

## RECENSIÓN

ALFONSO SANTIAGO, ENRIQUE VERAMENDI Y SANTIAGO M. 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*, (1ª edición), CABA, La Ley, 2019, 416 págs., ISBN 978 -987 -03-3757 -7<sup>1</sup>

MARIANO PALACIOS<sup>2</sup>

Si usted tuviera que enfrentarse a la tarea de reseñar *El control del Congreso...* de SANTIAGO, VERAMENDI y CASTRO VIDELA, puedo adelantar sin hesitación alguna que le resultará un trabajo de fácil factura por—al menos— tres (3) razones.

1. En adelante, *El control del Congreso...*

2. Abogado (UCA, 1996). 41<sup>st</sup> Annual Academy of American and International Law (The Center for American and International Law -formerly The Southwestern Legal Foundation-, 2004). Especialista en Derecho Administrativo Económico (UCA, 2010). Programa Dirección de Servicios Legales (IAE Business School, Universidad Austral, 2012). Especialista en Derecho Constitucional (UBA, 2017). Director Ejecutivo de la Revista Argentina de Derecho de la Energía, Minería e Hidrocarburos (RADEHM). Actualmente se desempeña como Director de Asuntos Legales e Institucionales de TRANSENER SA. Autor de numerosos artículos de doctrina. Correo electrónico: palacios\_mariano@hotmail.com.

La primera de ellas, la consistencia entre la presentación de la obra que los propios autores realizan y el desarrollo posterior.

Desde un inicio, los objetivos propuestos están claramente identificados. Cada uno de los capítulos es un peldaño que el lector asciende para llegar a la terraza del edificio intelectual construido; con la clara convicción de haber alcanzado la meta, y aprehendido la actividad normativa de carácter legislativo del Poder Ejecutivo.

Expresados sin vueltas, los objetivos autoimpuestos de los autores consistieron: (i) en analizar las facultades que expresamente le otorga la Constitución argentina al Congreso, luego de la reforma constitucional de 1994, para controlar la validez de los decretos delegados (DD), de necesidad y urgencia (DNU) y de los que promulgan leyes parcialmente vetadas (DPPL); y (ii) evaluar y estudiar críticamente la ley 26.122 y los efectos políticos, jurídicos e institucionales que se siguen de los criterios adoptados en su sanción y en la práctica desarrollada en su implementación.

Pero el estudio de un tema en particular y el examen minucioso de jurisprudencia e información al detalle en modo alguno opacan la visión general. Pues, aun al momento de lidiar con cuadros, gráficos, porcentajes y estadísticas, *El control del Congreso...* se encuadra en la batalla normativa e institucional del gobierno moderno, caracterizada por la tensión que provoca la revancha histórica del Poder Ejecutivo durante los siglos XX y XXI por el despojo del poder normativo que en el siglo XIX le hiciera el Poder Legislativo.

De estilo ágil, en lenguaje simple –y no por ello menos profundo–, la obra desgrana todos los aspectos jurídicos posibles de la actividad normativa legislativa del Poder Ejecutivo y sus efectos en el sistema constitucional argentino. Y hasta se anima a ensayar ciertas explicaciones extrajurídicas –todas ellas con aguda precisión– sobre las causas que han llevado al desprestigio y debilidad del Poder Legislativo.

En ese sentido, y como una idea central que luego se verificará a lo largo de todo el análisis particular (teórico y práctico) de la ley 26.122, aciertan los autores cuando señalan que *“debe ser el propio Poder Legislativo el que reasuma con firmeza el pleno ejercicio de sus competencias y atribuciones constitucionales: ha de recuperar sus roles legislativos propios, debatir con libertad las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo,*

*limitar la práctica de la delegación legislativa, realizar un control estricto de los decretos de necesidad y urgencia, etc.*"<sup>3</sup>.

La comprobación empírica de tal circunstancia, en lo que se refiere a la ley 26.122, lleva a los autores a verificar con justeza la existencia de una "democracia delegativa" en la práctica institucional y de un creciente proceso de deslegalización.

Tal como apuntaran los Dres. Alberto B. Bianchi y Héctor A. Mairal en su presentación, *El control del Congreso...* no es una obra de palabras románticas, sino que apabulla con datos duros de la cruda realidad, y es un libro que desnuda el ejercicio del poder por parte de los argentinos.

La obra se establece así como lo que pretende ser: un valioso aporte para el análisis y comprensión de las complejas relaciones normativas entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo en el marco del sistema institucional argentino.

