

PASSARELLA, Julián Emmanuel, “El principio de legalidad y la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo en la Constitución de Entre Ríos de 2008”, pp. 57/90, en MARFIL, Andrés Manuel (Director), *Constitución de Entre Ríos. Logros y deudas a diez años de la Reforma Constitucional*, Delta Editora, Paraná, 2018.

El principio de legalidad y la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo en la Constitución de Entre Ríos de 2008

Julián E. Passarella

1. Introducción

No podemos comenzar de otra manera esta exposición que no sea agradeciendo la invitación que, muy generosamente, nos cursara el Dr. Andrés M. Marfil para participar de esta obra colectiva a diez años de la Reforma de la Constitución de Entre Ríos de 2008.

Nuestro trabajo tendrá como intención efectuar un análisis de una pauta fundamental del Derecho Público contenida en la Ley Suprema entrerriana, como es el principio de legalidad, pero acotándolo a sus proyecciones sobre ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo.

El estudio que realizaremos es, básicamente, jurisprudencial, vinculando directamente el tema elegido con casos concretos surgidos de la práctica legislativa y administrativa vernácula.

La exposición comenzará con una breve explicación conceptual del principio, continuando con su consagración en la Constitución de Entre Ríos y su tratamiento jurisprudencial a nivel local; en ambos casos, haciendo hincapié en la proyección sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo.

Seguidamente, analizaremos brevemente los tipos de reglamentos administrativos que reconocen la doctrina y la jurisprudencia nacional.

Sobre dicha base, veremos qué previsiones contiene la Constitución local sobre la potestad reglamentaria de la Administración Pública provincial y municipal, y trataremos de desentrañar si la antedicha clasificación ha sido receptada, mostrando jurisprudencia entrerriana sobre la temática.

Para finalizar, una breve conclusión intentará mostrar nuestra opinión sobre el tema.

2. El principio de legalidad administrativa

Tradicionalmente, el principio de legalidad administrativa significó que el Poder

Legislativo contaba con el monopolio para el dictado de normas generales y obligatorias, con el consecuente sometimiento del Poder Ejecutivo a la ley¹.

Sin embargo, con el paso del tiempo la ley positiva dejó de ser el centro del sistema jurídico, el cual también pasó a estar integrado por los principios generales del derecho, las constituciones y los reglamentos que dictan el propio Poder Ejecutivo y sus órganos inferiores².

Este fenómeno de “ampliación” del bloque de legalidad ha llevado a muchos autores a reformular el principio, prefiriendo hablar de “principio de juridicidad”³, atendiendo a que comprende otras normas jurídicas más allá de la ley, que incluso gozan de jerarquía superior.

3. El principio de legalidad administrativa en la Constitución de Entre Ríos

3.1. Esta directriz de actuación de los poderes públicos ya se encontraba expresamente en la Constitución de Entre Ríos de 1933, que en su art. 33 disponía: “Es de ningún valor toda ley de la Provincia que viole o menoscabe las prescripciones establecidas por la Ley Suprema de la Nación y por esta Constitución, así como todo acto, contrato, decreto u ordenanza que contravenga a las mismas o las leyes dictadas en su consecuencia, pudiendo los interesados demandar o invocar su inconstitucionalidad o invalidez ante los tribunales competentes”.

Con la Reforma Constitucional de 2008 esta disposición se ha mantenido – actualmente, se encuentra en la primera parte del art. 60–, pero a ella se han agregado otras normas que vienen a robustecerla, ampliarla y modernizarla, haciéndole más acorde con los tiempos que corren y con el nuevo bloque de constitucionalidad imperante en nuestro país desde 1994.

En efecto, el art. 65 de la nueva Carta Magna remarca categóricamente que el principio de legalidad “y la interdicción de la arbitrariedad deben regir los actos de los poderes públicos”.

En lo que hace al objeto de este trabajo, particular mención merece el art. 62, que refiere al deber de la Administración Pública (provincial y municipal) de dictar reglamentos de ejecución de leyes y ordenanzas, bajo apercibimiento de hacerlo el Superior Tribunal de Justicia, a pedido de parte y si fuere posible, transcurrido un año desde la sanción de la norma⁴.

3.2. Analizado el principio desde el punto de vista conceptual y a partir de las normas constitucionales locales que lo receptan, nos parece oportuno traer a colación la interpretación

¹ CASSAGNE, Juan C., *Los grandes principios del derecho público constitucional y administrativo*, p. 157, La Ley, Buenos Aires, 2015.

² BALBÍN, Carlos F., *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 2da. edic., ps. 124 y ss., La Ley, Buenos Aires, 2015.

³ COMADIRA, Julio R. - ESCOLA, Héctor J. - COMADIRA, Julio P. (coordinador, colaborador y actualizador), *Curso de derecho administrativo*, t. I, 1era. edic., p. 99, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2012; ROSATTI, Horacio, *Tratado de derecho constitucional*, t. I, p. 157, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2010.

⁴ Art. 62: “Si esta Constitución, una ley o una ordenanza dictadas en su consecuencia, otorgasen algún derecho que dependiera para su concreción de una ulterior reglamentación y ésta no se dictara dentro del año de la sanción de la norma que la impone, el interesado podrá demandar ante el Superior Tribunal de Justicia la condena de la autoridad renuente, a dictar la norma omitida”.

jurisprudencial que ellas han generado en el seno de los tribunales entrerrianos.

Para ello, citaremos algunos precedentes de las Cámaras en lo Contencioso Administrativo, sin ánimo de realizar un tratamiento exhaustivo del tema.

3.2.1. El primer caso no refiere específicamente a la legalidad administrativa como presupuesto de la potestad reglamentaria, pero contiene una pauta de interpretación que funciona como sustento de toda actuación administrativa.

La Cámara N° 2, con sede en la ciudad de Concepción del Uruguay, ha manifestado que “todos los actos que dicte el Municipio, como persona jurídica de derecho público y órgano del Estado, deben ser producto de la legalidad y juridicidad, pudiendo hacer sólo lo que autorice la ley, siendo ésta una garantía fundamental para los derechos y libertades individuales del Estado de Derecho”⁵.

Una similar perspectiva se adoptó en un voto de la Cámara N° 1, con sede en Paraná, al expresar que “uno de los principios jurídicos constitucionales más relevantes en la evolución del derecho es el de legalidad o juridicidad que postula que el Estado debe sujetarse al derecho, lo que constituye la mayor garantía que dispone el particular para proteger sus derechos frente a la arbitrariedad del Estado, de los poderosos e, incluso, de los demás”⁶.

3.2.2. El tribunal paranaense también se refirió al principio de legalidad y a la conformación del bloque normativo a partir de un caso⁷.

Al analizar la complejidad normativa resultante de diversos regímenes previsionales, se recalcó la interpretación sistémica que debe primar ante la existencia de normas “incompletas” aplicables a un caso.

Al resolver, expresó –con cita de Grecco y Muñoz– que en el Derecho Administrativo, “la norma a aplicar al caso a resolver para determinar si la actuación de la administración se compadece con el principio de legalidad, sea en la instancia administrativa o judicial, se construye recurriendo al concepto de ‘bloque de legalidad administrativa’ o grupo o conjunto normativo (...); en la medida en que las normas administrativas analizadas en sus solitarias individualidades importan reglas de derecho incompletas que adquieren sentido luego de sometidas a un análisis sistemático, comparativo y muchas veces complementador con otras normas”.

Sin bien es cierto que las disposiciones que se encontraban en tensión en este caso emanaban de leyes –ley 8732 (régimen de jubilaciones y pensiones para el personal provincial y municipal) y ley 8281 (salud mental)–, el norte que guía a la interpretación judicial puede resultar útil también al momento de analizar normas de naturaleza reglamentaria.

3.2.3. Uno de los ámbitos donde más debates se generan en torno al principio de

⁵ CCA2, “Venencio, Cristhian R. c/Municipalidad de Ibicuy s/Contencioso administrativo”, 10/08/2017, voto de los Dres. Erramuspe y López.

⁶ CCA1, “Barzán, Fernando J. c/Municipalidad de Paraná s/Contencioso administrativo”, 24/04/2018, voto del Dr. González Elías.

⁷ CCA1, “Kees, Liliana B. c/Estado Provincial y Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos s/Contencioso administrativo”, 31/03/2015, voto de los Dres. Baridón y González Elías.

legalidad y el alcance de la potestad reglamentaria es en el Derecho Tributario.

