

La delegación legislativa

Por Paula MONTEFIORI*

* Abogada. Especialista en Derecho Administrativo (UNR). Especialista en Derecho Penal (UNL). Jefe de Trabajos Prácticos (interina) de la cátedra de Derecho Constitucional de titularidad del Dr. Horacio D. Rosatti de la FCJS-UNL. Asesora Legal de la CJPER.

*La delegación de facultades legislativas
de la asamblea en el gobierno se ha convertido
en una manifestación universal de la época tecnológica.*
Karl Loewenstein

1. Introducción

Hace ya quince años que la Constitución Nacional fue por reformada por última vez.

La Convención Constituyente de 1994 reunida en Santa Fe y Paraná fue convocada a impulso de los dos partidos políticos mayoritarios de nuestro país y donde primó en todo momento la búsqueda de consensos.

La necesidad de la reforma fue normativamente declarada a través de la Ley 24309 (BO 31-12-1993) mediante la cual se detallaban los artículos que podían modificarse y aquellos que no podían serlo, sancionando con la nulidad absoluta todo apartamiento de los constituyentes. Puntualmente, en el artículo 2 *in fine* se transcribe el denominado “Núcleo de Coincidencias Básicas” que constituía un conjunto de temas que tenía el carácter de indivisible y hermético, entre los cuales en primer lugar se encontraba como finalidad de la reforma constitucional a la atenuación del sistema presidencialista.

Esta atenuación se llevaría a cabo con una serie de medidas que iban desde la implementación de un jefe de gabinete de ministros, figura que tenía origen en los sistemas de gobierno parlamentarios, sumado a la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, a la limitación de la facultad de elegir los jueces inferiores en razón de la creación del Consejo de la Magistratura, la previsión y reglamentación constitucional de los decretos de necesidad y urgencia y también, respecto al tema que nos ocupa, a la legislación delegada.

La Convención Constituyente terminó su tarea y fue sancionada la reforma, disponiendo la vigencia del texto constitucional ordenado, el que reemplaza al anteriormente vigente.

Ahora bien, a quince años de vigencia, podemos decir si se ha logrado esta finalidad de atenuar el presidencialismo, y más precisamente, qué ha pasado en este tiempo con la delegación legislativa. Este será el objeto del presente trabajo, para lo cual se hará un análisis de este instituto, detallando su fundamentación, antecedentes jurisprudenciales y su funcionamiento.

2. Justificación histórica

La historia del constitucionalismo podría resumirse como constante búsqueda de herramientas e instrumentos para limitar el poder estatal, siguiendo a Loewenstein.

La teoría clásica de división de poderes fue diseñada originalmente por Locke y Montesquieu para garantizar la libertad individual y los derechos fundamentales del hombre, frente a la concentración y abuso del poder imperante en esa época. Recordemos que en casi toda Europa a mediados del siglo XVIII predominaba y se habían consolidado los Estados de tipo absolutistas.

Como consecuencia directa del desarrollo de la teoría de la división de poderes en su versión tradicional, Locke elaboró en su tratado publicado por primera vez a fines del siglo XII, el conocido principio enunciado así: “*delegata potestas non potest delegari*” que implicaba que el poder delegado no podía a su vez ser delegado.

Ello significaba que el poder de hacer la ley que había sido originariamente delegado por

los hombres a través de un contrato o pacto celebrado, no podía a la vez ser delegado a otro órgano o repartición puesto que ello derivaría en un incumplimiento unilateral de aquel contrato social.

No nos olvidemos de que este filósofo inglés fue un gran teórico de la libertad, defensor de los derechos individuales –especialmente de la propiedad privada– y del parlamentarismo inglés, y que consideraba al Poder Legislativo como el poder supremo del Estado. Así, en sus palabras se aprecia: “La legislatura no puede transferir a nadie el poder de hacer las leyes; pues como ese poder le ha sido delegado por el pueblo, no puede pasárselo a otros. Sólo el pueblo puede determinar el tipo de Estado, lo cual hace constituyendo el poder legislativo e indicando en qué manos ha de estar [...] El poder de la legislatura, al derivarse de una cesión voluntaria del pueblo y de una institución hecha por éste, no puede ser otro que el que positivamente le ha sido otorgado, a saber: el poder de hacer leyes, y no el poder de hacer legisladores. Por lo tanto, la legislatura está incapacitada para transferir a otros la autoridad de hacer leyes”.¹

Con el transcurso del tiempo, la trinidad de poderes del Estado fue adquiriendo mayor complejidad, teniendo en cuenta los cambios que operaban en la forma de Estado y la aparición del Estado de Bienestar.

Los cambios económicos producto de las grandes crisis de ese siglo, las dos guerras mundiales y el nuevo esquema social² conlleva a que los cometidos estatales se amplíen considerablemente, y en especial, en aquellos países con gobiernos presidencialistas se produce un aumento de las facultades del Poder Ejecutivo.

Se comienza hablar entonces, de una crisis de la teoría clásica de división de poderes. En esta línea se enrola Jellinek,³ quien niega su vigencia sosteniendo que es posible hablar de una división de competencias, pero no de una división de poderes puesto que el poder estatal es único e indivisible, y que cada órgano estatal representa dentro de sus límites el poder del Estado.

Por su parte, Loewenstein⁴ considera superada la teoría original de la división de poderes pero admite que lo que perdura en ella es que por un lado, el Estado tiene que cumplir determinadas funciones provenientes de la propia división del trabajo, y por otro, que los destinatarios del poder se ven beneficiados si las funciones están distribuidas en distintos órganos. En su reemplazo propone sustituir a esta teoría por el teorema del control, sustituyendo las tres funciones clásicas –legislativa, ejecutiva y judicial– por las de determinación de la decisión, ejecución de la misma y control político de ella.

Naturalmente, esto traspasó las fronteras y en nuestro país, con un marcado gobierno presidencialista desde sus orígenes, se produjo un incremento sostenido en la órbita del Poder Ejecutivo en desmedro del Poder Legislativo, aunque no sin objeciones.⁵

¹ Ver Locke.

² A modo de ejemplo, en los Estados Unidos en la década del '30 el Poder Ejecutivo en manos de Roosevelt se enfrentó ante una grave crisis económica y social producto de la cual se produjeron trece millones de desempleados y la clausura de gran cantidad de bancos, lo que originó que se tomaran enérgicas medidas por parte de este Poder lo que con una resistencia inicial luego fue convalidado por la Corte Suprema de ese país. También en Francia, luego de la Primera Guerra Mundial y por el natural estado de beligerancia que ésta supuso, los Parlamentos se vieron obligados a otorgar poderes legislativos a sus gobiernos para poder hacer frente al cambiante escenario, institucionalizando de alguna manera lo que la doctrina alemana denominó “procedimientos legislativos simplificados”.

³ Ver Jellinek.

⁴ Ver Loewenstein.

⁵ Linares Quintana se pronuncia en contra de la delegación legislativo en razón de que la considera como una negación categórica del principio de división de poderes.

A pesar de los esfuerzos realizados por los constituyentes en la reforma de la Constitución efectuada en 1994, es una realidad evidente el aumento –aún en nuestros días– de facultades del Poder Administrador a través de su actividad reglamentaria.

Se ha señalado que ello responde a la misma naturaleza de la actividad de gobierno, que requiere decisiones expeditivas, y en ese contexto, el Poder Legislativo aparece como un órgano de representación, de control y no de gobierno, frente al Poder Ejecutivo que debe ponerse a la altura de las cambiantes circunstancias.

Ahora bien, es preciso “flexibilizar” la *regla lockeana* de la prohibición de la delegación puesto que la delegación legislativa no sólo que se ha convertido en una necesidad de la praxis actual en virtud de la nueva fisonomía que han adquirido los Estados contemporáneos, y los complejos y nuevos cometidos que están abocados a cumplir; sino que ha sido pensada en un contexto de un gobierno absolutamente distinto, de tipo parlamentario, donde la distribución de funciones entre los distintos órganos de gobierno se efectúa de otra manera.

Así lo han entendido países como Francia y los Estados Unidos. El primero de ellos, quizá de mayor significación en razón de tratarse de un sistema parlamentario, a partir de la Primera Guerra Mundial se vio en la premura de delegar cierta parte de los poderes legislativos al gobierno para hacer frente a las necesidades de la contienda para agilizar y brindar rápidas soluciones o respuestas. Sin embargo, este tipo de medidas si bien todavía novedosas, habían sido planteadas en teoría con bastante antelación en ese país.

En ese país, la evolución republicana que reemplazó a la monarquía, significó un marcado desplazamiento de poder hacia el Parlamento, que terminó asumiendo el papel directivo en la ejecución de la política gubernativa, en perjuicio de la realización de su función legislativa. Como consecuencia de ello, comenzaron a delegar facultades para legislar sobre materias de su competencia.

Después de la Segunda Guerra Mundial y con el establecimiento de la IV República, Francia intentó volver al predominio absoluto del Parlamento en la sanción de las leyes, intento que no prosperó en la práctica por la inestabilidad política que el país atravesaba en esa época.

Con el dictado de la Constitución de 1958 y el establecimiento de la V República se produjo un quiebre, que implicó el fin del predominio absoluto del Parlamento en base al reforzamiento del Poder Ejecutivo y a un nuevo esquema de relaciones entre ambos poderes, que legitimó el ámbito de reserva reglamentario y legitimó la técnica de la delegación legislativa, estableciendo un procedimiento para su sanción.

