href="#">24-JGM-20</a>	6/4/2020	Diputados	N°326/20	Instruye constituir Fondo de Garantía Específica con el objeto de otorgar garantías a préstamos para capital de trabajo por parte de las MiPyMes.	29/3/2020	29/3/2020	29/4/2020 0	<a href="#">0017/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)		13/5/2020	21/7/2020
11	<a href="#">25-JGM-20</a>	6/4/2020	Diputados	N°332/20	Programa de Asistencia de emergencia al trabajo y la producción.	31/3/2020	31/3/2020	29/4/2020 0	<a href="#">0019/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)		13/5/2020	21/7/2020
12	<a href="#">26-JGM-20</a>	6/4/2020	Diputados	N°313/20	Emergencia Sanitaria. Amplía los alcances de la prohibición de ingreso al territorio nacional	31/3/2020	31/3/2020	29/4/2020 0	<a href="#">0026/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		13/5/2020	30/10/2020
13	<a href="#">29-JGM-20</a>	8/4/2020	Diputados	N°346/20	Deuda pública. Diferimiento de los pagos de intereses y amortizaciones de capital	31/3/2020	31/3/2020							

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
 REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

14	<a href="#">30-JGM-20</a>	8/4/2020	Diputados	N°347/20	Programa de Asistencia de emergencia al trabajo y la producción. Creación del Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de emergencia al trabajo y la producción.	1/4/2020	1/4/2020	29/4/2020	<a href="#">0020/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)	13/5/2020	30/10/2020
15	<a href="#">31-JGM-20</a>	8/4/2020	Diputados	N°316/20	Prórroga hasta el 30/06/2020 plazo previsto en art. 8 – último párrafo – de la ley 27.541 para que los contribuyentes puedan acogerse al Régimen de Regularización previsto en el título IV en la citada ley.	1/4/2020	1/4/2020	29/4/2020	<a href="#">0013/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)	13/5/2020	
16	<a href="#">32-JGM-20</a>	8/4/2020	Diputados	N°312/20	Emergencia Sanitaria. Suspende cierre de cuentas bancarias.	5/4/2020	6/4/2020	29/4/2020	<a href="#">0012/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)	13/5/2020	21/7/2020
17	<a href="#">33-JGM-20</a>	9/4/2020	Diputados	N°331/20	Prohibición de ingreso al territorio Nacional. Prórroga plazo.	5/4/2020	6/4/2020	29/4/2020	<a href="#">0018/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)	13/5/2020	21/7/2020
18	<a href="#">35-JGM-20</a>	21/4/2020	Diputados	N°355/20	Prórroga “aislamiento social, preventivo y obligatorio”	11/4/2020	11/4/2020	29/4/2020	<a href="#">0021/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)	13/5/2020	21/7/2020
19	<a href="#">36-JGM-20</a>	21/4/2020	Diputados	N°365/20	Prórroga prohibición de ingreso al territorio nacional.	11/4/2020	11/4/2020	29/4/2020	<a href="#">0022/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)	13/5/2020	22/7/2020
20	<a href="#">37-JGM-20</a>	22/4/2020	Diputados	N°376/20	Programa de asistencia de emergencia al trabajo y la producción	13/4/2020	14/4/2020	29/4/2020	<a href="#">0024/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)	13/5/2020	22/7/2020
21	<a href="#">38-JGM-20</a>	22/4/2020	Diputados	N°367/20	Covid 19 - Enfermedad de carácter profesional no listada	19/4/2020	20/4/2020	29/4/2020	<a href="#">0023/2020</a>	14/5/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)	13/5/2020	30/10/2020

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
 REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