Sabido es que la protección constitucional de la libertad y de la propiedad privada es más vigorosa que la existente respecto de otros derechos, lo cual se proyecta en la vigencia del principio de reserva de ley –máxima expresión del principio de legalidad en sentido estricto⁸– en materia penal y tributaria.

Respecto de esta última, precisamente, el art. 122 de la Constitución expresa que corresponde al Poder Legislativo dictar “la legislación impositiva observando lo dispuesto por el artículo 79 y a esos fines y efectos establecerá impuestos, tasas y contribuciones cuyo monto fijará, en forma equitativa, proporcional o progresivamente” (inc. 7°).

Sin embargo, también es cierto que la complejidad y la dinámica de la materia hacen necesaria –y hasta inevitable– la existencia de reglamentaciones administrativas; no sólo dictadas por el Poder Ejecutivo sino también por los entes recaudadores.

Desde esta perspectiva, la Cámara N° 1 ha subrayado que los reglamentos de ejecución de leyes tributarias deben respetar el principio de juridicidad, so pena de nulidad⁹.

3.2.4. Por último, y dando pie al apartado que sigue, cabe consignar que la Cámara N° 1 también se ha expedido acerca del principio de legalidad y el ejercicio de las potestades reglamentarias en el Derecho Administrativo sancionatorio.

En “Masnou”¹⁰, por caso, se impugnó la constitucionalidad de leyes y reglamentos provinciales que prevén infracciones en el marco de la implementación de la ley nacional 13.273 sobre bosques y tierras forestales.

Sin bien este fallo será traído a colación nuevamente al tratar la jurisprudencia sobre los reglamentos de ejecución en la Provincia de Entre Ríos, destacamos el análisis que la Dra. Schumacher efectuó con relación al principio de legalidad como presupuesto de la potestad sancionatoria.

Asimismo, en otro precedente el tribunal también ha expresado que el principio de tipicidad del Derecho Penal (“*nullum crimen sine lege*”) se atenúa y rige con matices en materia disciplinaria, admitiéndose cierta amplitud en la descripción de las conductas reprochables¹¹.

4. Los reglamentos administrativos en el ámbito nacional

En términos generales, la doctrina argentina define a los reglamentos administrativos como actos de alcance general, abstracto y obligatorio que dicta unilateralmente el Poder Ejecutivo –nacional, provincial o municipal– con efectos jurídicos directos sobre los particulares,

⁸ CASSAGNE, Juan C., *op. cit.*, p. 159.

⁹ CCA1, “Chiappesoni, Julio C. c/Administradora Tributaria de Entre Ríos s/Contencioso administrativo”, 21/06/2017, voto de los Dres. Baridón y González Elías.

¹⁰ CCA1, “Masnou SA c/Estado Provincial s/Contencioso administrativo”, 17/03/2017.

¹¹ CCA1, “Arriondo, Juan J. c/Estado Provincial s/Contencioso administrativo”, 31/03/2017, voto de los Dres. Schumacher y González Elías.

en virtud de atribuciones constitucionales o legales¹².

Bielsa ha explicado el fundamento de la potestad reglamentaria a partir de la naturaleza misma de la actividad administrativa, la cual, dirigiéndose a fines múltiples (policía, cultura pública, economía e industria, defensa, finanzas, etc.), exige también normas múltiples que la regulen eficientemente. Remarca el maestro santafesino que estas normas no sólo deben ser jurídicas, sino y principalmente técnicas, para lo cual se requieren conocimientos específicos de que carecen los cuerpos legislativos¹³.

Si bien existen distintas clasificaciones en torno a las especies de reglamentos, la más extendida es la que tiene en cuenta su vinculación con las leyes¹⁴:

- Reglamentos autónomos;
- Reglamentos de ejecución;
- Reglamentos delegados; y
- Reglamentos de necesidad y urgencia.

A continuación analizaremos brevemente cada uno de ellos, teniendo en cuenta la Constitución Nacional y sus derivaciones doctrinarias y jurisprudenciales, no sin advertir las importantes modificaciones producidas con la Reforma de 1994, con la que se incorporaron expresamente al texto de la Ley Suprema las dos últimas variantes mencionadas.

4.1. Reglamentos autónomos

Son los dictados por el Poder Ejecutivo en ejercicio de sus funciones propias y exclusivas, en materias habilitadas directamente por la Constitución.

Esta categoría de reglamentos no se encuentra expresamente prevista en el texto constitucional, pero tradicionalmente ha sido fundamentada por prestigiosos autores en la llamada “zona de reserva de la Administración”¹⁵, que surgiría del carácter de jefe supremo de la Nación y de administrador general del país que ostenta el Presidente de la Nación (art. 86, inc. 1° del texto originario de la Constitución Nacional).

Sin embargo, la Reforma de 1994 pareció darles cabida expresa, al encomendar al Jefe de Gabinete de Ministros la administración general del país –reservándose el Presidente la responsabilidad política (art. 99, inc. 1°)–, y reconociéndole la atribución de dictar reglamentos para poner en ejercicio los poderes que le otorgan la Constitución y el Presidente (art. 100, inc.

¹² BALBÍN, Carlos F., *op. cit.*, p. 530; CASSAGNE, Juan Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 11a. edic. actualiz., p. 158, La Ley, Buenos Aires, 2016; GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, t. 1, 1era. edic., VII-17, Buenos Aires, FDA, 2013; MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, p. 196, 5ta. edic. actualiz. 2da. reimp., AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2011.

¹³ BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, t. II, 5ta. edic., p. 184, Depalma, Buenos Aires, 1955.

¹⁴ CASSAGNE, Juan C., “Ley y reglamento en el derecho argentino”, RDA 2007-60, 439, AP/DOC/4575/2012.

¹⁵ BIDART CAMPOS, Germán J. – MANILI, Pablo L., “La jerarquía normativa de las distintas clases de decretos del Poder Ejecutivo. A propósito de la moderna ‘decretocracia’ argentina”, LA LEY 2003-C, 1359, AR/DOC/1944/2001; MARIENHOFF, Miguel S., *op. cit.*, p. 203.

2°)¹⁶.

Balbín y Gordillo se oponen a la existencia de esta “zona de reserva de la Administración” –y a la consecuente existencia de los reglamentos autónomos–, alegando que, según el texto de la Constitución, los poderes regulatorios de materias y de situaciones jurídicas corresponden al Congreso Nacional¹⁷. Los autores reconocen, en cambio, la posibilidad de dictar actos destinados a regir el funcionamiento interno de la administración (organización, deberes de los órganos, atribuciones, etc.), pero no con efectos respecto de los particulares.

Lo cierto es que, más allá de la discusión, en los hechos el Presidente de la Nación ha dictado (y dicta) numerosos reglamentos autónomos –invocando el inc. 1° del art. 86, y actualmente el inc. 1° del art. 99– y la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación ha hecho referencia a esta categoría¹⁸, además de que ha aludido a la llamada “zona de reserva” como fundamento de la potestad reglamentaria¹⁹.

4.2. Reglamentos de ejecución

También llamados “decretos reglamentarios”, son los dictados por el Poder Ejecutivo para complementar las leyes dictadas por el Congreso, a los fines de posibilitar su aplicación o ejecución, previendo detalles omitidos en aquéllas²⁰.

Esta categoría de reglamentos sí se encuentra prevista expresamente en el texto constitucional (art. 86, inc. 2°, de la Constitución de 1853/60; art. 99, inc. 2°, de la Constitución de 1994), que dispone que el Presidente expide las “instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”.

Con respecto a esta última limitación, la Corte ha dicho que los reglamentos de ejecución pueden apartarse de la estructura literal de la ley siempre que se ajusten a su espíritu, y que el texto legal es susceptible de ser modificado en sus modalidades de expresión siempre que ello no afecte su acepción sustantiva²¹.

De lo expuesto, y en función de su carácter complementario, se infiere que los reglamentos de ejecución tienen jerarquía normativa inferior con respecto a la ley que reglamentan.

4.3. Reglamentos delegados

¹⁶ De hecho, esta norma ha llevado a Sagüés a decir que, desde 1994, la potestad para el dictado de los reglamentos autónomos corresponde –en principio– al Jefe de Gabinete, aunque ello no se evidencie en la práctica (SAGÜÉS, Néstor P., *Derecho constitucional*, t. 2, ps. 388/389, Astrea, Buenos Aires, 2017).