Distinto ha sido el camino por el que transitó, al otro lado del océano Atlántico, Estados Unidos de América, a partir de su declaración de independencia y del dictado de su Constitución unos años más tarde en 1787, donde puede apreciarse que a pesar de que se instauró un sistema de gobierno presidencialista, existe una estrecha colaboración y cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

En ese país, “la delegación legislativa se ha configurado como el centro mismo de la división de poderes en su faz dinámica como el instituto que refleja más adecuadamente los cambios operados durante la evolución de las relaciones Ejecutivo-Congreso, al compás de las necesidades sociales a las que la actividad estatal trata de dar adecuada solución”.⁶

⁶ Ver Santiago (h) y Thury Cornejo, p. 69 y ss.

La Corte Suprema de los Estados Unidos reconoció tempranamente y casi sin excepciones, que el Congreso podía delegar en el Poder Ejecutivo la tarea de “llenar los detalles” de una ley, siempre y cuando aquél fijara el estándar primario que debía ser aplicado, es decir, fijara en forma clara y precisa la política legislativa dentro de la cual podía actuar el órgano delegado.⁷

En pocas palabras, atendiendo a la jurisprudencia y doctrina norteamericanas, si bien el Congreso no puede delegar la facultad de legislar, sí puede transferir facultades para llenar los detalles no contemplados en la ley fijando una clara política legislativa que sirva de marco para el órgano delegado, o lo que se denomina el “*standard* inteligible” para que éste no se aparte de la voluntad de los legisladores.

Es así como la delegación legislativa se transforma en una especie de necesidad para el buen gobierno de un Estado cuyo desarrollo obedece entre otras, a las siguientes razones sistematizadas por Hermann Finer: 1) la excesiva cantidad de asuntos que caen dentro del Parlamento-Congreso, comparada con el tiempo que estos órganos deliberativos tienen para tratarlos; este autor sostiene que ningún Parlamento puede hallar tiempo suficiente para llevar a cabo esta función aunque trabajase las veinticuatro horas del día sin interrupción; 2) al carácter complejo o técnico sobre los temas objeto de legislación, ejemplificando con enfermedades de animales, clases de drogas, sustancias tóxicas, que son reguladas por la ley y que el órgano legislativo no se halla en condiciones de especificar puesto que necesita de expertos y técnicos que les ayuden a completar las leyes; 3) la rapidez con que se dan nuevas situaciones que a veces requiere de cierta flexibilidad o discreción administrativa.

De la misma manera que adquirió regularidad en Francia y en Estados Unidos, el fenómeno de la delegación fue asumiendo protagonismo en nuestro país, aunque no sin algunas particularidades.

3. Antecedentes en el derecho constitucional argentino

Como antes se anticipó, en nuestro país la delegación legislativa tiene su historia y razones propias. Este instituto jurídico —que ha adquirido mayor difusión en la actualidad como consecuencia de su desarrollo y difundida y habitual aplicación—, no es nuevo, sino que por el contrario ha venido desarrollándose hace tiempo siendo menester remontarnos a la época del dictado de nuestra Constitución Nacional en 1853 para luego llegar a nuestros días.

El texto originario de la Constitución histórica de 1853/60 no contiene ninguna norma relativa a la delegación legislativa. Incluso, de una interpretación literal y estática del mismo podríamos concluir con que la delegación de competencias de un poder hacia otro estaba prohibida en su versión originaria, no sólo por la posible violación al sistema de división de poderes adoptado a través de la forma republicana de gobierno en el artículo 1, sino porque además en el artículo 29 sanciona la concesión de facultades extraordinarias por parte del Congreso hacia el Poder Ejecutivo con la pena de ser declarados infames traidores a la patria.

⁷ Una de los casos excepcionales donde la Corte estadounidense negó la delegación fue “Panamá Refining Co. v. Ryan” de 1935 durante el primer mandato de gobierno del presidente Roosevelt, en el que se planteó la inconstitucionalidad de la llamada Ley Nacional de Reversión de la Industria que autorizaba al Presidente a prohibir la circulación en el comercio interestatal y exterior del petróleo producido en exceso de las cuotas fijadas por las leyes locales. La sentencia, que se dictó con el voto de los miembros del tribunal divididos, declaró la inconstitucionalidad de la delegación legislativa por haber sido demasiado amplia y no haber declarado los objetivos del ejercicio de tal poder, ni fijado un patrón para que el Poder Ejecutivo actúe.

Esta última norma ha sido calificada por Bidart Campos⁸ como “la norma más auténtica de la Carta Magna” en razón de que tuvo como fuente histórica a la habitual delegación de facultades por parte de los gobernadores a la Legislatura de Buenos Aires, que de esa manera poseía un poder casi ilimitado y concentrado en un sola persona.⁹ Asimismo, a este artículo conjuntamente con la forma republicana de gobierno y con el principio de legalidad, se han aferrado aquellos autores que niegan la posibilidad del fenómeno de la delegación legislativa en nuestro sistema jurídico.¹⁰

En nuestra opinión, corresponde realizar una interpretación adecuada de esa norma, por la cual se pretendió evitar el exceso o acumulación de poder en manos de un solo detentador, apoyado en razones histórica basadas en la experiencia institucional vivida; pero no tiene correspondencia directa con el fenómeno de la delegación aquí estudiado, donde si bien existe una transferencia parcial de competencia del órgano legislativo al Poder Ejecutivo, ello solamente puede suceder con el control del Congreso y con el límite material insuperable que viene dado por un reforzado principio de legalidad o esfera de reserva absoluta de la ley. Además, al ser el traspaso de carácter temporario y no permanente, el órgano delegante puede retomarla en cualquier momento, y por otra parte, la competencia transferida nunca es total sino que abarca algunos aspectos delimitados lo más precisamente posible.

El derecho no es algo estático sino más bien que su aplicación y principalmente su interpretación debe ser realizada en forma dinámica. El método interpretativo puramente exegético debe ser sustituido por una interpretación que permita proyectar las normas a realidades muy distintas y distantes de las tenidas en cuenta al momento de su sanción.

Concordante con ello, el sistema presidencialista adoptado como forma de gobierno implicaba una coordinación del órgano ejecutivo con los otros dos poderes, atribuyéndole diversas facultades legislativas –como por ejemplo la iniciativa legislativa en todas las materias y la potestad reglamentaria expresa– como también judiciales.

Sin perjuicio de la laguna constitucional, al igual que sucedió en Estados Unidos de América -cuya Constitución es fuente material de la nuestra- como en Francia e Inglaterra, la delegación legislativa comenzó adquirir fuerza propia en la práctica y en la constitución material, por lo que fue necesario darle un marco regulatorio, que primero vino dado por la jurisprudencia hasta que finalmente, tuvo consagración en el texto constitucional con la reforma de 1994 y la introducción del artículo 76 y de la cláusula transitoria octava.

4. Desarrollo jurisprudencial

El papel desempeñado por la Corte Suprema de Justicia en esta temática ha sido de suma utilidad, aunque no haya coincidencia en todos los aspectos.

La intervención de nuestro más alto tribunal se vio motivada por la creciente práctica de los gobiernos de turno de acudir a la delegación legislativa.

⁸ Bidart Campos, Germán. *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo I, Editorial Ediar, Buenos Aires, 1996.

⁹ “A Martín Rodríguez en 1820, a Viamonte en 1829 y a Juan Manuel de Rosas en 1835 y 1851. Como consecuencia de esas normas el gobernador Rodríguez, a quién se le había otorgado el “lleno de facultades” fue autorizado a aplicar penas sin detenerse en la lentitud y trabas de las formas ordinarias; Rosas fue habilitado a adoptar las medidas que según su ciencia y conciencia creyera convenientes, sin otras restricciones que “consevar la fe católica y defender la causa nacional de la federación”. Ver Santiago (h) y Thury Cornejo, pág. 111.

¹⁰ Entre los autores nacionales que se oponen a la posibilidad de delegación legislativa podemos citar a Linares Quintana y a Ekmekdjian.

Antes de la reforma constitucional de 1994, tres fueron los casos relevantes en esta materia.¹¹

En primer lugar, en el caso “Delfino”,¹² la Corte enfatizó en la prohibición constitucional de la delegación de que el Congreso delegue alguna de sus atribuciones o poderes que le han sido expresa o implícitamente conferidos por la Constitución al Poder Ejecutivo u otro órgano de la administración, y luego elaboró la distinción entre delegación propia o prohibida y delegación impropia, admitida en nuestro ordenamiento. Se puede leer en el fallo que “no existe propiamente delegación sino cuando una autoridad investida de un poder determinado hace pasar el ejercicio de ese poder a otra autoridad o persona descargándolo sobre ella”, y continúa expresando que “existe una distinción fundamental entre la delegación del poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al poder ejecutivo o a un cuerpo administrativo, a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquélla. Lo primero no puede hacerse, lo segundo es admitido aun en aquellos países en que, como los Estados Unidos de América, el poder reglamentario del poder ejecutivo se halla fuera de la letra de la Constitución”.

A nuestro criterio, en este primer precedente la Corte realizó una errónea, o más bien contradictoria subsunción legal en el artículo 86, inciso 2, CN. Hubiese sido más adecuado buscar la fundamentación de la validez del Reglamento invocando el artículo 67, inciso 28, CN. que prevé los poderes implícitos del Congreso, al cual la doctrina ya se había remitido, puesto que si en verdad el Poder Ejecutivo puede reglamentar la ley a través del ejercicio de una facultad propia de éste, no se puede comprender por qué razón el Poder Legislativo tendría que conferirle autorización a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de sus leyes, si aquel órgano ya tendría dicha competencia en mérito al reparto originario efectuado por la propia constitución.