22	<a href="#">40-JGM-20</a>	6/5/2020	Diputados	N°409/20	Prórroga "Prohibición de Ingreso al territorio nacional"	26/4/2020	26/4/2020	18/5/2020 0	<a href="#">0031/2020</a> 0	3/6/2020 0	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)		4/6/2020 20	22/7/2020 20
23	<a href="#">41-JGM-20</a>	6/5/2020	Diputados	N°408/20	Prórroga "aislamiento social, preventivo y obligatorio"	26/4/2020	26/4/2020	18/5/2020 0	<a href="#">0032/2020</a> 0	3/6/2020 0	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)		4/6/2020 20	22/7/2020 20
24	<a href="#">43-JGM-20</a>	7/5/2020	Diputados	N°426/20	Prórroga Decreto 311/20 - Abstención de corte de servicios en caso de mora o falta de pago.	30/4/2020	1/5/2020	18/5/2020 0	<a href="#">0033/2020</a> 0	3/6/2020 0	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)		4/6/2020 20	22/7/2020 20
25	<a href="#">46-JGM-20</a>	15/5/2020	Diputados	N°457/20	Modifica el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2020.	10/5/2020	11/5/2020	18/5/2020 0	<a href="#">0036/2020</a> 0	3/6/2020 0	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		4/6/2020 20	22/7/2020 20
26	<a href="#">44-JGM-20</a>	12/5/2020	Diputados	N°459/20	Prórroga "aislamiento social, preventivo y obligatorio"	10/5/2020	11/5/2020	18/5/2020 0	<a href="#">0034/2020</a> 0	3/6/2020 0	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)		4/6/2020 20	22/7/2020 20
DE ACA EN MAS EMPEZÓ A FUNCIONAR EL CONGRESO VIRTUAL. 13/05 PRIMER SESIÓN EN PANDEMIA.														
27	<a href="#">47-JGM-20</a>	20/5/2020	Diputados	N° 487/20	Prórroga ""Prohibición de Despidos"	18/5/2020	19/5/2020	26/5/2020 0	<a href="#">0041/2020</a> 0	8/6/2020 0	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		4/6/2020 20	22/7/2020 20
28	<a href="#">49-JGM-20</a>	27/5/2020	Diputados	N°493/20	Prórroga "aislamiento social, preventivo y obligatorio"	24/5/2020	25/5/2020	14/7/2020 0	<a href="#">0067/2020</a> 0	28/7/2020 20	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)		23/7/2020 020	27/7/2020 20
29	<a href="#">52-JGM-20</a>	8/6/2020	Diputados	N° 520/20	Prórroga "aislamiento social, preventivo y obligatorio". Incorpora el DISPO	7/6/2020	8/6/2020	14/7/2020 0	<a href="#">0068/2020</a> 0	28/7/2020 20	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)		23/7/2020 020	27/7/2020 20
30	<a href="#">53-JGM-20</a>	11/6/2020	Diputados	N°522/20	Intervención Transitoria de la sociedad Vicentin	9/6/2020	9/6/2020							

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
 REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

31	<a href="#">54-JGM-20</a>	11/6/2020	Diputados	N°528/20	Emergencia Pública en materia ocupacional. Ampliase plazo.	9/6/2020	10/6/2020	18/11/2021	<a href="#">574/2021</a>	13/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)	9/12/2021	14/12/2021
32	<a href="#">55-JGM-20</a>	11/6/2020	Diputados	N°529/20	Emergencia pública. Disposiciones.	9/6/2020	10/6/2020	18/11/2021	<a href="#">625/2021</a>	16/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)	9/12/2021	14/12/2021
33	<a href="#">58-JGM-20</a>	22/6/2020	Diputados	N°542/20	Movilidad jubilatoria. Prórroga suspensión	17/6/2020	18/6/2020	18/11/2021	<a href="#">586/2021</a>	14/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		
34	<a href="#">59-JGM-20</a>	22/6/2020	Diputados	N°543/20	Emergencia Sanitaria. Prórroga plazo. Decreto N°311/20. Modificación.	18/6/2020	19/6/2020	18/11/2021	<a href="#">587/2021</a>	14/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		
35	<a href="#">61-JGM-20</a>	24/6/2020	Diputados	N°547/20	Sector Público Nacional. Establécese modalidad de pago de la primera mitad del sueldo anual complementario	22/6/2020	23/6/2020	18/11/2021	<a href="#">619/2021</a>	16/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)	9/12/2021	14/12/2021
36	<a href="#">63-JGM-20</a>	29/6/2020	Diputados	N°576/20	Prórroga. "Distanciamiento social, preventivo y obligatorio". Régimen aplicable. DISPO	29/6/2020	29/6/2020	14/7/2020	<a href="#">0070/2020</a>	28/7/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)	23/7/2020	27/7/2020
37	<a href="#">68-JGM-20</a>	26/6/2020	Diputados	N°569/20	Régimen de Regularización de Deudas. Prorrógase Plazo	26/6/2020	27/6/2020	14/7/2020	<a href="#">0071/2020</a>	28/7/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)	23/7/2020	27/7/2020
38	<a href="#">70-JGM-20</a>	21/7/2020	Diputados	N°605/20	Prórroga "aislamiento social, preventivo y obligatorio" y "distanciamiento social, preventivo y obligatorio".	18/7/2020	18/7/2020	18/11/2021	<a href="#">603/2021</a>	15/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)	9/12/2021	14/12/2021