¹⁷ BALBÍN, Carlos F., *op. cit.*, ps. 543 y ss.; GORDILLO, Agustín, *op. cit.*, VII-41.

¹⁸ En el precedente “Cocchia”, que luego analizaremos, la Corte elaboró una clasificación de los reglamentos administrativos y mencionó expresamente a los autónomos.

¹⁹ Fallos: 321:1252, “Prodelco c/Poder Ejecutivo Nacional”, 07/05/1998.

²⁰ BIDART CAMPOS, Germán J. – MANILI, Pablo L., *op. cit.*; MARIENHOFF, Miguel S., *op. cit.*, p. 202.

²¹ Fallos: 151:5, “Administración de Impuestos Internos c/Chadwick, Weir y Cía. Ltda. s/Aplicación de una multa por infracción a la ley 11.252”, 09/04/1928.

4.3.1. Los reglamentos delegados antes de la Reforma Constitucional de 1994

La Constitución Nacional de 1853/1860 sólo autorizaba al Presidente de la Nación a reglamentar las leyes, con las limitaciones que recién hemos visto, pero no lo habilitaba para ejercer atribuciones legislativas, ni siquiera con autorización del Congreso.

En efecto, el art. 29 de la Ley Suprema prohibía –y lo sigue haciendo– al Congreso conceder al Ejecutivo, y las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias o la suma del poder público, bajo pena de nulidad insanable.

Sin embargo, lo cierto es que a partir del Siglo XX, y en gran parte como consecuencia de los efectos sociales y económicos de las guerras mundiales, la práctica de la vida política y jurídica de los pueblos de Occidente se modificó sustancialmente²². En lo que ahora resulta de interés, ello significó una transferencia significativa de las competencias del Legislativo al Ejecutivo, dando lugar a los llamados “reglamentos delegados”.

Al respecto, decía Bielsa que “en el reglamento delegado se *determinan* situaciones, o casos (o categorías) que el legislador ha considerado conveniente deferir al Poder administrador; no se atribuye la facultad de crear normas *ex novo* sobre materias de ley formal, sino determinar especies, reglar materias dentro de límites expresa o virtualmente señalados por la ley que delega esa determinación”²³.

Ahora bien, siendo innegable en la realidad la existencia de los reglamentos dictados a partir de la cesión de facultades para crear normas *ex novo* sobre materias de ley formal, y considerando que la delegación legislativa se encontraba constitucionalmente prohibida, el fenómeno se encuadró en el ejercicio de potestades reglamentarias de ejecución un tanto más amplias que las que sustentan los “decretos reglamentarios” ordinarios. Ello conllevó que se vaya conformando una verdadera línea jurisprudencial que autorizó estas transferencias amplias de potestades reglamentarias –muchas veces, verdaderas cesiones de atribuciones legislativas– bajo el concepto de “delegación legislativa impropia”.

En este sentido, Bianchi ha dicho que la delegación legislativa ha sido una realidad jurídica constante en nuestro país “cuya demostración es innecesaria pese a que la Corte nunca haya querido reconocerla expresamente. La delegación ha estado presente no sólo en el dictado de numerosas leyes que la han empleado como técnica de transferencia de atribuciones propias del Congreso –tanto a favor del Poder Ejecutivo como de los restantes órganos y entes de la Administración– sino que se ha manifestado también por medio de una nutrida jurisprudencia de la Corte Suprema que la ha ido receptando y modelando a través de una línea ininterrumpida de fallos que corren desde ‘A. M. Delfino y Cía.’ hasta ‘Cocchia c. Gobierno Nacional’”²⁴.

²² SPOTA, Alberto A., “La delegación legislativa en el ejecutivo y el cambio de rol de los parlamentos y congresos (En la vida política de los pueblos en Occidente, en el siglo XX)”, LA LEY 1989-E, 889, AR/DOC/18815/2001.

²³ BIELSA, Rafael, *op. cit.*, p. 193.

²⁴ BIANCHI, Alberto B., “Los reglamentos delegados luego de la Reforma Constitucional de 1994”, p. 63, en CASSAGNE, Juan Carlos (Director), *Derecho Administrativo*, obra colectiva en homenaje al Dr. Miguel S. Marienhoff,

El reconocimiento de esta figura generó confusiones doctrinarias y jurisprudenciales, básicamente porque: a) la “delegación legislativa impropia” se fundamentó en la misma disposición constitucional que refería a los reglamentos de ejecución (art. 86, inc. 2° –ya mencionado–), que reconoce su antecedente en la Constitución de Cádiz de 1812; y b) la jurisprudencia de la Corte invocó precedentes de su par norteamericana, que parte del hecho de que en Estados Unidos y en Inglaterra no existe la potestad reglamentaria de ejecución²⁵.

Prueba de la complejidad del tema radica en que la propia Corte muestra precedentes –durante la vigencia de la Constitución de 1853/60– donde sus propios integrantes no pudieron ponerse de acuerdo acerca de si una determinada norma constituía el ejercicio de una potestad reglamentaria de ejecución o de una delegación legislativa²⁶.

Formuladas estas aclaraciones previas, a continuación citaremos cuatro emblemáticos precedentes de la Corte nacional –previos a la Reforma Constitucional de 1994– que nos serán de utilidad al momento de estudiar la jurisprudencia entrerriana.

a) “A. M. Delfino y Cía. c/Gobierno Nacional”²⁷

La ley 3445 encomendaba a la Prefectura General de Puertos (y a las subprefecturas y ayudantías que se creen) “el ejercicio del poder de policía de los mares, ríos, canales y puertos sometidos a jurisdicción nacional”. Asimismo, y mientras no fuera sancionado el Código de Policía Fluvial y Marítima, enumeraba atribuciones y deberes de la Prefectura: vigilar el cumplimiento de las disposiciones de las autoridades sanitarias; cuidar de la limpieza de los puertos; y juzgar las faltas o contravenciones a las ordenanzas policiales cuando la pena no excediera de un mes de arresto o de cien pesos de multa.

Sobre dicha base legal, la Prefectura dictó el Reglamento del Puerto de la Capital (31/07/1908), por el que prohibió a los buques arrojar al agua o a tierra en el interior del puerto objeto alguno (art. 43), correspondiendo una multa de cincuenta pesos en el caso de que se configurare dicha infracción (art. 117).

La Prefectura impuso a los agentes del vapor alemán “Bayen” una multa de cincuenta pesos por haber arrojado residuos en un lugar prohibido, ante lo cual la firma demandó la inconstitucionalidad de los arts. 43 y 117 del reglamento, por ser producto de una delegación legislativa, prohibida por los arts. 18, 67, incs. 11°, 12° y 28°, y 86, inc. 2°, de la Constitución.

La Corte declaró la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998.

²⁵ BIANCHI, Alberto B., *La delegación legislativa. Teoría de los reglamentos delegados en la Administración Pública*, p. 95, Ábaco, Buenos Aires, 1990.

²⁶ Fallos: 280:85, “Domínguez, Luis c/Kaiser Aluminio SA”, 09/06/1971; Fallos: 298:609, “The American Rubber Co. SRL s/Infracción decreto-ley 19.982”, 01/09/1977.

²⁷ Fallos: 148:430, “A. M. Delfino y Cía. c/Gobierno Nacional”, 20/06/1927.

En primer lugar, destacó la “distinción fundamental” entre la delegación de poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al 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 –dijo–, lo segundo es admitido aún 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”.

Remarcó que cuando el Poder Ejecutivo es llamado a ejercer sus poderes reglamentarios en presencia de una ley que ha menester de ellos, lo hace no en virtud de una delegación de atribuciones legislativas, sino a título de una facultad propia consagrada por el art. 86, inc. 2º, de la Constitución, cuya mayor o menor extensión queda determinada por el uso que de la misma facultad haya hecho el Poder Legislativo.

Con cita de la Corte Suprema de los Estados Unidos, expresó que “negar al Congreso el derecho de delegar el poder para determinar algún hecho o estado de cosas de las cuales depende la fuerza de sus sanciones, sería parar la máquina del gobierno y producir confusión sino parálisis en el campo de las necesidades públicas”.