Al final de cuentas, en el caso la Corte despeja sólo una cuestión: que el Congreso no puede delegar la función de hacer la ley puesto que este tipo de delegación (denominada propia) está constitucionalmente prohibido por contradecir el principio de división de poderes y el artículo 29 CN.

Unos cuantos años más tarde, la Corte falla el caso “Mouviel”,¹³ en el que se cuestionaba la constitucionalidad de la facultad policial para dictar edictos y aplicar penas. Tal como lo destacan Santiago y Thuri Cornejo,¹⁴ lo interesante de este caso es que al momento de resolverse la causa se había tornado abstracta y el Tribunal pudo haberse escudado en ello para no expedirse, y sin embargo, ejerció su función de control de constitucionalidad y declaró la inconstitucionalidad de los edictos policiales.

La sentencia configuró un giro en la jurisprudencia vigente hasta entonces -la Corte había sostenido la validez de los edictos emanados del Jefe de Policía en varias ocasiones

¹¹ Para un estudio más acabado de la historia de la delegación legislativa en la jurisprudencia de la Corte, que excede el objeto de esta publicación véase Santiago, Alfonso (h) y Thury Cornejo, Valentín. *Tratado sobre delegación legislativa*. Ábaco, Buenos Aires, 2003, pp. 113-215.

¹² CSJN “A.M. Delfino y Cía.” 20-06-1927.

¹³ CSJN “Mouviel, Raúl O. y otros” Fallos 237:636, de fecha 17-05-1957. Raúl O. Mouviel junto a otras personas fueron condenadas por el Jefe de Policía de la Capital Federal a la pena treinta días de arresto por infracción a los edictos policiales de “desórdenes” y “escándalo”. Los actores plantearon la inconstitucionalidad de los edictos policiales cuya sanción y aplicación estaba en manos del Jefe de la Policía Federal, de acuerdo con las facultades que le concedía la Ley 13030 (Estatuto de la Policía Federal) y que la concentración de facultades judicial, ejecutiva y legislativa en materia de faltas por parte del Jefe de Policía violaba el principio constitucional de la división de poderes.

¹⁴ Santiago (h) y Thury Cornejo, p. 133.

(Fallos 155:178 “Ricardo Bonevo”, 169:203 “Simón Novick”; 156:81 “Comité Radical Acción”, entre otros).

Para arribar a esta conclusión fue determinante el dictamen del Procurador General Sebastián Soler, quien sostuvo que la delegación efectuada por la Ley 13030 a la Policía Federal era excesivamente amplia pues suponía una delegación legislativa que permitía el dictado de un auténtico Código Penal por parte de la autoridad administrativa en franca violación con el principio de legalidad penal y el artículo 29 de la CN. Puntualmente expresó que “reglamentar es tornar explícita una norma que ya existe y a la que el poder legislativo le ha dado una sustancia y contornos definidos; y ello, sólo en la medida que sea necesario para su ejecución, cuidando siempre de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias” y que “todo intento de reglamentar lo que no ha sido materia de ley constituye una pura y simple usurpación de atribuciones legislativas, y no ejercicio legítimo de la facultad conferida en el artículo 86 inciso 2 de la Constitución”.

En el fallo, la Corte ratifica el criterio sentado en “Delfino”, al considerar que la delegación propia está prohibida en nuestro sistema constitucional pero avanza un poco más, y especialmente tratándose de la materia de policía de seguridad asevera que la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo encuentra límites más definidos y que vienen dados por el principio de legalidad penal expresado como “no hay delito ni pena sin ley previa que lo establezca”, y que incluye tanto la descripción de las acciones típicas como la atribución de las penas correspondientes.

Por último, en fecha 02-12-1993 la Corte falla el caso “Cocchia”¹⁵ en medio de una crisis económica y social bastante particular que atravesaba nuestro país desde fin de la década de los ochenta y por la cual, con el traspaso institucional y la asunción de un gobierno de distinto origen ideológico, se implementó un nuevo “modelo” económico y estatal a través de un conjunto de leyes que establecían la emergencia económica, la reforma del Estado a partir del principio de subsidiariedad, un vasto proceso de “achique” del aparato estatal y la consiguiente adopción de la práctica de las llamadas “privatizaciones”.

Aquí el tribunal reiteró la doctrina sentada en “Delfino” al negar la posibilidad de reglamentos delegados en nuestro régimen jurídico, para luego efectuar una compleja e innovadora clasificación de los reglamentos administrativos: reglamentos autónomos, reglamentos de emergencia y reglamentos de ejecución, y respecto a estos últimos sostiene que pueden ser subdivididos a su vez en reglamentos de ejecución adjetivos y reglamentos de ejecución sustantivos. Los *reglamentos de ejecución adjetivos* son definidos como “normas de procedimiento para la adecuada aplicación de la ley por parte de la Administración Pública”, mientras que los *reglamentos de ejecución sustantiva*, supuestos de delegación impropia, encasilla a aquéllos donde existe

¹⁵ CSJN. “Cocchia, Jorge Daniel c/ Estado Nacional”, Fallos 316:2624. Los hechos se dieron de la siguiente manera, el secretario general del Sindicato de Encargados Apuntadores Marítimos promovió una acción de amparo a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 34 a 37 del decreto 817/92 por considerar que cercenaban las garantías establecidas en el artículo 14 bis de la CN, especialmente las condiciones dignas y equitativas de labor, la libre organización sindical y la libre concertación de convenios colectivos de trabajo por parte de los gremios. Concretamente, se impugna la derogación del convenio colectivo N° 44/89 y el marco legal del trabajador portuario, la convocatoria a nuevas negociaciones y la intervención del Estado fuera de los límites de la razonabilidad. Tanto en primera como en segunda instancia, se hizo lugar a la acción de amparo y se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 34 a 37 del decreto 817/92, en el entendimiento de que el Poder Ejecutivo había excedido sus facultades reglamentarias. Sin embargo, cuando el caso llegó a la Corte Suprema, con el voto mayoritario de cinco de sus miembros dispuso que el decreto 817/92 había sido dictado por el PEN con invocación expresa de las Leyes 23696 y 23697 y del decreto 2284/91 y fue convalidado.

una transferencia o dejación de competencia por parte del legislador, que encomienda al Poder Ejecutivo la determinación de algunos aspectos para la aplicación concreta de la ley, según el juicio de oportunidad temporal o de conveniencia de contenido que realizará el poder administrador (sic) siguiendo la siempre discernible política legislativa trazada.

En referencia a esta última clase de reglamentos, los de ejecución sustantiva, el tribunal sostiene que constituyen una competencia del Poder Ejecutivo que solamente la puede ejercer siempre y cuando medie decisión del Congreso por la cual le requiera a aquél que regule ciertos aspectos de la ley y la enmarque entre los poderes implícitos del Congreso (ex art. 67, inc. 28 CN).

Ahora bien, lo que la Corte aquí denomina reglamentos de ejecución sustantiva no es otra cosa que lo que en doctrina se ha denominado reglamentos delegados. Y esto es confirmado por Boggiano quien en el mismo fallo pero con un voto personal se atreve a llamar a las cosas por su nombre y afirma que la Constitución Nacional de 1853/60 no contenía una prohibición expresa de la delegación legislativa que permitiese derivar en el repudio de ese fenómeno por parte del constituyente. Por el contrario, destaca la existencia de una fuerte corriente doctrinaria que admite dentro de ciertos límites a la delegación de facultades legislativas como una exigencia del buen gobierno del Estado moderno, y se anima a plantear la necesidad actual de la implementación de una estrecha colaboración entre las ramas legislativa y ejecutiva y la conveniencia de admitir la posibilidad de la delegación.

Vemos entonces que no sin discusión, los reglamentos delegados formaban parte antes de la reforma constitucional de 1994 de la Constitución material vigente en nuestro país.

5. La reforma constitucional de 1994. Recepción de la delegación legislativa en la Constitución Formal

La admisión en el texto constitucional de los reglamentos delegados había sido propiciada con el retorno de la democracia por el Consejo para la Consolidación de la Democracia,¹⁶ creado por decreto 2446/85 para asesorar al Presidente de la Nación en diversos temas de diseño institucional, incluyendo la transformación del hiperpresidencialismo en un sistema presidencialista con componentes parlamentarios. También con posterioridad, desde los dos partidos políticos mayoritarios se pregónó la inclusión en la Constitución de este tipo de reglamentos.¹⁷

¹⁶ La opinión de este Consejo acerca de la delegación legislativa está señalada en uno de los dictámenes emitidos que "(s)e ha sostenido que la potestad legislativa no es delegable y para ello, se invoca el principio de separación de poderes, artículos 29, y 95 de la Constitución Nacional, o que tratándose de cuestiones privativas del Poder Legislativo como órgano representante de la voluntad popular, no puede admitirse la delegación. Contando el Ejecutivo con conocimientos técnicos especializados sobre ciertos temas, parece conveniente admitir en la Constitución la posibilidad de que el Congreso habilite al Ejecutivo a hacerse cargo de aquéllos. En nuestra práctica se han realizado delegaciones y las mismas en general han sido convalidadas por la Corte Suprema de Justicia. Nuestra Constitución nacional debe pronunciarse en términos positivos, habilitando al Congreso a delegar facultades legislativas al Ejecutivo". *Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Eudeba, Buenos Aires, 1988.