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
 REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

39	<a href="#">73-JGM-20</a>	28/7/2020	Diputados	N°621/20	Se modifica el Decreto N°332/20 - Programa de Asistencia de emergencia al trabajo y la producción para empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras afectadas por la emergencia sanitaria.	27/7/2020	27/7/2020	18/11/2021	<a href="#">595/2021</a>	14/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)	9/12/2021	14/12/2021
40	<a href="#">75-JGM-20</a>	29/7/2020	Diputados	N°624/20	Prórroga "Prohibición de Despidos"	28/7/2020	28/7/2020	18/11/2021	<a href="#">574/2021</a>	13/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)	9/12/2021	14/12/2021
41	<a href="#">76-JGM-20</a>	31/7/2020	Diputados	N°634/20	Régimen de Regularización de Deudas. Plazo. Prórroga	29/7/2020	30/7/2020	24/8/2020	<a href="#">0082/2020</a>	4/9/2020	Dictamen único por la validez	3/9/2020	7/9/2020
42	<a href="#">77-JGM-20</a>	3/8/2020	Diputados	N°636/20	Vicentin S.A.I.C.-Decreto N° 522/2020 - Derogación	31/7/2020	31/7/2020	3/8/2020	<a href="#">0079/2020</a>	19/8/2020	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)	3/9/2020	7/9/2020
43	<a href="#">78-JGM-20</a>	3/8/2020	Diputados	N°641/20	Aislamiento social preventivo y obligatorio. Establécese	2/8/2020	2/8/2020	18/11/2021	<a href="#">603/2021</a>	15/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)	9/12/2021	14/12/2021
44	<a href="#">79-JGM-20</a>	6/8/2020	Diputados	N°643/20	Programa crédito argentino del Bicentenario para la vivienda única familiar - Pro.Cre.Ar.	4/8/2020	5/8/2020	24/8/2020	<a href="#">0083/2020</a>	4/9/2020	Dictamen único por la validez	3/9/2020	7/9/2020
45	<a href="#">81-JGM-20</a>	18/8/2020	Diputados	N°677/20	Prórroga "aislamiento social, preventivo y obligatorio" y "distanciamiento social, preventivo y obligatorio".	16/8/2020	16/8/2020	18/11/2021	<a href="#">603/2021</a>	15/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)	9/12/2021	14/12/2021

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
 REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

46	<a href="#">83-JGM-20</a>	24/8/2020	Diputados	N°690/20	Argentina Digital. Ley N° 27.078. Modificación.	21/8/2020	22/8/2020	24/8/2020 0	<a href="#">0084/2020</a>	4/9/2020 0	Dictamen único por la validez		3/9/2020 20	7/9/2020 0
47	<a href="#">89-JGM-20</a>	1/9/2020	Diputados	N°706/20	Ley de Ministerios. Modificación	28/8/2020	29/8/2020	18/11/2021	<a href="#">580/2021</a>	14/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)			
48	<a href="#">90-JGM-20</a>	1/9/2020	Diputados	N°714/20	Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio y Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio	30/8/2020	31/8/2020	18/11/2021	<a href="#">603/2021</a>	15/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		9/12/2021	14/12/2021
49	<a href="#">93-JGM-20</a>	21/9/2020	Diputados	N°754/20	Prórroga "aislamiento social, preventivo y obligatorio" y "distanciamiento social, preventivo y obligatorio".	20/9/2020	20/9/2020	18/11/2021	<a href="#">603/2021</a>	15/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		9/12/2021	14/12/2021
50	<a href="#">94-JGM-20</a>	25/9/2020	Diputados	N°761/20	Prórroga "Prohibición de Despidos"	23/9/2020	24/9/2020	18/11/2021	<a href="#">574/2021</a>	13/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		9/12/2021	14/12/2021
51	<a href="#">96-JGM-20</a>	28/9/2020	Diputados	N°767/20	Decreto N° 319/2020 (Emergencia Pública. Hipotecas). Prórroga.	24/9/2020	25/9/2020	18/11/2021	<a href="#">594/2021</a>	14/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)			
52	<a href="#">97-JGM-20</a>	29/9/2020	Diputados	N°777/20	Ley de Ministerios. Modificación	25/9/2020	28/9/2020	18/11/2021	<a href="#">580/2021</a>	14/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)			
53	<a href="#">98-JGM-20</a>	29/9/2020	Diputados	N°756/20	Prohibición de suspensión o corte de servicios públicos en caso de marco o falta de pago hasta el 31 de diciembre de 2020	20/9/2020	20/9/2020	18/11/2021	<a href="#">598/2021</a>	14/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)			