El tribunal concluyó que, a través del art. 3º de la ley 3445, el Congreso había legislado la materia relativa al buen mantenimiento de las condiciones sanitarias del puerto de la Capital, a su limpieza y cuidado y al orden de la navegación; y que el hecho previsto y contenido en el art. 43 del Reglamento constituía, por su contenido, el ejercicio legítimo de la facultad de reglamentar otorgada al Poder Ejecutivo por el art. 86, inc. 2º, de la Constitución.

Resaltó que la propia ley 3445 en su art. 3º, inc. 6º, había conferido expresamente al Ejecutivo el derecho de aplicar multas dentro del máximo que señalaba, y la impuesta en el caso se hallaba dentro de lo autorizado por aquélla, por lo que no se había violentado el principio de legalidad sancionatoria.

b) “Raúl Oscar Mouviel y Otros s/Desórdenes y escándalos”²⁸

Hasta 1957, y con invocación de “A. M. Delfino y Cía.”, la Corte justificó los edictos policiales dictados bajo el amparo del art. 27 del Código de Procedimientos en lo Penal de la Nación: “El juzgamiento de las faltas o contravenciones a las ordenanzas municipales o de policía corresponde respectivamente a cada una de esas administraciones cuando la pena no exceda de un mes de arresto o de \$100 de multa”.

De esta forma, las medidas de seguridad sancionadas y aplicadas por la autoridad policial –que, en la especie, actuaba como legislador y juez al mismo tiempo– fueron declaradas constitucionales en numerosos casos.

²⁸ Fallos: 237:666, “Raúl Oscar Mouviel y Otros. s/Desórdenes, art. 1º, inc. c). Escándalo, art. 1º, inc. a)”, 17/05/1957.

Advertirá el lector que la norma legal habilitante era sumamente parecida a la que se encontraba en juego en “A. M. Delfino y Cía.”, pero la diferencia radica en que mientras la ley 3445 revestía naturaleza administrativa, ahora se hablaba de una disposición penal.

Dicha situación hizo que el Alto Tribunal pusiera límites a la línea jurisprudencial derivada de aquel precedente. Veamos.

El actor, que había sido arrestado por treinta días en virtud de un edicto policial que reprimía los desórdenes y escándalos, demandó la inconstitucionalidad del mentado régimen, por violar el principio de la división de poderes.

La Corte –precedida de un enjundioso dictamen del Procurador General de la Nación, Dr. Sebastián Soler–, hizo lugar a la acción, remarcando que el legislador no puede simplemente delegar en el Poder Ejecutivo o en reparticiones administrativas la total configuración de los delitos ni la libre elección de las penas, pues ello importaría la delegación de facultades que son por esencia indelegables, en virtud de la garantía constitucional del art. 18.

A su vez, resaltó que el art. 27 sólo había concedido a la Administración la facultad de juzgar las faltas y contravenciones y no la de configurarlas o definirlas, facultad esta última de estricto contenido legislativo, ajena a los órganos de aplicación o de juzgamiento.

c) “Carmelo Prattico y Otros c/Basso y Cía.”²⁹

Los decretos nacionales 89/58 y 3547/58, basados en las leyes 12.983 y 13.096, dispusieron aumentos salariales de emergencia a favor de los trabajadores.

Los demandados resistieron dichos incrementos, aduciendo que el poder público no podía intervenir de ese modo en las relaciones laborales y que, por otra parte, existía en este caso una indebida delegación legislativa.

La Corte rechazó la acción, remarcando que “tratándose de materias que presentan contornos o aspectos tan peculiares, distintos y variables que al legislador no le sea posible prever anticipadamente la manifestación concreta que tendrán en los hechos, no puede juzgarse inválido, en principio, el reconocimiento legal de atribuciones que quedan libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida (...) Y ello, habida cuenta de que, en tales supuestos, ese órgano no recibe una delegación proscripta por los principios constitucionales, sino que, al contrario, es habilitado para el ejercicio de la potestad reglamentaria que le es propia (art. 86, inc. 2°), cuya mayor o menor extensión depende del uso que de la misma potestad haya hecho el Poder Legislativo”.

Resaltó que en el caso se requería de una particular celeridad en la respuesta a fin de que no se frustrase “el designio de proteger la condición económica de los trabajadores frente a procesos comúnmente rápidos y difícilmente controlables”, y que aquélla podía ser mejor brindada

²⁹ Fallos: 246:345, “Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Carmelo Prattico y Otros c/Basso y Cía.”, 20/05/1960.

por el Ejecutivo por el manejo de cierta información y merced a su contacto cotidiano e inmediato con la realidad económica del país.

Es importante destacar que en este fallo aparece la noción de “política legislativa” como sustento del otorgamiento de competencias reglamentarias amplias del Congreso al Ejecutivo, a través de la fijación de los objetivos que deben guiar la actividad encomendada al órgano delegado³⁰.

Esta noción resulta sumamente importante, pues ha sido invocada –y lo sigue siendo– por la propia Corte y por tribunales de todo el país, federales y locales, en innumerable cantidad de fallos.

d) “Cocchia, Jorge Daniel c/Estado Nacional y Otro”³¹

El actor interpuso una acción de amparo demandando la inconstitucionalidad de los arts. 34 a 37 del decreto 817/92.

En el marco de la política de privatizaciones llevada adelante por el Gobierno Nacional, esta norma dispuso una reforma profunda en el sector portuario. En el orden laboral, dejó sin efecto todo acto normativo que estableciera condiciones laborales distorsivas de la productividad o que impidieran o dificultaran el normal ejercicio de dirección y administración empresaria. También fue dejada sin efecto la ley 21.429 y los arts. 142 y 143 de la ley 20.094, así como las reglamentaciones de estas últimas.

Para sustentar la constitucionalidad del decreto, la mayoría de la Corte interpretó que se enmarcaba dentro de la política de transformación del Estado (leyes 23.696 y 24.093) y de su inserción en el sistema de integración regional (Tratado de Asunción), donde era importante el proceso de desregulación del transporte marítimo y fluvial.

Remarcó que la necesidad de “integración regional” era una clara definición de política legislativa que el ordenamiento jurídico interno no podía contradecir, dificultar u omitir en su implementación práctica.

Además de reiterar la prohibición de la delegación legislativa, estableció que no podía haber delegación sino dentro del ámbito del art. 86, inc. 2°.

En un enjundioso considerando, desplegó una descripción de los reglamentos autónomos, de emergencia y de ejecución, estableciendo respecto de estos últimos una novedosa diferenciación entre reglamentos de ejecución adjetivos y sustantivos.

Partiendo de la base de que ambas subcategorías surgen del art. 86, inc. 2°, destacó que los primeros constituyen normas de procedimiento para la adecuada y efectiva aplicación de la ley por parte de la Administración Pública. A su vez, encuadró a los segundos dentro del

³⁰ SANTIAGO, Alfonso – THURY CORNEJO, Valentín, *Tratado sobre la delegación legislativa. Régimen constitucional antes, durante y después de la reforma constitucional*, p. 138, Ábaco, Buenos Aires, 2003.

³¹ Fallos: 316:2624, “Cocchia, Jorge Daniel c/Estado Nacional y Otro s/Acción de amparo”, 02/12/1993.

concepto de la “delegación impropia”, que aparecen cuando el legislador define la materia que quiere regular, la estructura y sistematiza, en un régimen en sí mismo completo y terminado –es decir, la “política legislativa”–, pero cuya aplicación concreta –normalmente en aspectos parciales relativa a tiempo y materia, o a otras circunstancias– queda reservada al Poder Ejecutivo.

A juicio de la Corte, el decreto cuestionado era un reglamento de ejecución sustantivo de la ley 23.696 válidamente emitido, sin que contradijera tal programa de gobierno o lo desnaturalizara con excepciones reglamentarias, o fuera desproporcionado o irrazonable.

Este fallo –en realidad, el voto de la mayoría– fue objeto de numerosas críticas, sobre la base de que se terminó convalidando un programa de gobierno –no una ley, siquiera– que había atribuido innegables competencias legislativas al Poder Ejecutivo³².

4.3.2. Los reglamentos delegados luego de la Reforma Constitucional de 1994

Pocos meses después de “Cocchia” tuvo lugar la Reforma, donde –como es sabido– se consagró expresamente la delegación legislativa en el art. 76, prohibiéndola como principio y admitiéndola “en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”.