¹⁷ Desde el radicalismo fue propuesta en un "Dictamen de la Comisión de Reforma Constitucional de la Unión Cívica Radical" elaborado en el año 1988 en los siguientes términos "Asimismo, habría que [...] permitir la delegación de facultades legislativas en materias que requieran alta especialización técnica"; mientras que desde el Partido Justicialista en el "Tercer documento de la Comisión de juristas del Partido Justicialista" del año 1992 se expresaba "Delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de dictar normas relativas a materias determinadas de administración o de emergencia pública, con fijación de plazo para su ejercicio y con el control parlamentario directo", citado por Miguel Padilla.

Prueba de ello es su previsión en el llamado “Pacto de Olivos” celebrado entre el Presidente de la República en ese entonces, Carlos S. Menem, y el ex Presidente de la Nación y presidente de la Unión Cívica Radical, Raúl R. Alfonsín; acuerdo que luego fue plasmado en la Ley 24309 por medio de la cual se declaró la necesidad de la reforma y estableció el llamado “núcleo de coincidencias básicas”.

En el seno de la Convención Constituyente reunida en Santa Fe, el tema fue tratado por la Comisión N° 21 de Coincidencias Básicas en forma simultánea con los decretos de necesidad y urgencia y otros cambios en materia legislativa. Actuó como miembro informante del proyecto mayoritario de esta comisión el convencional Alberto García Lema quién una vez reunido el plenario justificó la adopción de la delegación legislativa limitada por un estándar establecido por el Congreso dentro del cual el Poder Ejecutivo pueda hacer uso de la delegación. Invocaba como antecedente de este accionar a los principios vigentes en el derecho norteamericano sobre esta materia.

La discusión de este tema no fue muy extendida, en razón de su tratamiento en bloque con otras temáticas legislativas y además, por estar comprendido en el núcleo de coincidencias básicas. Pero de todas maneras, los convencionales representantes de los partidos políticos minoritarios resaltaron la necesidad de destacar las materias excluidas de la posibilidad de delegación y algunos otros dejaron de manifiesto su postura contraria a la recepción constitucional.

Cabe mencionar que existieron al menos trece proyectos alternativos¹⁸ que se oponían al proyecto oficialista –apoyado por el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical–, por considerar que esa propuesta incrementaba -en lugar de atenuar- las facultades del Presidente y ello.

Sí vale la pena detenernos para destacar algunas palabras enunciadas por el convencional y constitucionalista Humberto Quiroga Lavié, quien a la vez que fue autor de uno de los proyectos alternativos, en el debate tomó la palabra y se refirió a los límites de la delegación legislativa. De este modo, expresó que en materia de emergencia pública el sospechado riesgo proveniente de la indeterminación de este concepto se ve soslayado por las determinaciones que la Corte Suprema de la Nación ha efectuado sobre el tema. También remarcó que existen materias que no pueden ser objeto de delegación, porque tienen reserva legal en la propia Constitución -como las leyes penales, impositivas, de expropiaciones, amnistías generales, el estado de sitio y la intervención federal-; y tampoco sería procedente, en materia de poder de policía, presupuestaria, tratados internacionales, derecho de iniciativa y consulta popular, ni para modificar los códigos de fondo. Por último cabe destacar que este autor acepta la posibilidad de delegación no solamente en el Poder Ejecutivo sino también en el Jefe de Gabinete de Ministros, tal como lo había redactado en su proyecto.¹⁹

¹⁸ Los mencionados proyectos pueden ser clasificados, siguiendo para ello a Santiago y a Thury Cornejo, de la siguiente manera: a) dos de ellos (proyectos de los convencionales Hernández y Revidatti), si bien no contienen una prohibición expresa de la delegación legislativa como criterio general, establecen claros límites a la misma; b) cuatro de ellos (los de los convencionales Álvarez, Conesa Mones Ruiz, Castillo Odena y Cañero) prohíben totalmente la delegación legislativa; c) el proyecto de Cullen propone guardar silencio y mantener el régimen jurisprudencial vigente; d) los proyectos de Saravia Toledo y Estévez Boero encuadran la delegación legislativa como una ampliación limitada de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo; e) el proyecto de Quiroga Lavié contempla expresamente la delegación legislativa en el Jefe de Gabinete; y f) los proyectos de Armagnague, Kesselman y Llano contienen limitaciones más expresas y extensas en materia de delegación legislativa que las que figuran en el proyecto oficial finalmente aprobado.

¹⁹ Citado por Gregorio Badeni.

Finalmente la delegación legislativa quedó normada en el artículo 76, acompañado de dos artículos más, el artículo 100 inciso 12 y la cláusula transitoria octava.

Al respecto, debo decir que la técnica legislativa escogida para el artículo 76 resultó inadecuada y defectuosa, pues del mismo modo que se hizo en el artículo 99 inciso 3 CN, comienza con una prohibición categórica de la delegación legislativa, de la cual van a surgir amplísimas excepciones, en casos de “materias determinadas de administración” y de “emergencia pública”, conceptos indefinidos, vagos y ambiguos.

Esta textura abierta del lenguaje no es la más adecuada para un texto constitucional, puesto que deja en manos de los jueces o peor aun los políticos de turno, la interpretación en cada caso de lo que deba entenderse por estos conceptos, planteando una vez más dudas respecto de su alcance. Así lo ha entendido Bianchi²⁰ quien expresó “El artículo 76 no es una norma que se explique por sí misma, sino que requerirá de una ardua tarea de interpretación doctrinal y judicial, especialmente”.

Lamentablemente, en razón de la ambigüedad y amplitud de la terminología utilizada y la defectuosa técnica legislativa empleada en la redacción de la norma, este artículo exige una interpretación extra que excede a la mera subsunción de la situación de hecho; requiriendo de esta manera necesariamente de una verdadera elaboración hermenéutica por parte de cada operador jurídico, a fin de desentrañar los múltiples interrogantes que se suscitan en una primer lectura.

En esta tarea, la doctrina no ha sido unánime en cuanto a la manera de interpretar este artículo, existiendo prácticamente una interpretación diferente por cada autor que ha investigado o estudiado la temática.

A modo ejemplificativo, cabe resaltar que ni siquiera existe consenso entre los autores acerca del alcance de la prohibición incorporada al artículo. Así, existe un grupo de autores que consideran que el mandato prohibitivo que contiene al comienzo la norma del artículo 76, se refiere a la delegación en general, incluyendo tanto a la delegación propia como a la delegación impropia –que venía siendo aceptada sin inconvenientes por la jurisprudencia de la Corte- y que en consecuencia, el actual artículo 76 ha restringido la posibilidad de delegación como principio, apartándose de lo fallado en los precedentes Delfino, Mouviel y Cocchia. En esta línea se enrolan Bianchi,²¹ Gelli, Quiroga Lavié y García Lema, entre otros.

Por el contrario, otro grupo de autores entre los que se encuentra Barra, Bidart Campos y Santiago sostienen que la prohibición del artículo 76 se refiere a la delegación que antes se consideraba prohibida –denominada por la jurisprudencia y parte de la doctrina como delegación propia- mientras que la delegación denominada impropia no está contenida dentro de ese artículo, para lo cual habrá que remitirse a la jurisprudencia o al artículo 99, inciso 2do. CN.

En realidad, considero que tal como lo plantean Santiago y Thury Cornejo, los constituyentes no pretendieron confirmar el esquema de delegación antiguamente vigente, sino crear uno nuevo y distinto, separando definitivamente los conceptos de delegación

²⁰ Ver Bianchi, p. 424.

²¹ Bianchi, *idem* nota anterior, quién expresa que “la intención del constituyente ha sido la de prohibir –como regla– toda clase de delegación legislativa, no sólo la que ya estaba prohibida sino también la que estaba permitida por la línea jurisprudencia Delfino-Mouvieu-Cocchia”.

y reglamentación legislativa, por lo que “no hay recepción sino modificación de la jurisprudencia de la Corte Suprema elaborada a partir de la doctrina del caso ‘Delfino’”.

También existen diferencias en cuanto a qué cabe entender sobre los conceptos “materias determinadas de Administración” y “emergencia pública”, sobre la existencia de materias excluidas de la delegación, sobre la posibilidad de admitir la subdelegación, entre otros interrogantes que van surgiendo a lo largo de la aplicación dinámica del instituto.

6. Alcances

El alcance de la delegación legislativa se encuentra limitado, no sólo por el principio prohibitivo del artículo 76 CN del que deriva que es una facultad excepcional y de interpretación restrictiva; sino también por limitaciones temporales, materiales y de política legislativa que surgen expresa e implícitamente de la misma norma.

Tal como lo expresa Badeni²² en un criterio que compartimos, del debate producido en el seno de la Convención Constituyente de 1994 se desprende que al margen de los límites explícitos contenidos en el artículo 76 de la Constitución para el otorgamiento de facultades legislativas al órgano ejecutivo, existen otros que emanan de una interpretación teleológica y sistemática de la ley fundamental, como ocurre con las materias que se encuentran reservadas al ámbito de la ley, las llamadas limitaciones materiales.

Así pues, la delegación de facultades legislativas en situación de emergencia pública, por cierto, que es el caso de mayor amplitud previsto por la norma constitucional, de ningún modo puede abarcar o comprender materias que sean propias de la esfera de reserva del Poder Legislativo, o sea, monopolio de la ley formal.