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
 REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

54	<a href="#">105-JGM-20</a>	14/10/2020	Diputados	N°792/20	Prórroga "aislamiento social, preventivo y obligatorio" y "distanciamiento social, preventivo y obligatorio".	11/10/2020	12/10/2020	18/11/2021	<a href="#">603/2021</a>	15/12/2021	I Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		9/12/2021	14/12/2021
55	<a href="#">108-JGM-20</a>	27/10/2020	Diputados	N°814/20	Aislamiento Social, preventivo obligatorio y distanciamiento social, preventivo obligatorio.	25/10/2020	26/10/2020	18/11/2021	<a href="#">603/2021</a>	15/12/2021	I Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		9/12/2021	14/12/2021
56	<a href="#">109-JGM-20</a>	27/10/2020	Diputados	N°819/20	Fuerzas de seguridad. Fijense haberes mensuales	25/10/2020	26/10/2020	18/11/2021	<a href="#">649/2021</a>	16/12/2021	I Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)			
57	<a href="#">111-JGM-20</a>	4/11/2020	Diputados	N°833/20	Régimen de Regularización de Deudas. Prorrógase Plazo	30/10/2020	31/10/2020	18/11/2021	<a href="#">612/2021</a>	16/12/2021	I Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)			
58	<a href="#">113-JGM-20</a>	6/11/2020	Diputados	N°840/20	Modificación de la Ley 24.714 sobre Regimen de Asignaciones Familiares	4/11/2020	4/11/2020	18/11/2021	<a href="#">608/2021</a>	15/12/2021	I Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)			
59	<a href="#">115-JGM-20</a>	9/11/2020	Diputados	N°875/20	Reemplaza la medida del -ASPO- por el DISPO-, desde el 9 al 29 de noviembre de 2020.	7/11/2020	7/11/2020	18/11/2021	<a href="#">603/2021</a>	15/12/2021	I Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		9/12/2021	14/12/2021
60	<a href="#">116-JGM-20</a>	17/11/2020	Diputados	N°891/20	Prórroga la prohibición de efectuar despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor por el plazo de sesenta (60) días contados a partir del vencimiento del	13/11/2020	16/11/2020	18/11/2021	<a href="#">574/2021</a>	13/12/2021	I Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		9/12/2021	14/12/2021

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
 REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