Mucho se ha escrito acerca de los alcances de esta norma, así como respecto de la subsistencia de los criterios jurisprudenciales explicados en el apartado anterior.

Al respecto, Barra sostiene que la delegación legislativa reglamentada por la Constitución “es la transferencia temporal y precaria del ejercicio de competencia normativa que una ley hace a favor del Poder Ejecutivo para regular por decreto una determinada materia perteneciente al ámbito de competencia del Congreso, conforme a las bases establecidas en la ley delegante. El decreto delegado gozará de rango y contenido de Ley”³³.

El autor resalta que la línea jurisprudencial “A. C. Delfino y Cía.”-“Carmelo Pratico”-“Cocchia” mantiene su vigencia aun después de la Reforma de 1994, mientras que otros autores³⁴ –e incluso la Corte³⁵– sostienen que el concepto de “política legislativa” de “Cocchia” es equivalente al concepto de “bases de la delegación” que el Congreso debe establecer en el marco de la delegación legislativa del art. 76.

Fácil es advertir que la cuestión no es menor, porque reconocer que lo que hoy es delegación legislativa expresa antes era “política legislativa”, implica admitir que durante muchas décadas hubo delegación legislativa casi nunca expresamente reconocida como tal. A su vez, la idea del “reemplazo” de la política legislativa por la institución constitucional de la delegación legislativa genera numerosas inquietudes en torno a la vigencia efectiva de las políticas

³² BIANCHI, Alberto B., “Los reglamentos delegados...”, *op. cit.*, p. 93; SAGÜÉS, Néstor P., *op. cit.*, p. 392.

³³ BARRA, Rodolfo – LICHT, Miguel, “Los decretos delegados”, LA LEY 08/06/2016, 08/06/2016, 1, AR/DOC/1641/2016.

³⁴ CASSAGNE, Juan Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, *op. cit.*, p. 180.

³⁵ Fallos: 331:2406, “Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/EN – PEN – ley 25.414 – dto. 1204/01 s/Amparo”, 04/11/2008.

legislativas trazadas en normas legales habilitantes dictadas con anterioridad a 1994³⁶, como así también respecto de la jerarquía normativa de los reglamentos dictados en consecuencia.

Sin embargo, no entraremos en esa discusión³⁷. Tampoco nos ocuparemos de interpretar en qué consisten esas materias de administración y de emergencia pública a las que alude el art. 76, ni cómo debe interpretarse el plazo de vigencia de la delegación.

El lector se preguntará la razón de nuestro hincapié en el desarrollo de jurisprudencia de antaño, y quizás no comprenda nuestra falta de detenimiento en el estado doctrinario y jurisprudencial de la delegación legislativa posterior a 1994. La explicación es sencilla: veremos más adelante que la Constitución de Entre Ríos no ha receptado la delegación legislativa en 2008, por lo que los tribunales se manejan –según nuestra perspectiva, correctamente– con los lineamientos jurisprudenciales que hemos desarrollado, anteriores a 1994.

4.4. Reglamentos de necesidad y urgencia

4.4.1. Los reglamentos de necesidad y urgencia antes de 1994

Según Pérez Hualde, el dictado de estos decretos cuenta con antecedentes que se remontan a los orígenes del constitucionalismo moderno, y particularmente en nuestro país existen algunos ejemplos que datan del Siglo XIX³⁸.

Sin embargo, quizás el primer caso resonante tuvo lugar con la demanda de inconstitucionalidad del decreto nacional 1096/85, por el que se instauró el “Plan Austral”. La causa llegó a la Corte nacional, que declaró abstracto el planteo por haberse operado la ratificación legislativa del decreto a través de la ley 23.410³⁹.

También llamados “decretos-leyes”⁴⁰ y “decretos de necesidad y urgencia”⁴¹, se ha dicho que estos reglamentos –de contenido y jerarquía legislativos, como los reglamentos delegados, aunque sin habilitación previa del Congreso– se fundan en una cuestión de hecho: “un estado de necesidad y urgencia súbita y aguda (terremotos, incendios, epidemias y otra repentina y grave necesidad del momento, incluso de orden económico) que torne indispensable su emanación sin tener que supeditarse a las comprensibles dilaciones del trámite legislativo”⁴².

Se entiende, entonces, que el propio Poder Ejecutivo considera que debe tomar una medida legislativa que si bien corresponde a la competencia del Congreso Nacional, razones de necesidad y urgencia –valoradas por el propio Presidente– impiden seguir el trámite de sanción de

³⁶ Las inquietudes surgen a partir de la segunda parte del art. 76 y de la Cláusula Transitoria Octava de la Constitución.

³⁷ Además de las obras citadas, *vide* BIANCHI, Alberto B, “La Delegación Legislativa: evolución y estado actual”, Sup. Const. 2014 (julio), 3, LA LEY 2014-D, 818, AR/DOC/2059/2014; y CASTRO VIDELA, Santiago – MAQUEDA FOURCADE, Santiago, *La delegación legislativa y el Estado regulatorio: una mirada crítica al agujero negro de la regulación*, en esp. Cap. II, Ábaco, Buenos Aires, 2017.

³⁸ PÉREZ HUALDE, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia. Límites y control*, p. 1 y ss., Depalma, Buenos Aires, 1995.

³⁹ Fallos 312:555, “Porcelli, Luis c/Banco de la Nación Argentina s/Cobro de pesos”, 20/04/1989.

⁴⁰ BIELSA, Rafael, *op. cit.*, ps. 200/203.

⁴¹ PÉREZ HUALDE, Alejandro, *op. cit.*, p. 7.

⁴² MARIENHOFF, Miguel S., *op. cit.*, ps. 214 y ss.

las leyes.

En esta etapa pre-reforma, el precedente jurisprudencial que los trató fue el célebre fallo “Peralta”⁴³, donde la Corte los convalidó siempre que se cumplieren estos requisitos:

1) que el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos involucrados; y

2) que exista una situación de grave riesgo social, donde las medidas súbitas a instrumentarse no parezcan concebibles por medios distintos de los arbitrados.

4.4.2. Los reglamentos de necesidad y urgencia después de 1994

Como ocurrió con los reglamentos delegados, la Reforma los incorporó al texto constitucional con la intención de limitar su dictado –que se había incrementado exponencialmente a partir de 1983 y, sobre todo, desde 1989 con la emergencia económica imperante, la crisis hiperinflacionaria y el plan de reforma del Estado implementado a través de las leyes 23.696 y 23.697–.

En la parte que ahora resulta de interés, el art. 99, inc. 3º, quedó redactado de la siguiente manera: “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

Si bien algunos autores consideran que los reglamentos de necesidad y urgencia constituyen un mecanismo alternativo para el dictado de leyes, al cual puede recurrir el Poder Ejecutivo siempre que encuadre en los límites que fija la norma⁴⁴, la mayoría de la doctrina y de la jurisprudencia los considera de carácter excepcional al momento de analizar su constitucionalidad, incluso procediendo al estudio de un aspecto de alto contenido político: la valoración, en sí misma, de la situación de necesidad y urgencia⁴⁵.

Cabe destacar que aquí tampoco ahondaremos en los requisitos de la figura ni en la jurisprudencia posterior a 1994, pues la Constitución entrerriana de 2008 no la prevé en su texto. No obstante ello, creemos que la existencia de antecedentes emanados del Poder Ejecutivo provincial justificag este apartado especial.

⁴³ Fallos: 313:1513, “Peralta, Luis A. y otro c/Nación Argentina (Ministerio de Economía - BCRA)”, 27/12/1990.

⁴⁴ BARRA, Rodolfo – LICHT, Miguel, “Los decretos de necesidad y urgencia”, LA LEY 03/03/2016, 03/03/2016, 1, LALEY2016-B, 660, AR/DOC/590/2016.

⁴⁵ Véase, por ejemplo, Fallos: 338:1048, “Asociación Argentina de Compañías de Seguros y Otros c/Estado Nacional – Poder Ejecutivo Nacional s/Nulidad de acto administrativo”, 27/10/2015, con la jurisprudencia allí citada.

5. Los reglamentos administrativos en la Provincia de Entre Ríos

Ya hemos visto que la Constitución entrerriana contempla el principio de legalidad administrativa, y en particular lo prevé como presupuesto del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Fácil es advertir que la consagración de estas pautas nos lleva a los reglamentos de ejecución, que son los que dependen expresamente de una ley previa a la cual deben complementar en sus detalles o pormenores, sin alterar su espíritu.