Por su contenido y el modo en que es desarrollado, y por las conclusiones fundadas a las que arriba, no tengo dudas de que *El control del Congreso...* integrará de aquí en más, sin excepción y con prestigio, los anaqueles de las bibliotecas del derecho constitucional, y de su rama pequeña del derecho parlamentario y de las ciencias políticas.

El segundo motivo por el cual resulta sencillo consagrarse a la recensión de la obra de SANTIAGO, VERAMENDI y CASTRO VIDELA es la oportunidad de su publicación.

Han transcurrido veinticinco (25) años de la Reforma Constitucional que le otorgó expresamente al Poder Ejecutivo la facultad de dictar normas de carácter legislativas. Y trece (13) de la sanción de la ley 26.122. En estos tiempos de la democracia vernácula, las distintas fuerzas políticas del país han desempeñado diversas funciones asignadas por la Constitución Nacional y la ley 26.122 en el sistema institucional, y bajo diferentes ecuaciones en la distribución del poder en el interior de las Cámaras Legislativas, y entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

De ese modo, y aun con las dificultades que ello supone, los autores han recopilado, examinado y procesado toda la información dis-

3. Cfr. *El control del Congreso...*, pág. 29.

ponible en la materia. En los albores de un nuevo período constitucional, en lo que refiere a las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, *El control del Congreso...* resultará de obligada consulta para todo el espectro jurídico-político. Como también para quienes deseen conocer con profundidad el funcionamiento del “régimen de control legislativo” de los DD, DNU y DPPL.

Una última razón sustenta mi afirmación inicial. La cuestión de la actividad normativa del Poder Ejecutivo y el modo en que el Congreso Nacional se enfrenta a ella no es un tema nuevo para los autores, quienes ya la han estudiado en profundidad desde múltiples puntos de vista.

En esta ocasión, *El control del Congreso...* es la culminación de un formidable trabajo académico y de investigación de campo, de combinación de teoría y práctica, de la interrelación entre derecho y poder, que bien puede servir de modelo para próximos estudios de este tenor.

El libro está estructurado en seis (6) capítulos. El primero desarrolla el marco situacional del control legislativo sobre el Poder Ejecutivo. Incluye un detallado relevamiento del contexto normativo e institucional de la creación del procedimiento de control y el ámbito en el que operan, y las diversas soluciones conceptuales que diversos poderes jurisdiccionales han desarrollado para preservar las atribuciones del Poder Legislativo.

El capítulo II es el núcleo central de la obra. Sobre la base de los antecedentes ya publicados por los propios autores, se concentran en un análisis exhaustivo del denominado “régimen de control legislativo”, previsto en la Constitución Nacional y en la ley 26.122. Con impacto en todas las ramas del derecho, la ley 26.122 prevé criterios para juzgar la legitimidad de origen de las normas legislativas del Poder Ejecutivo y, al fraccionar sus elementos con precisión meticulosa, *El control del Congreso...* deja al descubierto los efectos sistémicos negativos del régimen instaurado.

El capítulo III traza las características teóricas del control de constitucionalidad del Poder Legislativo. Esta es la sección con mayor riqueza doctrinaria sobre la materia. Aunque debe señalarse –conociendo los antecedentes académicos de los autores– que será necesario complementarlo con un estudio adicional que pueda ampliar con precisión los contornos del sistema.

Máxime, más allá del permisivismo constitucional del diseño de la ley 26.122 verificado en la obra porque, como bien señalan SANTIAGO, VERAMENDI y CASTRO VIDELA, el fin último del sistema constitucional de la Reforma de 1994 fue aumentar las relaciones recíprocas de colaboración y control entre los poderes, procurando una acción conjunta y coordinada de los órganos de gobierno, basados en el consenso político.

De allí que los autores reconozcan la doble faz del control del Congreso: por un lado, técnico-jurídico; y por otro “... de carácter marcadamente político tanto por la naturaleza propia del órgano que interviene, la importancia que en su resultado tienen los distintos escenarios institucionales por los que atraviesa la vida política y los criterios de decisión que finalmente predominan en las decisiones que se adoptan”<sup>4</sup>.

El capítulo IV se refiere a la práctica institucional de la Comisión Bicameral Permanente (CBP) y de cada una de las Cámaras. Los capítulos V y VI se refieren específicamente a los DD y DPPL, respectivamente. En todos los casos, con una puntual discriminación de normas, jurisprudencia y práctica constitucional ante los diversos escenarios políticos. Si bien el tema podría entenderse suplido por los Anexos I y II del capítulo IV, hubiese sido conveniente incluir también una sección específica para los DNU.