					plazo establecido por el Decreto N°761/20										
61	<a href="#">117-JGM-20</a>	19/11/2020	Diputados	N°892/20	Declarar De interés público y como objetivo prioritario la promoción del gas natural argentino y se aprueba el plan de promoción de la producción del gas natural argentino-esquema de oferta y demanda 2020-2024.	13/11/2020	16/11/2020	18/11/2021	<a href="#">631/2021</a>	16/12/2021	I Dictamen Mayoría(Validez)- II-Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		9/12/2021	14/12/2021	
62	<a href="#">121-JGM-20</a>	26/11/2020	Diputados	N°946/20	Modificación Del artículo 5°del Decreto N°1023/01,de contrataciones del Estado.	26/11/2020	27/11/2020	18/11/2021	<a href="#">614/2021</a>	16/12/2021	I Dictamen Mayoría(Validez)- II-Dictamen Minoría (INVALIDEZ)				
63	<a href="#">122-JGM-20</a>	1/12/2020	Diputados	N°961/20	Se amplía hasta el 25 de enero de 2021 la emergencia pública en materia ocupacional.	29/11/2020	30/11/2020	18/11/2021	<a href="#">574/2021</a>	13/12/2021	I Dictamen Mayoría(Validez)- II-Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		9/12/2021	14/12/2021	
64	<a href="#">123-JGM-20</a>	1/12/2020	Diputados	N°956/20	Prórroga "ASPO" y "DISPO"-Régimen aplicable desde el 30 de noviembre hasta el 20 de diciembre de 2020, inclusive.	29/11/2020	30/11/2020	18/11/2021	<a href="#">603/2021</a>	15/12/2021	I Dictamen Mayoría(Validez)- II-Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		9/12/2021	14/12/2021	
65	<a href="#">125-JGM-20</a>	3/12/2020	Diputados	N°966/20	Se prorroga el régimen de regularización de la Ley N°27.541,de emergencia pública,hasta el 15 de diciembre de 2020.	30/11/2020	1/12/2020	18/11/2021	<a href="#">609/2021</a>	15/12/2021	I Dictamen Mayoría(Validez)- II-Dictamen Minoría (INVALIDEZ)				
66	<a href="#">127-JGM-20</a>	10/12/2020	Diputados	N°975/20	Modificación del Presupuesto General de la Administración	5/12/2020	6/12/2020	18/11/2021	<a href="#">582/2021</a>	14/12/2021	I Dictamen Mayoría(Validez)- II-Dictamen Minoría				

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
 REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

					Nacional para el ejercicio 2020.						(INVALIDEZ)			
67	<a href="#">130-JGM-20</a>	17/12/2020	Diputados	N° 1020/20	Renegociación de la revisión tarifaria integral, prevista en la Ley 27.541, de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública.	16/12/2020	17/12/2020	18/11/2021	<a href="#">632/2021</a>	16/12/2021	I Dictamen Mayoría(Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)			
68	<a href="#">132-JGM-20</a>	22/12/2020	Diputados	N° 1033/20	Se establece que los regímenes de aislamiento social, preventivo y obligatorio-ASPO-y de distanciamiento social, preventivo y obligatorio-DISPO-, tienen vigencia del 21 de diciembre de 2020 al 31 de enero de 2021.	20/12/2020	21/12/2020	18/11/2021	<a href="#">603/2021</a>	15/12/2021	I Dictamen Mayoría(Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		9/12/2021	14/12/2021
69	<a href="#">133-JGM-20</a>	29/12/2020	Diputados	N° 1036/20	Se establece que la Dirección Nacional de Vialidad conserva y mantiene la administración de los corredores viales nacionales en la provincia de Mendoza.	22/12/2020	23/12/2020	18/11/2021	<a href="#">636/2021</a>	16/12/2021	I Dictamen Mayoría(Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)			
70	<a href="#">136-JGM-20</a>	30/11/2020	Diputados	N° 945/20	Se sustituye el inciso d) del artículo 7° del Decreto N° 260/20	26/11/2020	27/11/2020	18/11/2021	<a href="#">610/2021</a>	15/12/2021	I Dictamen Mayoría(Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		9/12/2021	14/12/2021
71	<a href="#">143-JGM-20</a>	26/1/2021	Diputados	N° 39/21	Emergencia Pública en materia ocupacional. Amplía plazo.	22/1/2021	23/1/2021	18/11/2021	<a href="#">574/2021</a>	13/12/2021	I Dictamen Mayoría(Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		9/12/2021	14/12/2021

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
 REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