Prohibida expresamente la delegación de funciones de un poder a otro, como ya estudiaremos, y no regulados expresamente los decretos autónomos ni los de necesidad y urgencia, podemos afirmar los únicos reglamentos administrativos previstos expresamente en la Constitución de Entre Ríos son los de ejecución. Es por esta razón que nos detendremos especialmente en ellos, aunque también mostraremos precedentes jurisprudenciales donde se trató la posibilidad de que se dicten reglamentos de las restantes categorías estudiadas –con excepción de los autónomos–.

5.1. Los reglamentos de ejecución

Ya la Constitución de 1933 disponía en su art. 135, inc. 2º, que es atribución del Poder Ejecutivo promulgar y “hacer ejecutar las leyes de la Provincia facilitando su cumplimiento por reglamentos y disposiciones especiales que no alteren su espíritu”. Esta facultad se mantiene en la Constitución de 2008, en su art. 175, inc. 2º.

Sin ánimo de agotar los antecedentes que pudieran existir, analizaremos algunos fallos donde se precisaron sus límites.

a) “Masnou SA c/Estado Provincial”

Anteriormente referimos a este interesante fallo, donde la Cámara N° 1 no sólo analizó el principio de legalidad como presupuesto de la potestad reglamentaria, sino que además se adentró, específicamente, en la cuestión de los reglamentos de ejecución.

Invocando la violación de los arts. 14, 19, 28, y 75, inc. 22º, de la Constitución Nacional, la actora había solicitado la inconstitucionalidad de los siguientes reglamentos: resolución 219/07 y Anexo I DGRNFyEA (Dirección General de Recursos Naturales, Forestación y Economías Alternativas); resolución 23/03 y Anexo I DSyMN (Dirección de Silvicultura y Montes Nativos); y resolución 2619/02 SEPG (Secretaría de Estado de la Producción de la Gobernación).

Reclamó que, a partir de la pretendida declaración de inconstitucionalidad, se anularen las sanciones contravencionales aplicadas a la firma.

El tribunal rechazó la demanda.

El voto de la mayoría, compuesta por los Dres. Baridón y González Elías, se centró en la plena vigencia de la ley nacional de bosques nativos 26.331 al momento del hecho.

No obstante ello, ahora nos interesa detenernos en el voto de la Dra. Schumacher, que efectuó una exhaustiva reseña de la normativa en cuestión, analizando los alcances de la potestad reglamentaria en materia sancionatoria.

En especial, destacamos la invocación de la ley nacional 13.273, que prohíbe la devastación de bosques y tierras forestales y la utilización irracional de productos forestales; como así también la iniciación de trabajos sin conformidad de la autoridad competente.

Asimismo, entre los comportamientos que constituyen contravenciones, se encuentran: arrancar, abatir, lesionar árboles y extraer savia o resina en infracción a los reglamentos; toda transgresión al plan de explotación aprobado; y desobedecer las órdenes impartidas en ejecución de normas legales o reglamentarias.

El art. 46 por su parte, fija la sanción de multa entre valores mínimos y máximos, y el art. 51 determina que ellas serán aplicables directamente por la autoridad forestal.

El voto en análisis remarca que, en 1950, la legislatura provincial dictó la ley 3623, por la que se adhirió al régimen de la ley 13.273, estableció la autoridad de aplicación y autorizó al Ejecutivo a “realizar todo cuanto sea necesario para el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones que resultan del hecho de acogerse la Provincia al régimen” de la ley nacional.

Más allá de otras leyes provinciales dictadas con posterioridad, también entraron discusión las reglamentaciones de las autoridades de aplicación tildadas de inconstitucionales por la actora, que prohibieron la quema indiscriminada de productos forestales y establecieron pautas para la fijación de sanciones pecuniarias.

En lo que ahora resulta de interés, la magistrada expresó la posibilidad de que la actividad de policía, derivada del poder de policía o reglamentación y restricción de derechos por ley, sea delimitada en sus detalles por un reglamento (decretos, resoluciones, etc.), para luego invocar las potestades reglamentarias en materia contravencional, con cita de “Mouviel”.

A su vez, se trajo a colación el precedente “A. M. Delfino y Cía.”, “donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación dijo que: (...) ‘cuando el Poder Ejecutivo es llamado a ejercitar sus poderes reglamentarios en presencia de una ley que ha menester de ellos, lo hace no en virtud de una delegación de atribuciones legislativas, sino a título de una facultad propia consagrada por el art. 86, inc. 2º de la Constitución...’, norma ésta, la de la Constitución de 1853, que tiene su equivalente en la Provincia de Entre Ríos en el actual 175 inciso 2º (...)”.

Sobre dicha base, concluyó que no se advertía que el ejercicio de las potestades reglamentarias por parte de la autoridad de aplicación o del Poder Ejecutivo, hubiera excedido o violado el principio de legalidad en materia de infracciones contravencionales, “sino sólo especificó en detalle (típico de las competencias reglamentarias que habilitó la Corte Suprema de la Nación a partir del precedente ‘Delfino’ ya citado) las conductas que ya estaban prohibidas por ley nacional, provincial y decretos del Poder Ejecutivo, y ‘actualizó’ los montos de las multas pero no modificó la sanción típica ni su contenido esencial”.

b) “Ruiz, Héctor N. s/Recurso de queja”⁴⁶

Tanto en este caso como en el que se expondrá a continuación, se encontraba en juego la ley 10.025, por medio de la cual la Provincia de Entre Ríos adhirió a la ley nacional de seguridad vial 24.449 (art. 1º), encomendando al Ejecutivo la reglamentación del Título VII, Capítulos I y II, “teniendo en consideración los acuerdos celebrados con los Municipios, donde tendrán competencia los Juzgados de Faltas Municipales, atento a cada jurisdicción, si no los hubiera el Poder Ejecutivo queda facultado a designar o crear la autoridad competente” (art. 12).

En ejercicio de dicha facultad se dictó el decreto 1351/15 MGJ, por el cual se aprobó la reglamentación parcial de la ley, estableciendo que en la tramitación de los recursos judiciales contra las resoluciones que aplicaren infracciones sería competente el juzgado correccional con sede y competencia en el departamento donde se hubiera constatado la infracción o, en su defecto, el juzgado de instrucción o de garantías competente en dicho lugar.

En el caso, el actor interpuso ante la Sala Penal de la Cámara de Apelaciones de Concepción del Uruguay un recurso de queja debido a la denegatoria tácita del recurso de apelación incoado contra una resolución de la Policía de Entre Ríos.

Resuelta su incompetencia el vocal actuante y remitidas las actuaciones a la Cámara Nº 2, este tribunal se declaró competente para dirimir el asunto.

Para así decidir, manifestó que la competencia de los órganos judiciales “atribuida por el referido decreto no resulta válida atento que el Poder Ejecutivo no tiene competencia para deslindar las atribuciones específicas a los tribunales –en virtud de lo dispuesto en los arts. 206 y 122 inc. 23 de la Constitución Provincial, que expresamente disponen que es facultad del Poder Legislativo la organización de los tribunales ordinarios y que la misma debe ser efectuada mediante ley–”.

Asimismo, resaltó que la ley 10.025 en su art. 12 “sólo atribuyó facultad al Poder Ejecutivo para reglamentar los capítulos I y II del Título VII de la Ley 24449, pero no en relación al Capítulo III de ese mismo título en el cual se regulan los recursos judiciales contra las sanciones impuestas, todo lo cual demuestra que ni siquiera le fue delegada por ley la facultad legislativa”. A este último respecto, advirtió que “una eventual delegación legislativa en tales términos no podría soslayar las consecuencias previstas por la Magna Carta provincial en su artículo 45º”.

c) “Bonnet, Nidia E. – Infracción a la ley 24.449 – Recurso de apelación – Competencia”⁴⁷

En este caso fue el Superior Tribunal de Justicia el que se expidió sobre la cuestión

⁴⁶ CCA2, “Ruiz, Héctor N. s/Recurso de queja”, 17/06/2015.

⁴⁷ STJER, “Bonnet, Nidia E. – Infracción a la ley 24.449 – Recurso de apelación – Competencia s/Cuestión de Competencia”, 29/11/2016.

explicada en el apartado anterior.