Sin embargo, algunos autores consideran que a diferencia de lo que ocurre en materia de decretos de necesidad y urgencia en los cuales la Constitución a través del artículo 99 inciso 3 CN, expresamente menciona la prohibición que pesa sobre el Poder Ejecutivo para legislar en ciertas materias, porque rige en ellas en su forma más enérgica el principio de legalidad; sostienen que tratándose de delegación legislativa el Congreso podría habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en las materias vedadas por aquel artículo y así sortear esa limitación.

Desde nuestro punto de vista, la habilitación por parte del Congreso a las materias vedadas en los decretos de necesidad y urgencia es al menos dudosa y no surge ni se infiere claramente de una interpretación armónica del texto constitucional. Por el contrario, consideramos que los convencionales constituyentes en todo momento pretendieron limitar el alcance de esta norma, debiendo en consecuencia ser interpretada en forma restrictiva.

6.1. Materias determinadas de administración

Qué debe entenderse por materias determinadas de administración aún es una incógnita irresuelta. Existen infinidad de opiniones al respecto, y en este trabajo nos limitaremos a mencionar sólo algunas de ellas, que resultan muy disímiles entre sí para apreciar la complejidad del problema.

Por un lado, Quiroga Lavié entiende que la reforma ha limitado ostensiblemente las facultades propias del Poder Ejecutivo pues “como en materia administrativa lo normal es que a falta de ley el Ejecutivo puede regular el tema, lo que hace la Constitución es, virtualmente, instar la reducción al máximo de los decretos autónomos y sustituirlos por

²² Ver Badeni.

decretos delegados, que deben, además, tener bases que le fijen límites que deben ser respetados por el Ejecutivo”,²³ en definitiva, este autor interpreta que se le ha recortado al Poder Ejecutivo la posibilidad de dictar reglamentos autónomos sobre las materias que recaen en la zona de reserva de la Administración, aunque no justifica las razones de la adopción de esta postura.

Otro convencional constituyente, Natale, considera contrariamente que la reforma ha constituido un factor de robustecimiento del Poder Ejecutivo y que la terminología adoptada es tan amplia que finalmente se convertirá en regla.

Por su parte, Bianchi expresa que “todos sabemos a esta altura que administrar, o bien materias de administración, son conceptos que abarcan un universo de asuntos y competencias de las más variadas [...] Administrar es en última instancia ese residual pero [...] gigantesco poder que ha despertado [...] el crecimiento cuantitativo y cualitativo del poder ejecutivo”²⁴ y luego manifiesta que la amplitud de este concepto dependerá de lo que cada intérprete entienda.

Por su parte, Dromi considera que la Constitución limita la delegación legislativa a asuntos de naturaleza administrativa, abarcando a “aquellas cuestiones que hacen estrictamente a razones de Estado, al gobierno, a la atención de los asuntos comunes y ordinarios, en síntesis a la marcha normal y ordinaria de la Administración”.²⁵ En otra parte de su obra, este autor efectúa una marcada distribución entre las funciones estatales de legislación, jurisdicción y administración, asignándole al Poder Legislativo, además de la función primordial que le es propia y natural, atribuciones de administración que a su criterio, están fijadas por los artículos 66, 75, incisos 5, 14, 17 y 20.

Finalmente, otro grupo de autores que han sido agrupados por Santiago y Thury Cornejo²⁶ sostienen, que corresponde entender entre las “materias determinadas de administración” a las competencias de contenido administrativo previstas en el artículo 75 CN que son encomendadas al Congreso de la Nación y a aquellas otras materias que si bien han sido encomendadas al Poder Ejecutivo, sin embargo no forman parte de su ámbito de reserva sino que su regulación requiere de una ley del Congreso. Distinguen entre “una administración general encomendada por la Constitución nacional directamente al Poder Ejecutivo y una administración especial que de modo excepcional la Constitución encarga al Poder Legislativo en el art. 75”.

Esta competencia de “administración especial” encomendada excepcionalmente al Poder Legislativo está integrada, siguiendo a los autores antes mencionados entre los que se ubican Bielsa, Marienhoff y Comadira, por la facultad de dictar leyes de organización de ministerios, de organización de entidades financieras, en materia presupuestaria, bancos, universidades, fijación de la moneda, pago de la deuda, creación de entidades descentralizadas, administración tributaria y aduanera, entre otras. Y en este sentido manifiestan que “en todas estas materias cabría la posibilidad de delegar facultades legislativas en el Poder Ejecutivo, fijando siempre la política legislativa a seguir y el plazo de la delegación”.

Efectivamente este último ha sido el criterio que inspiró a la Ley 26135 de prórroga de las leyes delegadas vigente en nuestro país, que en su artículo 2 dispone: “A los efectos de

²³ Ver Quiroga Lavié, p. 125 y ss.

²⁴ Ver Bianchi, pp. 426-427.

²⁵ Ver Dromi, p. 320.

²⁶ Santiago (h) y Thury, p. 380.

esta ley, se considerarán materias determinadas de administración, aquellas que se vinculen con: a) 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. Quedan incluidos en el presente inciso, 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; b) La fijación de las fuerzas armadas y el dictado de las normas para su organización y gobierno; c) La organización y atribuciones de la Jefatura de Gabinete y de los Ministerios; d) La creación, organización y atribuciones de un organismo fiscal federal, a cargo del control y fiscalización de la ejecución del régimen de coparticipación federal; e) La legislación en materia de servicios públicos, en lo que compete al Congreso de la Nación; f) Toda otra materia asignada por la Constitución Nacional al Poder Legislativo, que se relacione con la administración del país”.

Por nuestra parte, compartimos el último de los criterios desarrollados pero sin embargo creemos que la terminología empleada nos enfrenta a una incertidumbre similar a la suscitada por el concepto mismo de Administración y por la noción de función administrativa que tanto ha desvelado a la doctrina administrativista.

De lo expuesto, queda claro que no existe -ni ha existido- un concepto preciso de Administración y que ésta puede ser entendida de múltiples maneras por la doctrina y la jurisprudencia, algo que habría sido deseable evitar.

6.2. Emergencia pública

Algo similar ocurre con la otra excepción contenida en el artículo 76 CN, la “emergencia pública”.

La situación de emergencia pública habilita una delegación mucho más amplia que la relativa a las materias de administración, puesto que aquí no hay una limitación por la materia delegada, siendo en principio delegable cualquier materia.

Por supuesto que ese principio encuentra claros y precisos límites, que básicamente vienen impuestos a través del principio de legalidad y del ámbito de reserva absoluta de la ley.

En cuanto a su definición, mucho se ha ocupado la doctrina y la jurisprudencia nacional al respecto, hasta poder hablarse de un verdadero “derecho de la emergencia”, sin perjuicio de que nuestra Constitución prácticamente no la regula.

La emergencia puede ser descripta en la órbita del derecho público como un estado caracterizado por la excepcionalidad e implica, como principio, “la sustitución de un derecho normal por uno excepcional”, al decir de Hutchinson.²⁷

Es un instituto que debe tener previsión en un Estado de Derecho, pues el ordenamiento jurídico tiene que tener plenitud para brindar soluciones frente a las distintas contingencias en las que requerirá de procedimientos excepcionales y respuestas urgentes, no susceptibles de generarse ante circunstancias normales.

La característica de la excepcionalidad propia de la emergencia, no suele ajustarse a la realidad argentina en la que, a modo de ejemplo, solamente en el siglo XX se declaró en emergencia económica una veintena de veces, lo que ha llevado al autor antes citado a

²⁷ Ver Hutchinson, “La actual crisis...”, p. 339.

concluir que la emergencia es una realidad cotidiana y que el derecho excepcional se ha convertido en normal. Así expresa “la doctrina de la emergencia ha sido una constante en nuestra realidad constitucional de los últimos setenta y cinco años; tanto es así que si repasamos la historia no nos quedará muy claro cuáles son la ‘normalidad’ y la ‘anormalidad’ constitucionales”.²⁸

La Corte Suprema de Justicia ha ido moldeando las exigencias y limitaciones que deben reunirse para la validez de la emergencia en diversos fallos,²⁹ exigiendo a) declaración legislativa de la emergencia; b) existencia de circunstancias actuales que justifiquen su dictado; c) temporalidad de la misma, sin perjuicio de que a partir del fallo “Peralta” convalidó la doctrina de que la temporalidad no puede ser fijada de antemano en un número preciso de años o meses; d) razonabilidad; y e) proporcionalidad entre las medidas tomadas y los fines perseguidos.

Para esta materia, coincidimos con Santiago y Thury Cornejo,³⁰ que sostienen que debe incluirse un requisito adicional, que es la existencia de un nexo de razonabilidad claro entre la causa y tipo de la emergencia pública tenida en cuenta por el legislador en la ley delegante, las materias delegadas, y las decisiones que adopte el Poder Ejecutivo.

No resulta ocioso destacar que la distinción existente entre la emergencia propia de los reglamentos delegados y la que fundamenta el dictado excepcional de los reglamentos de necesidad y urgencia, que causó muchas dudas en la doctrina, ha sido despejada por el caso “San Luis” donde la Corte Suprema de Justicia resaltó la incompatibilidad de la coexistencia de ambas fuentes y delimitó el ámbito de actuación de cada tipo de reglamento y expresó que más allá de la posibilidad que tiene el Poder Ejecutivo de dictar reglamentos de necesidad y urgencia (art. 99 inc. 3 CN) consideró que no ejerció sus atribuciones fuera del ámbito de la emergencia declarada por el Congreso al dictar la Ley 25561, por lo que se trató de delegación de facultades por aplicación del artículo 76 CN y por ende con todas las limitaciones establecidas en la ley delegante.