72	<a href="#">144-JGM-20</a>	1/2/2021	Diputados	N°67/21	Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio y Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio	29/1/2021	30/1/2021	18/11/2021	<a href="#">603/2021</a>	15/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		9/12/2021	14/12/2021
73	<a href="#">145-JGM-20</a>	2/2/2021	Diputados	N°66/21	Emergencia Pública. Decreto N° 320/2020. Prórroga.	29/1/2021	30/1/2021	18/11/2021	<a href="#">621/2021</a>	16/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)			
74	<a href="#">146-JGM-20</a>	8/2/2021	Diputados	N°80/21	Sector Público Nacional. Otórgase suma fija no remunerativa y no bonificable por única vez.	4/2/2021	5/2/2021	18/11/2021	<a href="#">627/2021</a>	16/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)			
75	<a href="#">148-JGM-20</a>	23/2/2021	Diputados	N°122/21	Sustituye el artículo 1° del Decreto N° 606/14 y sus modificatorios sobre creación del Fondo para el Desarrollo Económico Argentino - FONDEAR -	21/2/2021	22/2/2021	18/11/2021	<a href="#">639/2021</a>	16/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)			
76	<a href="#">1-JGM-21</a>	1/3/2021	Diputados	N°125/21	Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio y Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio. FIN ASPO, SIGUIÓ DISPO	27/2/2021	28/2/2021	18/11/2021	<a href="#">603/2021</a>	15/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		9/12/2021	14/12/2021
77	<a href="#">2-JGM-21</a>	5/3/2021	Diputados	N° 138/21	Deroga el DNU 70/17, sobre régimen de política migratoria argentina.	4/3/2021	5/3/2021	18/11/2021	<a href="#">578/21</a>	13/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)			
78	<a href="#">4-JGM-21</a>	12/3/2021	Diputados	N°167/21	Se prorroga la emergencia sanitaria hasta el 31 de diciembre de 2021. EMERGENCIA SANITARIA	11/3/2021	11/3/2021	30/6/2021	<a href="#">425/2021</a>	14/7/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		15/7/2021	19/7/2021

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
 REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

79	<a href="#">5-JGM-21</a>	16/3/2021	Diputados	N°168/21	Se proroga el Decreto 125/21 y los plazos establecidos en sus artículos 2, 9, 19, 30 y 31, así como sus normas complementarias, hasta el 31 de marzo de 2021.	12/3/2021	13/3/2021							
80	<a href="#">8-JGM-21</a>	8/4/2021	Diputados	N°234/21	Se crea el régimen de fomento de inversión para las exportaciones.	6/4/2021	7/4/2021	18/11/2021	<a href="#">605/2021</a>	15/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)			
81	<a href="#">9-JGM-21</a>	9/4/2021	Diputados	N°235/21	Se establece medidas generales de prevención y disposiciones locales y focalizadas de contención, para mitigar la propagación del VIRUS SARS - COV - 2 hasta el 30 de abril de 2021.	8/4/2021	8/4/2021	23/4/2021	<a href="#">377/2021</a>	6/5/2021	Dictamen único por la validez	13/5/2021	31/5/2021	
82	<a href="#">10-JGM-21</a>	19/4/2021	Diputados	N°241/21	Se modifica el Decreto N°235/21.	15/4/2021	16/4/2021	23/4/2021	<a href="#">378/2021</a>	6/5/2021	Dictamen único por la validez	13/5/2021	31/5/2021	
83	<a href="#">13-JGM-21</a>	27/4/2021	Diputados	N°266/21	Prorroga prohibiciones de despidos y suspensiones LCT hasta el 31 de mayo de 2021	21/4/2021	22/4/2021	18/11/2021	<a href="#">574/2021</a>	13/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)	9/12/2021	14/12/2021	
84	<a href="#">14-JGM-21</a>	3/5/2021	Diputados	N°287/21	Medidas generales de prevención IMP	30/4/2021	1/5/2021	5/5/2021	<a href="#">381/2021</a>	18/5/2021	Dictamen único por la validez	13/5/2021	31/5/2021	

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
 REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

