

ALFONSO SANTIAGO  
ENRIQUE VERAMENDI  
SANTIAGO CASTRO VIDELA

---

EL CONTROL DEL  
CONGRESO SOBRE LA  
ACTIVIDAD NORMATIVA  
DEL PODER EJECUTIVO

---

Decretos delegados, de necesidad y urgencia  
y de promulgación parcial de leyes.  
Régimen constitucional, ley-26.122 y  
práctica legislativa y jurisprudencial.

---

THOMSON REUTERS

**LA LEY**

# ÍNDICE GENERAL

## PRESENTACIÓN

XVII

## CAPÍTULO I

### LAS RELACIONES ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL PRESIDENTE EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN EL GOBIERNO CONTEMPORÁNEO

1. Presentación .....	1
2. La Constitución, el sistema institucional y el sistema normativo .....	1
3. El sistema normativo argentino original en la Constitución de 1853 y su modificación por la reforma de 1994 .....	3
4. La creciente importancia del Poder Ejecutivo y del reglamento en la función legislativa. Algunos datos que surgen de la práctica institucional argentina .....	7
5. Posibles causas estructurales del fenómeno descripto .....	16
6. La reacción jurisprudencial en el derecho comparado en defensa de las atribuciones del Poder Legislativo y del proceso legislativo ordinario .....	19
a) La doctrina jurisprudencial de la CIDH en la OC'6/86 .....	19
b) La doctrina del <i>parlamentsvorbehalt</i> del Tribunal Constitucional alemán sobre la reserva de ley y de Parlamento .....	21
c) Algunas doctrinas de la Corte Suprema norteamericana .....	22
d) El Tribunal Constitucional español y el control de los decretos-leyes .....	26
e) La Corte Constitucional italiana y la reiteración de los decretos-leyes .....	26
f) El Consejo Constitucional francés y la zona de reserva legislativa .....	27

g) Algunos fallos de la Corte Suprema argentina .....	28
h) Necesidad de que el Congreso reasuma su función y atribuciones. ....	29
7. Las relaciones normativas entre el presidente y el Congreso en el marco de las modificaciones al sistema institucional establecidas por la reforma constitucional de 1994 .....	31
a) Las líneas fundamentales de la reforma constitucional .....	31
b) El núcleo de coincidencias básicas.....	32
c) El control legislativo de los actos normativos del Poder Ejecutivo en el contexto de la reforma constitucional de 1994 .....	37

CAPÍTULO II

LA LEY 26.122: ANÁLISIS DE UNA NORMA DECISIVA EN LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA INSTITUCIONAL Y JURÍDICO ARGENTINO

1. Relevancia jurídica e institucional de la ley 26.122.....	39
2. Antecedentes, contexto e impacto de la sanción de la ley 26.122 .....	41
3. Ámbito de aplicación material de la ley 26.122.....	47
a) Clases de decretos alcanzados por el control legislativo .....	47
b) La problemática de la calificación jurídica de los decretos .....	48
c) Pautas para la determinación de la naturaleza jurídica de los decretos.....	50
d) Facultades de la Comisión Bicameral Permanente y de las Cámaras del Congreso para someter a su control decretos de sustancia legislativa no calificados como tales.....	52
i. Análisis general sobre las distintas hipótesis.....	52
ii. Referencia a la práctica institucional.....	59
iii. El decreto 794/2017 que creó “Corredores Viales S.A.” y la decisión de la CBP de abocarse a su tratamiento.....	72
iv. La cuestión de la caracterización como DNU de un decreto dictado sobre materias que fueron objeto de una delegación legislativa vigente .....	75
4. Ámbito de aplicación temporal de la ley 26.122.....	79
5. La Comisión Bicameral Permanente – Integración y funcionamiento .....	81
a) Competencia de la Comisión.....	83
b) Integración de la Comisión – Autoridades .....	85
c) Funcionamiento de la Comisión .....	92
6. La tarea de control a cargo de la Comisión Bicameral Permanente ....	97
a) Control sobre los Decretos de Necesidad y Urgencia.....	98