Asimismo, si bien conceptualmente resulta concebible que el Poder Ejecutivo ante una emergencia acuda a los decretos de necesidad y urgencia previstos en el artículo 99 inciso 3ro. de la Constitución Nacional, lo que no es procedente es que frente a una delegación efectuada por el Congreso ejerza dichas facultades excepcionales, las que fueron concebidas para ser desempeñadas en defecto de actuación del Poder Legislativo y no en forma concurrente con él.

En igual sentido se expide Gelli,³¹ para quién “las delegaciones del Congreso en casos de emergencia pública, autorizadas por vía de excepción por el artículo 76 de la Constitución Nacional, bloquean las atribuciones ejecutivas para dictar decretos de necesidad y urgencia, en tanto el presidente no aluda a ‘una diferente configuración fáctica que lo autorice a ingresar en el marco constitucional’ del artículo 99, inciso 3ro. Si lo hace, el decreto de urgencia es formalmente ilegítimo y, por ende, inconstitucional”.

²⁸ Ver Hutchinson, “La emergencia...”, p. 42.

²⁹ CSJN “Peralta, Luis Arsenio y otro v. Gobierno Nacional”, 27-12-1990, consid. 29º y 36º, “Smith, Carlos Antonio c/ Poder Ejecutivo o Estado Nacional s/ sumarisimo” 01-02-2002; “Tobar Leonidas c. Estado Nacional, Ministerio de Defensa y Contaduría General del Ejército s/ Ley 25453 s/ amparo” de fecha 22-08-2002, Fallos 243:467, 323:1566, 323:2492, entre otros.

³⁰ Ver Santiago (h) y Thury Cornejo, p. 394.

³¹ Ver Gelli.

Para finalizar, consideramos que la posibilidad de delegar en algunas materias tendrá que ser estudiada y analizada en cada caso concreto, y especialmente con una lente mucho más severa en aquellas materias que estén reservadas al ámbito de la ley formal, donde en principio cabe sostener su prohibición. Asimismo, será de fundamental importancia la supervisión de que la materia delegada guarde estricta relación con la emergencia pública declarada y que se someta a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

Le corresponde al Poder Judicial en última instancia, garantizar el cumplimiento de estas exigencias, descartando que la delegación legislativa pueda constituir sin más, una cuestión política no justiciable, sino que por el contrario la misma está sujeta al contralor de legitimidad para evitar posibles y hasta recurrentes excesos.

6.3. Exigencia de determinación de un plazo

El artículo 76 CN señala que la delegación deberá tener un plazo fijado para su ejercicio y que el transcurso del mismo no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.

Aquí nuevamente pueden surgir algunos interrogantes: ¿existe un plazo máximo de duración de la delegación? y a su vez, ¿qué sucede si el Congreso no establece un plazo determinado?

En verdad, ha sucedido muchas veces en la práctica que el Congreso al momento de declarar la emergencia pública, no establece un plazo determinado sino que considera que la emergencia dura hasta que cesen las circunstancias que le dieron origen.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha convalidado esta posibilidad en el precedente “Peralta” donde expresó: “La ‘temporiedad’ que caracteriza a la emergencia, como resulta de las circunstancias mismas no puede ser fijada de antemano en un número preciso de años o meses. La emergencia dura todo el tiempo que duran las causas que la han originado”, y luego en el caso “Tobar” remarcó un poco los límites a los que se debía sujetar la declaración de emergencia y consideró “(q)ue, si bien este Tribunal ha admitido que la falta de definición del plazo de duración de la emergencia no constituye, *ab initio*, un elemento descalificante de la validez de las medidas que en su consecuencia se adopten (doctrina vigente ya desde Fallos 243:449), puesto que es difícil prever la evolución de las crisis económicas y su duración temporal, lo cierto es que en el régimen *sub examine* [...] no se prevé que el Estado pueda disponer el cese de la medida de emergencia ante la modificación de las condiciones que la generaron, omisión que excluye la posibilidad de verificar el razonable ejercicio de esa facultad (cfr. Fallos 323:1566)”.

Por lo expuesto precedentemente, si bien es menester que el Congreso fije en todos los supuestos un plazo determinado, consideramos que la falta de expresión del mismo en meses o años y en aquellos casos en que se declara a su vez la emergencia pública, podría salvarse por el tiempo que duren las circunstancias que dieron origen a la declaración de emergencia, tal como lo ha entendido la Corte.

Asimismo, siempre rige al respecto el control de razonabilidad (art. 28 CN) que estará a cargo del Poder Judicial o del propio Congreso quién mantiene durante todo el tiempo que dure la delegación, la facultad de revocarla o, lo que sería deseable, a través del control que le compete a la Comisión Bicameral Permanente.

7. Las bases de la delegación

Esta exigencia contenida en la norma analizada, no resulta en absoluto novedosa sino que por el contrario ha venido siendo desarrollada en la jurisprudencia de la Corte hace

muchos años, especialmente a partir del caso “Prattico”, y tiene como fuente directa al conocido *discernible standard* del derecho norteamericano y al derecho constitucional español de donde proviene la terminología adoptada.

Si bien la doctrina trata de diferenciar entre “las bases que el Congreso establezca”, “la política legislativa”, o “el bloque de legalidad” –empleado este último en “Cocchia”– creemos que en esencia se trata del mismo estándar inteligible que la Corte Suprema viene delimitando en sus fallos, en el cual le corresponde al Poder Legislativo definir el marco, los criterios, objetivos, fines o metas dentro del cual debe actuar el órgano delegado, sin que le sea posible “vagar a voluntad entre todas las alternativas posibles”.³²

Por otra parte, para evaluar la correspondencia entre las bases fijadas de antemano por el Congreso y lo actuado por el Poder Ejecutivo, será necesario analizar en cada caso el reglamento delegado dictado, control que puede ser ejercido no solamente por el Poder Judicial, sino también por el propio Poder Legislativo, revocando las facultades concedidas.

8. Sujeto pasivo de la delegación

La posibilidad de delegación de segundo grado había sido admitida sin problemas en la práctica legislativa y en la jurisprudencia anterior a la reforma constitucional de 1994, donde se aceptaba la delegación no solamente en cabeza del Poder Ejecutivo, sino también en los restantes órganos de la Administración central y descentralizada, como asimismo los organismos autárquicos y entidades no estatales. A partir de la sanción del artículo 76 surgieron distintas posturas sobre su posibilidad.

En verdad, la norma constitucional no deja margen para la discrecionalidad, puesto que en los supuestos en que admite la delegación se refiere únicamente al Poder Ejecutivo, conformado según el artículo 87 de la Constitución Nacional, sólo por el Presidente de la Nación.

Sin perjuicio de ello, parte de la doctrina ha planteado la posibilidad de admitir la delegación de segundo grado, es decir, que el Congreso delegue sus facultades hacia el resto de la Administración Pública central (Jefe de Gabinete y ministros) y sus organismos descentralizados y autárquicos.

En este sentido se ubica Quiroga Lavié, que postula la posibilidad de la delegación legislativa no solamente en el Poder Ejecutivo sino también en una amplia gama de sujetos: entidades autárquicas, legislaturas provinciales, concejos deliberantes y entidades públicas no estatales; a la vez que considera que le estaría vedado la delegación a favor del Jefe de Gabinete de Ministros y demás ministros.

A nuestro entender, la norma del artículo 76 CN es clara e inequívoca, por lo que resulta de dudosa constitucionalidad admitir la delegación de segundo grado. Y esto más allá de la posición contraria que adoptamos respecto del criterio de los constituyentes.

La práctica jurídica argentina requería que la Constitución admitiera la delegación no solamente en manos del Presidente, como único integrante del Poder Ejecutivo, sino también su admisión al resto de las entidades y organismos *supra* mencionados, no encontrando razón para su exclusión. Pero esto, lamentablemente no fue receptado en la reforma,

³² Citado por Santiago (h) y Thury Cornejo, p. 416.

por lo que sin perjuicio de lo manifestado en cuanto a la claridad de la prohibición, quedará librado al Poder Judicial la última palabra respecto al alcance de esta norma.³³

9. La cláusula transitoria octava

Estudios realizados han demostrado que en nuestro país existen alrededor de dos mil leyes que contienen delegación de facultades. Los constituyentes, al establecer el nuevo mecanismo para admitir, excepcionalmente, la delegación legislativa establecieron en la cláusula transitoria octava la caducidad en el término de cinco años contados a partir de la vigencia de esta disposición, de toda la legislación delegada preexistente que no contenga plazo establecido para su ejercicio, “excepto aquella que el Congreso de la Nación ratifique expresamente por una nueva ley”.

En virtud de ello, en agosto de 1999 el Congreso sanciona la Ley 25148 mediante la cual ratifica por el plazo de tres años “la totalidad” de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública, emitidas con anterioridad a la reforma constitucional.

Esta defectuosa técnica utilizada, que no despeja dudas respecto de la legislación prorrogada -puesto que existen numerosas normas vigentes en ejercicio de facultades delegadas que no responden a estas dos materias que señala el artículo 76 CN- fue luego nuevamente reiterada al vencimiento del término establecido.