85	<a href="#">20-JGM-21</a>	25/5/2021	Diputados	N°334/21	Se prorroga el DNU 287/21, donde se establecen medidas generales de prevención y disposiciones locales y focalizadas de contención, para mitigar la propagación del VIRUS SARS - COV - 2, desde el 22 al 30 de mayo de 2021 y los días 5 y 6 de junio de 2021.	21/5/2021	22/5/2021	26/5/2021 1	<a href="#">388/2021</a>	9/6/2021 1	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)	2/6/2021	4/6/2021
86	<a href="#">21-JGM-21</a>	31/5/2021	Diputados	N°345/21	Se prorrogan las prohibiciones de despidos y suspensiones LCT hasta el 30 de junio de 2021.	27/5/2021	28/5/2021	18/11/2021	<a href="#">574/2021</a>	13/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)	9/12/2021	14/12/2021
87	<a href="#">23-JGM-21</a>	15/6/2021	Diputados	N°381/21	Prórroga del Decreto 287/21, sobre medidas de contención para mitigar la propagación del Virus Sars - Cov-2	11/6/2021	12/6/2021	17/6/2021 1	<a href="#">418/2021</a>	17/7/2021 1	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)	24/6/2021	28/6/2021
88	<a href="#">24-JGM-21</a>	17/6/2021	Diputados	N°388/21	Se derogan los artículos 22, 27, 28 y 29 del Decreto N° 95/18 – restablece la vigencia del texto de los artículos 75, 77, 79, 81 y 82 de la ley de seguridad aeroportuaria N° 26 102	15/6/2021	16/6/2021	18/11/2021	<a href="#">592/2021</a>	14/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		
89	<a href="#">25-JGM-21</a>	17/6/2021	Diputados	N°389/21	Se faculta para otorgar avales por operaciones de crédito público de IEASA y se derogan las disposiciones relativas	15/6/2021	16/6/2021	18/11/2021	<a href="#">593/2021</a>	14/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
 REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

					a centrales eléctricas y de hidrocarburos									
90	<a href="#">28-JGM-21</a>	29/6/2021	Diputados	N°412/21	Deuda Pública. Disposiciones.	25/6/2021	26/6/2021	18/11/2021	<a href="#">600/2021</a>	15/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)			
91	<a href="#">29-JGM-21</a>	29/6/2021	Diputados	N°411/21	Prórroga del Decreto 287/21, sobre medidas de contención para mitigar la propagación del Virus Sars - Cov-2	25/6/2021	26/6/2021	30/6/2021	<a href="#">426/2021</a>	14/7/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)	15/7/2021	19/7/2021	
92	<a href="#">30-JGM-21</a>	29/6/2021	Diputados	N°413/21	Emergencia Pública en materia ocupacional. Amplía plazo.	25/6/2021	28/6/2021	18/11/2021	<a href="#">574/2021</a>	13/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)	9/12/2021	14/12/2021	
93	<a href="#">33-JGM-21</a>	5/7/2021	Diputados	N°431/21	Modificación la Ley 27573 y se establece un Marco Legal para el desarrollo del plan nacional de vacunación destinado a generar inmunidad adquirida contra la Covid-19 con inclusión de la protección de los niños, niñas y adolescentes.	2/7/2021	3/7/2021	6/7/2021	<a href="#">428/2021</a>	20/7/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (Validez)	15/7/2021	19/7/2021	
94	<a href="#">35-JGM-21</a>	13/7/2021	Diputados	N°455/21	Prórroga del Decreto 287/21, sobre medidas de contención para mitigar la propagación del Virus Sars - Cov-2	9/7/2021	9/7/2021	18/11/2021	<a href="#">650/2021</a>	16/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)	9/12/2021	14/12/2021	
95	<a href="#">37-JGM-21</a>	20/7/2021	Diputados	N°475/21	Se incorporan los artículos 22 bis y 27 bis a la Ley N°24241 y sus modificaciones - Reconocimiento de	17/7/2021	19/7/2021	18/11/2021	<a href="#">602/2021</a>	15/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)			

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
 REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

					aportes por tareas de cuidado.										
96	<a href="#">39-JGM-21</a>	9/8/2021	Diputados	N°489/21	Modificación del Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2021.	4/8/2021	5/8/2021	18/11/2021	<a href="#">626/2021</a>	16/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)				
97	<a href="#">41-JGM-21</a>	10/8/2021	Diputados	N°494/21	Medidas sanitarias para todo el territorio nacional hasta el 1 de octubre de 2021 - Parámetros para definir situaciones de alarma epidemiológica y sanitaria.	6/8/2021	7/8/2021	18/11/2021	<a href="#">650/2021</a>	16/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)	9/12/2021	14/12/2021		
98	<a href="#">42-JGM-21</a>	18/8/2021	Diputados	N° 512/21	Se crea el programa crédito a tasa cero 2021 con el objeto de asistir a trabajadores y trabajadoras adheridos al régimen simplificado para pequeños contribuyentes.	12/8/2021	13/8/2021	18/11/2021	<a href="#">611/2021</a>	15/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)				
99	<a href="#">44-JGM-21</a>	26/8/2021	Diputados	N°556/21	Creación del Ente Nacional de Control y Gestión de la vía navegable.	24/8/2021	25/8/2021	18/11/2021	<a href="#">622/2021</a>	16/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)				
100	<a href="#">48-JGM-21</a>	30/9/2021	Diputados	N°622/21	Incorporación de recursos corrientes previsto en la Ley N°27591 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2021.	17/9/2021	18/9/2021	18/11/2021	<a href="#">634/2021</a>	16/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)				