b) Control de los Decretos Delegados .....	108
i. La regulación específica sobre el control sobre los decretos delegados.....	110
ii. Precisiones contenidas en la ley 26.122 sobre la regulación de la delegación legislativa – Aspectos omitidos.....	120
c) Control de los Decretos de Promulgación Parcial de Leyes .....	128
d) Plazo para que la Comisión se expida .....	130
e) Características del control encomendado a la Comisión Bicameral Permanente .....	132
7. El control a cargo de las Cámaras del Congreso.....	135
a) Inexistencia de plazo para el pronunciamiento de las Cámaras ....	135
b) Modalidad del pronunciamiento de las Cámaras .....	138
c) Imposibilidad de modificación del decreto durante el trámite de control – Posibles reformas ulteriores.....	140
d) Alcances del control de las Cámaras – ¿Control de legalidad y también de oportunidad? .....	141
8. Efectos de la intervención de las Cámaras sobre la vigencia y validez de los Decretos.....	146
a) Consideraciones generales.....	146
b) Decretos de necesidad y urgencia .....	152
i. Falta de exigencia de la ratificación legislativa como condición para la continuada vigencia del decreto.....	152
ii. Distinción entre vigencia y validez constitucional del decreto – Efectos de la omisión de las Cámaras de considerar el decreto.....	158
c) Decretos delegados.....	162
d) Decretos de promulgación parcial de las leyes.....	166
9. ¿Puede el Congreso declarar la nulidad de un decreto?.....	167
10. La cuestión de los “derechos adquiridos”.....	177
11. Efectos del rechazo del decreto – Posibilidad de insistencia por parte del Poder Ejecutivo .....	180
12. Efectos de la aprobación de las Cámaras sobre el control judicial del decreto .....	184
a) Decretos de necesidad y urgencia .....	186
b) Decretos delegados .....	191
c) Decretos de promulgación parcial de leyes .....	194
13. Conclusiones.....	197

## CAPÍTULO III

LAS CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD  
REGULADO POR LA LEY 26.122

1. Presentación.....	203
2. Las notas características del sistema argentino de control legislativo de constitucionalidad .....	204
3. Conclusiones .....	211

## CAPÍTULO IV

LA PRÁCTICA DEL PODER EJECUTIVO, LA COMISIÓN BICAMERAL  
PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO Y LAS CÁMARAS DEL  
CONGRESO A PARTIR DE LA SANCIÓN DE LA LEY 26.122

1. Introducción.....	213
2. La práctica normativa del Poder Ejecutivo (2006-2018).....	217
3. La práctica de la Comisión Bicameral Permanente en números (2006-2018) .....	230
4. La práctica de las Cámaras del Congreso en números (2006-2018)....	251
5. Un balance luego de más de doce años de práctica institucional.....	258
6. Conclusión .....	262
Anexo I - DNUs por presidente dictados entre el 24-08-94 y el 04-08-06 (DNUs de "segunda generación") .....	266
Anexo II - DNUs por presidente dictados entre el 05-08-06 y el 31-12-18 (DNUs de "tercera generación") .....	268

## CAPÍTULO V

LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA DESDE LA REFORMA  
CONSTITUCIONAL: LA PRÁCTICA DEL CONGRESO Y EL CONTROL  
JUDICIAL DE LOS REGLAMENTOS DELEGADOS

1. Presentación .....	271
2. La regulación de la delegación legislativa en la reforma constitucional de 1994.....	271
3. La práctica legislativa a partir de 1994.....	274
a) Ley 24.629 (1996) sobre la reforma del Estado, II .....	274