A lo largo de toda la obra se realizan conclusiones sobre cada uno de los aspectos del tema elegido, todas ellas con sustento en la profusa e imponente información recopilada, procesada y sistematizada. No obstante, hubiese sido deseable que la obra incluyera un último capítulo a modo de remate final global y colofón constitucional sistémico.

Desde un punto de vista sustancial, *El control del Congreso...* ofrece al lector un recorrido por todos los casilleros que la normativa de carácter legislativo, emanada del Poder Ejecutivo, debe transitar hasta que finalmente se pueda reputar como válida y vigente en términos definitivos, y las vicisitudes en cada uno de ellos.

En efecto, los autores nos hacen partícipes de un paseo intelectual con fundadas opiniones sobre (i) la conveniencia de haber reglamentado con una norma de rango legal ciertos aspectos del trámite,

4. *Ibidem*, pág. 211.

en una suerte de autorrenunciamiento individual de las Cámaras, (ii) la problemática de los denominados “multidecretos”, (iii) qué ocurre con el control de la CBP o las Cámaras para el caso de un decreto no sometido al trámite de la ley 26.122, (iv) la errática terminología para referirse al modo en que se instrumenta el control mediante dictámenes o despachos, (v) el alcance del control que realiza la CBP y (vi) la competencia de la CBP una vez vencido el plazo en el cual debe expedirse, entre otras cuestiones.

Sobre la base de sólidos principios doctrinarios y un envidiable conocimiento de la práctica constitucional parlamentaria en la materia, el libro deja traslucir el extensivo y actual problema del Poder Legislativo: encontrar la combinación perfecta entre la eficiencia en el funcionamiento y la representación proporcional política.

A poco que se avance en el estudio de la obra no podrá dejar de coincidirse en que un párrafo aparte merece la cuestión del alcance del control de las Cámaras. Es inevitable el debate sobre si el control de ellas es un control formal, limitado a la verificación de los recaudos constitucionales, si se puede ampliar a la oportunidad, mérito y conveniencia de la norma, y si abarca el control de constitucionalidad sustantivos sobre el contenido del decreto respectivo.

En este punto, se destaca la honestidad intelectual de SANTIAGO, VERAMENDI y CASTRO VIDELA, quienes dan cuenta de haber reexaminado la posición expresada en publicaciones anteriores. Dejan de lado un criterio de “corrección formal” y reconocen que no existen limitaciones de orden constitucional o legal que impidan que las Cámaras del Congreso también lleven adelante un control de oportunidad, mérito o conveniencia en relación con las tres (3) categorías de decretos sometidos al control legislativo.

Ello, según se concluye, haciendo gala de una disección quirúrgica entre lo jurídico y lo político, “... *más allá de la funcionalidad que esa práctica pueda tener en la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo*”<sup>5</sup>.

Para completar el punto de la extensión del control de las Cámaras, el análisis culmina con criterios fundados sobre si las Cámaras

5. *Ibidem*, pág. 144.

deben seguir el criterio de la CBP cuando la norma no cumple con los requisitos constitucionales del instrumento que se trate; o si deben realizar un análisis de constitucionalidad material de la norma sobre posibles violaciones a los derechos o garantías constitucionales.

El recorrido conceptual continúa con el análisis del modo en que cada una de las Cámaras se expide. Afirman los autores que la modalidad de resoluciones independientes, prevista para cada una de ellas por la ley 26.122, es un aspecto positivo porque exorbita la resolución del radar del veto del Poder Ejecutivo y permite un tratamiento simultáneo de la norma emitida por el Poder Ejecutivo.

Parece imposible no coincidir con tal apreciación. Y cierto es que la cuestión desemboca directamente en el derecho parlamentario, y a su faz reglamentaria, procesal o adjetiva, que estudia los reglamentos de las Cámaras del Congreso, las normas, costumbres, prácticas y tradiciones que rigen su funcionamiento. En este aspecto, *El control del Congreso...* contribuye a brindar sol a esta parte del derecho parlamentario, tal como fuera solicitado por Carlos María Bidegain<sup>6</sup>.

Desde ya, y por sus efectos sobre los derechos y obligaciones de los afectados por las normas sometidas al control del Congreso, la cuestión de la vigencia y validez de las normas sometidas al régimen de control de la ley 26.122 tampoco escapa al ojo de los autores. Los arts. 17 y 24 de dicha ley nada prevén sobre los posibles escenarios una vez iniciado el régimen de control: (i) que las Cámaras no se pronuncien sobre la norma; o (ii) que una de ellas rechace el decreto.