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
 REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

101	<a href="#">49-JGM-21</a>	4/10/2021	Diputados	N°678/21	Medidas sanitarias para todo el territorio nacional hasta el 31 de diciembre de 2021. IMP X FECHA	30/9/2021	1/10/2021	18/11/2021	<a href="#">616/2021</a>	16/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)	9/12/2021	14/12/2021
102	<a href="#">52-JGM-21</a>	5/10/2021	Diputados	N°674/21	Prestación Anticipada Jubilatoria	29/9/2021	30/9/2021	18/11/2021	<a href="#">624/2021</a>	16/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		
103	<a href="#">55-JGM-21</a>	26/10/2021	Diputados	N°725/21	Se crea el fondo para la ampliación de la matriz productiva fueguina - FAMP FUEGUINA	22/10/2021	23/10/2021	18/11/2021	<a href="#">651/2021</a>	16/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)	9/12/2021	14/12/2021
104	<a href="#">57-JGM-21</a>	1/11/2021	Diputados	N°744/21	Creación del cuerpo de abogadas y abogados para víctimas de violencia de género en el ámbito del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.	28/10/2021	29/10/2021	18/11/2021	<a href="#">635/2021</a>	16/12/2021	I- Dictamen Mayoría (Validez)- II- Dictamen Minoría (INVALIDEZ)		
105	<a href="#">62-JGM-21</a>	18/11/2021	Diputados	N°805/21	Prórroga de los plazos establecidos en los artículos 1° y 2° de la Ley N°26160, prorrogados por las leyes 26554, 26894 y 27400, hasta el 23 de noviembre de 2025.	17/11/2021	18/11/2021						
106	<a href="#">63-JGM-21</a>	29/11/2021	Diputados	N°809/21	Modificación del Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2021.	25/11/2021	26/11/2021						
107	<a href="#">66-JGM-21</a>	13/12/2021	Diputados	N°836/21	Se modifica el Decreto 234 del 26 de abril de 2021.	8/12/2021	9/12/2021						

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y EL PODER PÚBLICO EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS.  
 REPENSAR UN DISEÑO CONSTITUCIONAL A FUTURO

108	<a href="#">69-JGM-21</a>	20/12/2021	Diputados	N°857/21	Se amplía la prestación Progresar de manera que alcance a jóvenes de entre 16 años y 24 años de edad inclusive y protege la situación de jóvenes que se encuentren en un estadio avanzado de su educación superior, hasta la edad de 30 años inclusive.	16/12/2021 1	17/12/2021 1										
109	<a href="#">71-JGM-21</a>	27/12/2021	Diputados	N°885/21	Se otorga una suma fija no remunerativa no bonificable extraordinaria de \$20.000 a abonarse con los salarios del mes de diciembre de 2021, para el personal en actividad de las jurisdicciones y organismos del PEN.	23/12/2021 1	24/12/2021 1										
110	<a href="#">72-JGM-21</a>	27/12/2021	Diputados	N°886/21	Se amplía hasta el 30/6/22 la emergencia pública en materia ocupacional declarada por el Decreto de Necesidad y Urgencia N°34/19 y ampliada por sus similares Nros.528/20,961/20 y 39/21	23/12/2021 1	24/12/2021 1										
111	<a href="#">73-JGM-21</a>	28/12/2021	Diputados	N°867/21	Prórroga la emergencia sanitaria hasta el día 31 de diciembre de 2022-Modificaciones al Decreto N°260/20-Medidas sanitarias.	23/12/2021 1	24/12/2021 1										

FIN DEL PERIODO ANALIZADO