Ante la aplicación de una multa por infracción a la ley nacional de tránsito 24.449 (art. 48, inc. j), la parte actora interpuso recurso de apelación. Luego de la declinación de competencia de varios tribunales para dirimir el asunto, el Superior Tribunal declaró la competencia de la Cámara N° 1.

En primer lugar, nos interesa traer a colación el voto de la Dra. Medina de Rizzo, quien fundó la ilegitimidad del decreto en cuestión en el texto del art. 12 de la ley 10.025, en virtud del cual “la delegación allí realizada, no refiere a la vía recursiva (...) y a la competencia para entender en ella”.

Seguidamente, explicó que “el Decreto reglamentario o delegado no puede apartarse de la ley aclarada o reglamentada; porque de haber incurrido en ese exceso, el mismo merecería la tacha de inconstitucional, por cuanto en aras de un fin público, lo así reglado, constituye un exceso reglamentario en abierta contradicción con lo previsto en la materia por los arts. 28 y 99 inc. 2 de la C.N.; y arts. 122 inc. 23), 191 y 206 de la Constitución Provincial). O peor aún, por resultar incompatible con el reparto de competencias que establece la Constitución Nacional y Provincial”.

La falta de distinción entre los reglamentos de ejecución y los delegados que el voto evidencia se complementa con el intento de aclarar que “la posibilidad de actuación de los jueces, es decir su jurisdicción, no puede surgir de un ‘Decreto’ (Reglamento Autónomo) (sic), ya que esta vía tiene un aspecto inconstitucional en cuanto a la determinación de competencias jurisdiccionales, las que en principio están reservadas al legislador”.

Por su parte, el voto que hizo mayoría (Dres. Pañeda, Carubia y Carlomagno) declaró la inaplicabilidad del decreto atendiendo a una interpretación integral y armónica de la normativa vigente, “cuyo contenido y finalidad, en virtud del principio de jerarquía normativa, no puede verse alterado por lo dispuesto en el Decreto N° 1351/15”. Asimismo, citó precedentes del propio tribunal (“Ojeda”, de fecha 15/03/2013, y “Budini”, de fecha 15/02/2006) en los cuales, por mayoría, se había dispuesto la competencia de las Cámaras para entender en supuestos como el de autos, por tratarse de materia contencioso administrativa.

d) “Yostar, Olga M. E. c/Municipalidad de Paraná”⁴⁸

Este caso presenta la particularidad de que se aplicaron las pautas de las potestades reglamentarias de ejecución al ámbito municipal.

La actora planteó la inconstitucionalidad de la reglamentación contenida en el decreto 2238/89, considerando que el Intendente municipal se había excedido en sus facultades al regular aspectos vedados por el Concejo Deliberante, como lo son los relativos a la calificación del personal, desnaturalizando el espíritu de la norma reglamentada (ordenanzas 4220 y 7215 y ley

⁴⁸ CCA1, “Yostar, Olga M. E. c/Municipalidad de Paraná s/Contencioso administrativo”, 12/08/2015.

3001).

Por mayoría (Dres. González Elías y Baridón), el tribunal rechazó la acción.

Recordó, con cita de “A. M. Delfino y Cía.”, el criterio respecto de “la amplitud –e incluso en la existencia o nacimiento– de la prerrogativa reglamentaria del P.E. que la subordina al margen de indeterminación de la norma que deliberadamente o no deje el legislador para que la misma se vuelva operativa”.

Sobre dicha base, resaltó que la norma cuestionada había venido a llenar un vacío legal “usualmente (aunque no necesariamente) relegado por la ley a la reglamentación, como lo es lo atinente a la forma de dar publicidad al acto administrativo que atribuye determinada calificación del desempeño del empleado público, haciéndolo de la manera típica y más adecuada al debido respeto de los derechos del agente cual es el de la notificación ‘individual’ (personal) brindándole la posibilidad de cuestionarla, más allá que se trate de un acto preparatorio de la voluntad administrativa que será expresada por el Presidente Municipal al momento de dictar el acto administrativo que produce efectos jurídicos directos en el agente, que impactan (positiva o negativamente) en la esfera jurídica del empleado quien, obviamente, tendrá a su disposición la gama de recursos administrativos que prevé la ordenanza de trámites administrativos 8256”.

5.2. Los reglamentos delegados

La Constitución de 1933 disponía en su art. 14: “Ningún magistrado o empleado público podrá delegar, sin autorización legal, sus funciones en otra persona; ni un poder delegar en otro sus facultades constitucionales, siendo nulo, por consiguiente, lo que cualquiera de ellos obrase a nombre de otro ya sea por autorización suya o con cargo de darle cuenta, excepto los casos previstos por esta Constitución”.

La Constitución de 2008 contiene una previsión exactamente igual en el art. 45, por lo cual puede afirmarse que la institución de la delegación legislativa no ha sido receptada a pesar de las modificaciones introducidas en la Constitución Nacional con la Reforma de 1994.

Existe un emblemático precedente de la Sala I en lo Penal del Superior Tribunal de Justicia sobre la delegación legislativa, anterior a la Reforma Constitucional de 1994, caratulado **“Barcos de Ferro, Patricia y Otros c/Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos”**⁴⁹, cuyo análisis efectuaremos a continuación previa descripción de los antecedentes normativos aplicables.

Por decreto 6595/1992 MGJE, se declaró el “estado de emergencia económica y social de la Provincia”, dejando constancia de que se había remitido a la Legislatura un proyecto de ley tendiente a contener y reducir el gasto público.

A su vez, por ley 8706 (31/12/1992), se facultó al Poder Ejecutivo a “disponer a partir

⁴⁹ Sala I en lo Penal del STJER, “Barcos de Ferro, Patricia - Queiroz o Quiroz, Humberto y Otros c/Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/Acción de amparo”, 19/02/1993.

de enero de 1993, la supresión de hasta 2605 cargos previstos en los arts. 11º y 17º de la Ley 8659 de la Planta Presupuestada” (art. 2º), y se declaró en disponibilidad “a los efectos de sus bajas, a los agentes que revistan en los cargos (...) suprimidos” (art. 3º).

En ejercicio de esta facultad, por decreto 2/1993 MEOSP (05/01/1993) se dispuso aplicar a una serie de cargos, que anejo se discriminan, “la supresión establecida por el art. 2º de la Ley 8706, a partir del 1º de febrero de 1993”.

Posteriormente, a través de diversos actos se fueron concretando las declaraciones de disponibilidad y bajas de los agentes en particular, cuyos cargos así fueron suprimidos; entre ellos, el que afectó a los actores (decreto 5/93 MSAS).

Los agentes cuestionaron la normativa señalada, por entender que existía una delegación legislativa prohibida por la Constitución de 1933.

Los tres jueces de la Sala I en lo Penal hicieron lugar a la acción, pero por diferentes fundamentos que expondremos por separado.

En primer lugar, el Dr. Carubia trajo a colación el art. 81, inc. 14º, de la Constitución local, que confería al Poder Legislativo la facultad de suprimir empleos para la mejor administración de la Provincia, siempre que no fueran los establecidos por la misma Constitución, advirtiendo que, en el caso, el art. 2º de la ley 8706 facultaba al Poder Ejecutivo a disponer la supresión de cargos “con un único límite meramente cuantitativo”.

Sostuvo que la situación evidenciaba una “expresa delegación de facultades propias, exclusivas y excluyentes, del Poder Legislativo al Ejecutivo, habida cuenta que de aquel límite cuantitativo fijado en la ley, no puede seriamente extraerse que fue, en concreto, la Legislatura el órgano que suprimió los cargos, sólo por haber establecido el tope de 2605 cargos”; que excedía con holgura las atribuciones ejecutorias del Ejecutivo, previstas en el art. 135, inc. 2º, ya que sus actos consecuentes evidenciaban “la concreta y palpable realización y ejercicio de la facultad dispositiva constitucionalmente reservada a la Legislatura en el art. 81, inc. 14º”.

A su turno, el Dr. Carlín justificó la improcedencia de la delegación en la ausencia “de pautas rectoras, marcos de actuación, selección, ubicación de dichos cargos u otros parámetros insoslayables que permitan siquiera evidenciar que no ha mediado una grosera renuncia a facultades propias por la Legislatura”. A ello agregó la falta de declaración de un estado de emergencia por parte de la ley 8706, y a la insólita (sic) situación de que el decreto 2/1993 se hubiera autoconsiderado de “carácter de necesario y urgente”, lo cual no resultaba compatible con la circunstancia de haberse dictado la ley 8706 el 31/12/1992 por la Legislatura entrerriana, siendo promulgada el mismo día por el Poder Ejecutivo.