Aunque ya indicado al momento de dar cuenta del rol de las Cámaras, una vez más con datos contundentes sobre la efectiva práctica constitucional, SANTIAGO, VERAMENDI y CASTRO VIDELA concluyen que se trata del núcleo central de déficit jurídico del régimen de control de la ley 26.122. Si bien no hay nada nuevo, la obra ha puesto en negro sobre blanco la certeza del funcionamiento del régimen: que el art. 82 de la Constitución Nacional y el texto de la propia ley han sido interpretados según la conveniencia política del momento.

6. Cfr. "El Derecho Parlamentario Argentino", en *Anticipo de Anales* (Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires), Año XLIV, Segunda Época - Número 37.

La positiva valoración de los autores respecto del régimen de control sobre los DD y los DPPL contrasta con el sistema instaurado para los DNU. *El control del Congreso...* es la comprobación efectiva de un erróneo diseño institucional del art. 99.3 de la Constitución Nacional para los DNU, al delegar en el Poder Legislativo la regulación de su propia intervención, mediante una “*decisión desafortunada*” del constituyente de 1994 sin mayores precisiones adicionales<sup>7</sup>.

Para los DNU, el sistema diseñado echa por la borda el principio general de prohibición, profundizando –tal como señalan los autores– el desequilibrio de fuerzas entre ambos poderes y transformando un acto complejo, que requiere la intervención del Poder Legislativo para su validez, en un acto simple del Poder Ejecutivo.

El efecto sistémico es devastador. Así es constatado por SANTIAGO, VERAMENDI y CASTRO VIDELA en la obra: el régimen sorteaba la doctrina de la división de poderes y la corrección funcional que informa todo el texto constitucional, particularmente presentes en los arts. 1, 29, 76 y 99.3.

Si de datos respaldatorios se trata, y como una invitación a leer el resultado de un trabajo cíclopeo, bastará con adelantar:

- Que la CBP tiene una tasa de pronunciamiento del 94 % del total de los DNU, DD y DPPL que fueron dictados por el Poder Ejecutivo<sup>8</sup>.
- Ningún decreto se vio privado de validez en los términos del art. 24 de la ley 26.122<sup>9</sup>.
- Del total de los decretos dictados desde la entrada en vigencia de la ley 26.122, con dictamen de la Comisión, el 82,3 % no fue tratado por ambas Cámaras del Congreso<sup>10</sup>.
- El “inmediato y expreso” tratamiento una vez remitido el dictamen de la CBP y la emisión de resoluciones de validez significa una duración promedio de 9 meses<sup>11</sup>.

7. *El control del Congreso...*; pág. 155.

8. *Ibidem*, pág. 231.

9. *Ibidem*, pág. 251.

10. *Ibidem*, pág. 265.

11. *Ibidem*, pág. 157.



Por último, entre los aspectos sustanciales estudiados, me interesa hacer notar al lector que en *El control del Congreso...* encontrará reflexiones sobre los efectos que el régimen de control legislativo tiene respecto del control judicial de las normas que han seguido el *iter* de la ley 26.122.

Así, los autores ponderan la intensidad que el control judicial debe tener si ya hubo control y aprobación del congreso, y si aquel debe limitarse a la violación de los requisitos constitucionales básicos. Y, en lo que se refiere a los DNU específicamente, si el juicio sobre la validez y vigencia realizado por el Poder Legislativo merece la deferencia del Poder Judicial.

Sin dudas, el último término de la ecuación sistémica que el derecho constitucional moderno debe resolver.

En síntesis, *El control del Congreso...* es una obra de singular importancia para revisar hoy los medios constitucionales de cada uno de los poderes en la distribución del poder. Con certeza resultará una fuente de consulta ineludible para rediseñar el sistema de control legislativo de la actividad normativa de carácter legislativo del Poder Ejecutivo.

Solo así se podrá estructurar un gobierno en el que las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo no subviertan los principios fundamentales de una constitución libre, que se configura, como bien señalaba James Madison, cuando “... *el poder de un departamento es ejercido por quienes poseen todo el poder de otro departamento*”<sup>12</sup>.

A partir de un conocimiento profundo del sistema jurídico, y una sistematización de datos encomiable, SANTIAGO, VERAMENDI y CASTRO VIDELA ofrecen el punto de partida ideal para cualquiera que desee llevar a cabo reformas estructurales en la Argentina del futuro, no solo sobre sueños o ideas románticas, sino con base en la cruda realidad de nuestra práctica constitucional.

12. Cfr. N° XLVII, *El Federalista* (2001): 2ª edición, FCE, México, pág. 206.