Así, se dictó la Ley 25645 que en su artículo 1 dispuso “(s)in perjuicio de la facultad derogatoria del Poder Legislativo nacional, a partir del 24 de agosto de 2002 por el plazo de dos (2) años y con arreglo a las bases oportunamente fijadas por el Poder Legislativo nacional, la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública, emitidas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, cuyo objeto no se hubiese agotado por su cumplimiento”, de similar redacción que el contenido en la Ley 25148.

Sucesivamente, el 11 de agosto de 2004, días antes de que operara el vencimiento el Congreso dictó la Ley 25918 por la cual nuevamente prorroga en bloque y por el término de dos años toda la legislación delegada vigente, sin detallarla.

El 16 de agosto de 2006 el Congreso utilizó nuevamente esta modalidad, y sancionó la Ley 26135, prorrogando por el plazo de tres años la totalidad de la legislación delegada vigente.

Esta última prórroga vence el próximo 24 de agosto de 2009, y al momento de presentar este trabajo, el proyecto de prórroga por un año más tiene media sanción en la Cámara de Diputados, por lo que tiene la última palabra la Cámara de Senadores. Asimismo, dentro del proyecto se prevé ampliar el número de miembros de la comisión bicameral especial para analizar las leyes delegantes y limitar la delegación al Presidente y Jefe de Gabinete.

Es dable destacar que dentro de todo este paquete desconocido de normas, se encuentra la delegación que efectúa el Código Aduanero para que el Poder Ejecutivo pueda fijar el

³³ En la causa “Agroinvesta” (año 2004) que llegó a la Corte Suprema de Justicia luego de que la Sala I de apelaciones en lo Contencioso Administrativo negara validez a una delegación de segundo grado efectuada a favor del Jefe de Gabinete y por contrariar el principio de legalidad tributaria, el máximo tribunal confirmó la sentencia de la Cámara pero se basó en el caso “Selcro S.A.” del año 1986, en el que solamente desarrolla la imposibilidad de la delegación en materias tributarias pero no se expone sobre la delegación de segundo grado.

monto de las retenciones a las exportaciones, tema que se encuentra en el debate político en la actualidad y que asume el rol de bandera de la oposición al gobierno.

Sin detenernos en ello, por razones de extensión, es discutible si estos proyectos, que ratificaron la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración o emergencia pública emitidas con anterioridad a la reforma de 1994, cumplen con el mandato constitucional de ratificación expresa que previeron los constituyentes de 1994.

Consideramos que en resguardo de la seguridad jurídica, el Congreso debió ratificar una por una la normativa delegada existente, o bien directamente, emitir las disposiciones legislativas pertinentes en cada caso. Obviamente, esto requiere de mucha tarea y esfuerzo, que quizás por la lentitud propia del órgano deliberativo se trató de evitar.

Pero al final de cuentas, se adopte la solución que sea, estas leyes dictadas son sólo una respuesta transitoria a la caducidad decretada constitucionalmente pues el Congreso no podrá prorrogar *sine die* con esta técnica legislativa, por lo que más temprano que tarde el Congreso deberá estudiar una a una las leyes de delegación, máxime cuando han pasado ya quince años de vigencia.

10. La Comisión Bicameral Permanente

La Comisión Bicameral Permanente prevista en la reforma constitucional para controlar el dictado de los DNU, legislación delegada y los casos de promulgación parcial, recién fue regulada en el año 2006.

Esta Comisión del Congreso es de fundamental importancia pues es la encargada del control sobre los requisitos que debe reunir la ley delegante y la adaptación del reglamento a ésta, sin perjuicio de la competencia que también le cabe a aquél para ejercer el control en todo momento.

Por Ley 26122 se conformó esta Comisión bicameral, cuya integración comprende ocho diputados y ocho senadores designados por el Presidente de sus respectivas cámaras, a propuesta de los bloques parlamentarios, pero *respetando la proporción de las representaciones políticas*.

De esto fácilmente se concluye que actualmente el oficialismo tiene amplia mayoría en dicha comisión.³⁴ A ello debe sumarse que el rechazo de un reglamento delegado debe ser dispuesto por ambas Cámaras, bastando la aceptación de una de ellas para que el decreto sea ratificado, es decir que se adoptó el camino contrario, ante la primer disidencia, el decreto es ratificado.

A lo largo de estos años de vigencia, cabe señalar que la labor de esta Comisión ha sido escasa y sin ningún tipo de sobresaltos, tal es así, que no han rechazado, objetado ni modificado ninguna disposición del Poder Ejecutivo.

Al respecto, debemos expresar que la reglamentación por parte del poder constituido no ha satisfecho la finalidad de la reforma constitucional de 1994 respecto a la necesidad de atenuar el sistema presidencialista y limitar la posibilidad de que el Poder Ejecutivo se arroge facultades legislativas a discreción.

³⁴ Actualmente, 2/3 de sus integrantes son oficialistas.

11. La jurisprudencia posterior a la reforma constitucional

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en fecha 05/03/2003 resolvió el caso “San Luis”³⁵ por el cual el gobierno de la mencionada provincia había promovido una acción de amparo contra el Estado Nacional, Banco Central de la República Argentina y Banco de la Nación Argentina, con el objeto de que se declarase la inconstitucionalidad del Decreto N° 214/02 que dispuso la pesificación los depósitos en dólares estadounidenses a un valor de U\$S 1 = \$1,40; y ordenase la restitución de los depósitos de la actora en la moneda de origen.

La importancia del fallo no debe ser subestimada por la circunstancia de que la Corte en varias oportunidades manifestó la particularidad de su decisorio en atención a los sujetos intervinientes -una provincia y el Estado Nacional, ambas personas de derecho público y componentes necesarios de nuestro Estado Federal- sino que por el contrario, se aprecia a través de la lectura de los considerandos importantísimas referencias al instituto aquí estudiado.

Es importante destacar que el decreto 214/02 apeló simultáneamente a dos fuentes disímiles, por lo que era menester delimitar su naturaleza jurídica en tanto actividad reglamentaria del Poder Ejecutivo. En otras palabras, había que distinguir si se trataba de un reglamento de necesidad y urgencia o si por el contrario, de un reglamento delegado.³⁶

En este sentido, puede leerse en el fallo que el máximo tribunal sostuvo que: “es conceptualmente concebible que tanto el Congreso delegue sus facultades legislativas frente a la emergencia (art. 76, CN), como que el Poder Ejecutivo las ejerza excepcionalmente por sí, en el marco de los precisos e insoslayables presupuestos reglados por el artículo 99, inciso 3, de la Ley Fundamental [...] pero la conclusión que la Constitución no tolera es que, frente a una delegación con las limitaciones que ha efectuado el Congreso mediante la Ley 25561, el Poder Ejecutivo ejerza facultades legislativas de naturaleza genuinamente excepcional que únicamente han sido reconocidas para ser desempeñadas en defecto de la actuación del Parlamento, pero no en forma concurrente con él y jamás al punto de sustituir o modificar el contenido de la declaración efectuada por el Congreso de la Nación. [...] La delegación que la Constitución permite, exige que sea ejercida ‘dentro de las bases [...] que el Congreso establezca’” (art. 76).

Del análisis del fallo se evidencian dos premisas fundamentales: primero, que conceptual y formalmente la Corte Suprema considera que es aceptable que el Congreso delegue sus facultades legislativas frente a la emergencia conforme lo dispuesto por el artículo 76 de la Constitución Nacional, siempre y cuando el Poder Ejecutivo actúe dentro del marco que el mismo Congreso dispone mediante la ley delegante.

En segundo lugar, resulta intolerable que frente a una delegación legislativa con las limitaciones que efectuó el Congreso mediante la Ley 25561, el Poder Ejecutivo ejerza facultades legislativas de necesidad y urgencia de naturaleza genuinamente excepcional que únicamente han sido reconocidas para ser desempeñadas en defecto de la actuación

³⁵ CSJN “Provincia de San Luis c/ Estado Nacional” 05-03-2003; Sup. Esp. LL, 2003-03-06, p. 04; DJ, 2003-I-585.

³⁶ Esta confusión se plantea puesto que el decreto invoca la emergencia declarada por la Ley 25561 entre sus considerandos, pero a la vez en el último párrafo de los mismos dice que es adoptado en virtud de las facultades del artículo 99 inc. 3, CN (que regula los decretos de necesidad y urgencia).

del Parlamento, pero no en forma concurrente con él y jamás al punto de sustituir o modificar el contenido de la declaración efectuada. La delegación que la Constitución permite, es aquella que se realiza y ejecuta dentro de las bases que el Congreso estipuló mediante la ley.

Es interesante ver cómo la Corte Suprema de Justicia, por primera vez luego de la reforma de la Constitución ha desarrollado el tema de la delegación legislativa y de sus límites, planteando en forma muy precisa la delimitación de los reglamentos delegados de los de necesidad y urgencia.

12. Conclusión

A modo de conclusión, luego del análisis efectuado sobre la delegación legislativa y su evolución en el derecho público argentino, creemos con más énfasis aún que se trata de una necesidad de los Estados modernos y que bien entendida no configura un fenómeno de desconstitucionalización.

En efecto la facultad del Ejecutivo para dictar leyes materiales siempre y cuando el Congreso lo habilite y en las condiciones que se fijen, constituye en todo caso una excepción y no una regla, con la consiguiente necesidad de implementar límites materiales, temporales, subjetivos y de rígidos controles interórganos e intraórganos.