b) Ley 24.938 (1997) de presupuesto para el año 1998.....	275
c) Ley 25.148 (1999) que ratificó las delegaciones legislativas y aprobó la legislación delegada anterior a 1994 y sus sucesivas prórrogas .....	275
d) Ley 25.414 (2001) de competitividad .....	278
e) Ley 25.453 (2001) de déficit cero .....	279
f) Ley 25.561 (2002) de emergencia pública y reforma del régimen cambiario y sus sucesivas prórrogas.....	280
g) Ley 25.827 (2003) de presupuesto para el año 2004 .....	281
h) Ley 26.045 (2005) que creó el registro nacional de precursores químicos .....	281
i) Ley 26.095 (2006) que estableció "cargos específicos" para el desarrollo de obras de infraestructura.....	283
j) Ley 26.102 (2006) de seguridad aeroportuaria .....	283
k) Ley 26.206 (2006) de educación nacional.....	284
l) Ley 26.377 (2008) de seguridad social.....	284
m) Ley 26.727 (2011) de trabajo agrario .....	285
n) Ley 26.739 (2012) que modificó la Carta Orgánica del Banco Central.....	285
o) Ley 26.784 (2012) de presupuesto para el año 2013.....	286
p) Ley 26.831 (2012) de mercado de capitales .....	287
q) Ley 26.844 (2013) que estableció el régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares .....	289
r) Ley 26.855 (2013) que modificó la ley 23.853 (1990) de autarquía judicial.....	290
s) Ley 27.467 de presupuesto para el año 2019 .....	290
t) Breve referencia a la ley 26.122 (2006) .....	291
4. Jurisprudencia de la Corte Suprema posterior a 1994 en materia de delegación legislativa.....	292
a) Czerniecki (1995).....	292
b) Monges (1996) .....	294
c) Smith (2001) .....	295
d) Tobar (2002) .....	296
e) Provincia de San Luis (2003) .....	297
f) Bustos (2004) y Massa (2006) .....	299
g) "Selcro c/ Jefatura de Gabinete" (2003) .....	301
h) SADO (2003) .....	303
i) Arakaki (2003) .....	304
j) Cámara Argentina del Libro (2003) .....	305
k) Banca Nazionale del Lavoro S.A. (2007) y otros posteriores.....	306

l) “CNV c/ Establecimiento Modelo Terrabusi S. A.” (2007) .....	308
m) “EMM S.R.L. c/ Tía S.A.” (2007).....	310
n) “Colegio Público de Abogados de la Capital Federal c/ Estado Nacional” .....	312
o) “Consolidar ART c/ Superintendencia Riesgos del Trabajo” (2009).....	314
p) “YPF S.E. c/ Esso S.A.P.A” (2012) .....	316
q) Establecimiento Liniers (2013).....	320
r) Camaronera Patagónica S.A. (2014) .....	323
s) “Provincia de Santa Fe c/ Estado Nacional” (2015).....	329
t) “Provincia de La Pampa- c/ Estado Nacional” (2018) .....	331
u) Blanco (2018) .....	332
5. Valoración general de la jurisprudencia de la Corte Suprema .....	335
a) La delegación de facultades legislativas en situaciones de emergencia .....	335
b) Las bases de la delegación legislativa .....	336
c) La subdelegación de facultades legislativas .....	338
d) La delegación directa en sujetos distintos del presidente de la nación.....	339
e) La delegación de facultades legislativas en materia tributaria.....	342
f) La cuestión de la disposición transitoria octava de la Constitución Nacional .....	349
g) Valoración final: ¿se perfila un doble estándar de control? .....	350
6. Conclusiones .....	352

## CAPÍTULO VI

## EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA PROMULGACIÓN PARCIAL DE LAS LEYES Y SU CONTROL JUDICIAL

1. Presentación .....	355
2. El régimen constitucional actual de la promulgación parcial de las leyes .....	359
a) Los requisitos “formales” de la promulgación parcial .....	359
b) Los requisitos “sustanciales” de la promulgación parcial .....	360
c) El alcance de la remisión al procedimiento aplicable a los decretos de necesidad y urgencia.....	364
d) La naturaleza jurídica del acto de promulgación parcial .....	366
e) El criterio de interpretación aplicable a la promulgación parcial de las leyes.....	368

3. Insistencia contra el “veto parcial” y control legislativo de la “promulgación parcial” – Diferencias en cuanto al trámite y a los efectos de la intervención del Congreso.....	370
a) La compatibilidad y complementación entre los arts. 80 y 83 de la Constitución .....	371
b) Efectos del “rechazo” por las Cámaras del decreto de promulgación parcial .....	374
c) ¿La aprobación legislativa del decreto de promulgación parcial impide que el Congreso, con posterioridad, “insista” en los términos del art. 83? .....	376
4. El control judicial de la promulgación parcial .....	378
a) La procedencia y el alcance del control judicial.....	378
b) Las diferencias entre el control judicial y el control legislativo .....	380
c) Los efectos de la declaración judicial de inconstitucionalidad de la promulgación parcial .....	383