La división de poderes y la característica republicana de nuestro sistema de gobierno, *prima facie* no deberían verse afectados con la admisión de la delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo, en razón de que hoy en día, debemos efectuar una interpretación más flexible de esta teoría, y descartar aquella anacrónica idea de los compartimentos estancos donde cada órgano era independiente, y sustituirla por un mecanismo más aceitado de frenos y contrapesos donde el control se lleve el rol protagónico.

Por otra parte, así ha sido demostrado en nuestra realidad constitucional, ya que la delegación legislativa tuvo vigencia en la Constitución material muy tempranamente como asimismo en la jurisprudencia a partir del *leading case* “Delfino”; sin perjuicio que en esencia el fallo en cuestión, al distinguir entre delegación propia e impropia, prohíbe expresamente a la primera en nuestro régimen jurídico.

Consideramos que a partir de la reforma constitucional operada en 1994, con la incorporación del artículo 76 al texto de la Constitución, no se ha ampliado la delegación prohibida por la Corte a partir de Delfino sino que la norma introducida responde a la praxis vigente demarcando sus límites, aunque con una técnica legislativa inadecuada, empleando terminología vaga y difusa.

Por otra parte, no compartimos el criterio sostenido por algunos autores que consideran que el artículo 76 de la Constitución reformada prohíbe en forma absoluta la delegación denominada propia y habilita excepcionalmente a la denominada impropia, según la terminología de nuestro más alto tribunal.

Contrariamente, sostenemos que no tiene ningún tipo de eficacia ni utilidad práctica la distinción entre delegación propia e impropia, construida por la Corte Suprema de Justicia en el *leading case* “Delfino”, adhiriendo plenamente a la opinión formulada por Segovia antes de la reforma de la Constitución en las siguientes palabras: “A nuestro entender, la distinción no es útil, pues evade el punto central: cuándo hay delegación verdadera. No hay una delegación propia y otra impropia, siendo distinto su tratamiento constitucional. La delegación es una sola, más o menos extensa, pero siempre será delegación. El problema no pasa por si hay o no transferencia de facultades legislativas: la delegación supone esa

transferencia siempre y en todos los casos; más aún, la delegación de facultades legislativas consiste en esa transferencia, y si no se transfiere nada, no hay delegación³⁷.

A nuestro criterio, la llamada delegación impropia no es en esencia delegación, sino que según cada caso concreto podrá ser encasillada en un reglamento de ejecución o en un reglamento delegado.

Pensamos que la Corte Suprema debió acudir a esta diferenciación para no admitir el fenómeno de la delegación; fue una especie de subterfugio utilizado para negar la realidad jurídica que el tribunal quería limitar pero que cada vez fue adquiriendo dimensiones más difusas y amplias. Tal es el caso de lo que ocurrió en el precedente “Cocchia”, donde la clasificación originaria entre delegación propia e impropia resultó insuficiente para encuadrar la norma allí examinada, para lo cual el tribunal tuvo que acudir a una subclasificación de la delegación impropia entre reglamentos de ejecución adjetivos y reglamentos de ejecución sustantivos, configurando en esencia estos últimos reglamentos delegados.

A partir del fallo “San Luis” la Corte abrió la puerta para desarrollar este nuevo régimen vigente sobre la delegación legislativa, que cabe destacarlo, nada tiene que ver con el anterior, se trata de un nuevo régimen.

Allí se plantea la necesidad de deslindar el ámbito de aplicación de los decretos de necesidad y urgencia, de la legislación delegada; hecho que se produce satisfactoriamente a nuestro entender.

Por otra parte, pensamos que es imperioso que el Congreso asuma el rol que le compete y proceda de modo serio y responsable al análisis pormenorizado de la legislación delegada vigente, dejando de lado la cómoda práctica de ratificación de la legislación delegada anterior a la reforma constitucional, ya que la técnica utilizada en las Leyes 25148, 25645, 25918, 26135 y la que seguramente en estos días se dictará, es de dudosa constitucionalidad y no proporciona seguridad jurídica.

Por último, destacamos que a lo largo de estos quince años de vigencia de la posibilidad de la delegación legislativa, su empleo dejó de ser una herramienta útil en los tiempos de crisis y emergencia, para abrir paso al ejercicio autocrático del poder por parte de los gobiernos de turno.

Es imperioso que los ciudadanos, los operadores del derecho en general y los legisladores tomen cartas en el asunto y se ejerza un enérgico control sobre estos desbordes que tanto daño hacen a la república.

Finalmente, se anhela que este trabajo contribuya a despejar las innumerables dudas que la reforma constitucional trajo aparejada.

³⁷ Ver Segovia, p. 328 y ss.

Bibliografía

- Ávalos, María Gabriela.** "Consideraciones sobre la delegación legislativa en la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994", en revista *Ius et Praxis*. Vol. 7, Nº 2, Universidad de Talca, Chile, 2001.
- Badeni, Gregorio.** "Límites de la delegación legislativa", en *La Ley*, 2001-E, p. 913.
- Barra, Rodolfo.** "Reglamentos administrativos", en *La Ley*, Buenos Aires, 1999-F, p. 1034, "Decretos Delegados", RAP Nº p. 194.
- Bianchi, Alberto.** *La delegación legislativa. Teoría de los reglamentos delegados en la Administración Pública*. Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1994.
- Bianchi, Alberto.** "Horizontes de la Delegación legislativa luego de la reforma constitucional", en *Revista de Derecho Administrativo*, Nº 17, año 6. Depalma, Buenos Aires, 1994.
- Bidart Campos, Germán.** *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo I, Editorial Ediar, Buenos Aires, 1996.
- Bielsa, Rafael.** *Tratado de Derecho Constitucional*. Depalma, Buenos Aires, 1995.
- Bielsa, Rafael.** "Reglamentos Delegados", en *La Ley*, T. 102, Buenos Aires, p. 1061.
- Cassagne, Juan Carlos.** *Derecho Administrativo*. 7º ed., Lexis Nexis, Buenos Aires, 2002.
- Cullen, Iván.** "Asunción de facultades legislativas por el presidente", en *La Ley*, Buenos Aires, 1992-A, p. 839.
- Dromi, Roberto.** *Derecho Administrativo*. 8va. ed. Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2008.
- Gelli, María Angélica.** *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. 3ra. ed. ampliada y actualizada. La Ley, Buenos Aires, 2005.
- Gelli, María Angélica.** "Impacto jurídico del caso 'Provincia de San Luis c/ Estado Nacional'", en *La Ley*. Buenos Aires, 2003-C, p. 960.
- Gordillo, Agustín.** *Tratado de Derecho Administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo en www.gordillo.com.ar.
- Gordillo, Agustín.** "La actual crisis y su solución desde el derecho", en *Revista de Derecho Público*, "La emergencia económica", 2da. parte. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2002-2.
- Hutchinson, Tomás.** "La actual crisis y su solución desde el derecho", en *Revista de Derecho Público*. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2002-2.
- Hutchinson, Tomás.** "La emergencia y el Estado de Derecho", en *Revista de Derecho Público*. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2002-1.
- Ibarlucia, Emilio.** "De los 'superpoderes' a una delegación legislativa 'más razonable'. Comentario a la Ley 25414", en *La Ley*, Buenos Aires, 2001-C, 1396.
- Ibarlucia, Emilio.** "La prórroga de la delegación legislativa y su gravedad institucional", en *La Ley*, año LXVIII, Nº 168, Buenos Aires, 01-09-2004.
- Jellinek, Georg.** *Teoría General del Estado*. Traducción de Fernando de los Ríos, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Locke, John. *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*. Alianza, Madrid, 1994.
- Loewenstein, Karl.** *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona, 1976.
- Montesquieu, Charles. *Del Espíritu de las Leyes*. Ediciones Libertador, Buenos Aires, 2004.
- Padilla, Miguel.** "La delegación legislativa en la reforma constitucional", en *La Ley*, año LXI, Nº 126, Buenos Aires, 03-07-1997.
- Quiroga Lavié, Humberto.** *La potestad legislativa*. Zavala, Buenos Aires, 1993.
- Rosatti, Horacio Daniel.** "El Estado y la colmena: la emergencia en el derecho constitucional argentino", en *Revista de Derecho Público* "La emergencia económica", 1ra. parte, Editorial Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2002-1.
- Sagüés, Néstor Pedro.** *Elementos de Derecho Constitucional*. Astrea, Buenos Aires, 1997.
- Salvadores de Arzuaga, Carlos. "Formulaciones, proposiciones y anotaciones para interpretar la delegación legislativa", en *La Ley*, Buenos Aires, 24-02-1997.
- Santiago, Alfonso (h) y Thury Cornejo, Valentín.** *Tratado sobre la delegación legislativa. Régimen Constitucional antes, durante y después de la reforma constitucional*. Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2003.
- Santiago, Alfonso (h).** "Algunas precisiones sobre el nuevo régimen constitucional de la delegación legislativa: la delegación de segundo grado", en *La Ley*, Buenos Aires, 2002-E, p. 73.
- Segovia, Juan.** "Delegación de facultades legislativas", en *Atribuciones del Presidente Argentino*, AA.VV. Depalma, Buenos Aires, 1986.
- Scrini, Adolfo Gustavo.** "La Delegación legislativa en la doctrina de la Corte", en *La Ley*, 1994-B.
- Ventura, Adrián.** "Los decretos de necesidad y urgencia: un salto a la vida aconstitucional", en *Revista de Derecho Público*, "La emergencia económica", 1ra. parte. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2002-1.