El Dr. Chiara Díaz resaltó la prohibición de la delegación de competencias de un poder a otro, “cualquiera sea la vía a través de la cual se formalicen”, y que en el caso no era posible controlar los márgenes de discrecionalidad otorgados al Ejecutivo, en virtud de que la Legislatura “transfirió al Poder Ejecutivo su competencia específica para ‘suprimir empleos’, dándole

márgenes discrecionales e imposibles de controlar sobre la decisión concreta de eliminar cargos, sin aportar pautas reguladoras objetivas que le sirvieran de diques de contención a su voluntad (por ej. los que tuvieren determinada antigüedad mínima –de menos de un año, por ejemplo–, estuvieren vinculados por contratos de locación de servicios, pertenecieran a ciertas categorías del escalafón, etc.)”.

Por otra parte, el magistrado remarcó que no habían mediado “los requisitos imprescindibles para que pudiera ser aceptado como legítimo ese cometido derivado legislativamente al P. Ejecutivo, cuales son: a) una clara política para la materia regulada, establecida en la ley, la cual aquí está ausente al emplearse conceptos genéricos que de ninguna manera permiten alcanzar un marco delimitador de la atribución conferida al P. Ejecutivo; b) que lo actuado por el P. Ejecutivo quede comprendido como actividad complementaria e integradora de esa política”.

En este fallo –y, en particular, en este último voto– se advierte el esfuerzo de los magistrados para remarcar la prohibición de la delegación legislativa en el sistema constitucional entrerriano, delimitando a su vez el ejercicio de las potestades reglamentarias de ejecución, que en el caso se encontraba ampliamente excedido por la falta de definición de la política legislativa.

5.3. Los reglamentos de necesidad y urgencia

Mucho se ha discutido en torno a si a nivel local se puede regular esta figura, incluso luego de la Reforma de la Constitución Nacional en 1994. Ciertos autores opinan que las provincias no podrían hacerlo –Midón y Pérez Hualde, entre otros–⁵⁰, pero lo cierto es que varias la han previsto expresamente en su texto constitucional.

En el caso específico de Entre Ríos, Coronel ha interpretado que, en la Constitución de 1933, estos reglamentos emanaban de los arts. 135, incs. 5° y 23°, y 81, inc. 18°, “obviamente ante ‘situaciones de grave riesgo social, que requieran de respuestas urgentes no susceptibles de generarse por el órgano constitucional al que compete el ejercicio normal de la función legislativa’, pues no debemos olvidar que los órganos de gobierno ‘no sólo están habilitados para ejercer aquellos actos para los que expresamente están habilitados según la Constitución, la ley o el reglamento, sino para todos aquellos que implícitamente surjan de aquellas disposiciones expresas’ como en el caso de la norma constitucional local referenciada precedentemente”⁵¹.

La primera de las normas enumeraba como atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo: “5. Usar en caso de receso de las Cámaras y de no poder ser oportunamente convocadas, de las atribuciones conferidas al Poder Legislativo en el inciso 18 del artículo 81; y

⁵⁰ CHIACCHIERA CASTRO, Paulina R. y CALDERÓN, Maximiliano R., “Los decretos de necesidad y urgencia en las provincias”, en *Estudios de Derecho Público*, 1era. edic., obra dirigida por Enrique M. ALONSO REGUEIRA, Asociación de Docentes – Facultad de Derecho y Ciencias Sociales – UBA, Buenos Aires, 2013.

⁵¹ CORONEL, Germán, *Cuestiones de Derecho Administrativo de la Provincia de Entre Ríos*, p. 277, Delta Editora, Paraná, 1998.

23. Tomar las medidas necesarias para conservar la paz y el orden público, por todos los medios que no estén expresamente prohibidos por esta Constitución y leyes vigentes”.

Por su parte, el art. 81 encomendaba a la Legislatura autorizar la reunión y la movilización de las milicias o parte de ellas, “en los casos permitidos por la Constitución Nacional y aprobar o desaprobar la movilización que en cualquier tiempo hiciese el Poder Ejecutivo sin autorización previa” (inc. 18°).

Cabe destacar que con la Reforma de 2008 sólo se mantuvo el texto del art. 135, inc. 23° (actual art. 175, inc. 20°). Por el contrario, y al no existir actualmente la facultad de la Legislatura de autorizar la reunión y movilización de milicias, tampoco el Poder Ejecutivo puede convocarla en caso de receso de las Cámaras.

Lo cierto es que en la Provincia de Entre Ríos se han dictado decretos de necesidad y urgencia, como aquellos que, durante el año 2002, a) suspendieron la aplicación del art. 11 de la ley de bonos federales 9359; b) modificaron la ley de procedimientos constitucionales 8369; y c) alteraron las disposiciones sobre el pago de los haberes de los agentes públicos activos y pasivos en bonos (decretos 3771 y 3843). Estas normas se autodefinieron como “de orden público” y se justificaron en la regulación de la institución en la Constitución Nacional a partir de 1994.

El Ejecutivo provincial había emitido otro decreto de este tipo unos años antes, que incluso dio lugar a un pronunciamiento de la Sala I en lo Penal del Superior Tribunal de Justicia, que los trató tangencialmente en el marco de un amparo: “**Bértoli, Aurelia T. y Otro c/Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos**”⁵².

Por decreto de necesidad y urgencia 313/97 (luego prorrogado por su similar 4171/97), se condicionó la concreción de beneficios previsionales en el ámbito del régimen de las amas de casa, mientras durara la emergencia declarada, al cumplimiento de ciertos requisitos. Por otra parte, se suspendieron transitoriamente los términos normales de tramitación de los expedientes iniciados o a iniciarse por ante la Caja, que ventilaren beneficios del régimen, tiempo durante el cual no podrían deducirse recursos administrativos ni judiciales (art. 3°).

Las actoras, jubiladas por el mentado régimen, iniciaron por ante el organismo previsional un reclamo persiguiendo el cobro de haberes atrasados del año 1995, y ante la demora en resolverse plantearon recurso de queja por ante la Directora del Departamento Amas de Casa. Continuando la falta de respuesta, interpusieron una acción de amparo por mora.

El tribunal, por mayoría (voto de los Dres. Chiara Díaz y Carlín), rechazó la impugnación, considerando que el plazo para la presentación de la acción de amparo se encontraba vencido si se tenía en cuenta que el decreto –que declaró la emergencia administrativa y financiera del régimen de jubilaciones de amas de casa, y cuya constitucionalidad no había sido planteada– entró en vigencia al día siguiente al de su publicación oficial.

⁵² Sala I en lo Penal del STJER, “Bértoli, Aurelia T. y Otro c/Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos s/Acción de amparo”, 20/09/1997.

En disidencia, el Dr. Carubia, presuponiendo la legitimidad de la medida adoptada y del medio empleado para implementarla –lo cual, como se dijo, no fue cuestionado–, destacó que, en su carácter de acto normativo de excepción con fuerza de ley, fundado en razones de necesidad y urgencia, debía interpretarse restrictivamente, y que bajo esa directriz la pretensión de las actoras no encuadraba en la situación prevista en el decreto.

Para finalizar, nos interesa traer a colación un fallo de la Sala II Laboral de la Cámara de Apelaciones de Gualeguaychú⁵³, en el cual se declaró la inconstitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 54/17, del Poder Ejecutivo Nacional, por medio del cual se reformaron las leyes 24.557 y 26.773.

Para así decidir, sostuvo que el Ejecutivo había dictado el decreto con el propósito de corregir inequidades existentes en el sistema de riesgos del trabajo, arrogándose facultades legislativas mas sin mencionar razones de “necesidad y urgencia” que lo justificaran, infringiendo palmariamente lo dispuesto por el art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional.

Agregó que no se indicaban cuáles eran las “circunstancias excepcionales” que hacían imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes, lo cual bastaba para declarar la invalidez de la norma en cuestión.

Para finalizar, aclaró –con cita de precedentes de la Corte nacional– que los jueces pueden controlar la existencia del estado de necesidad y urgencia (la que no era igual a la mera conveniencia política); y que, siendo evidente que no había necesidad ni urgencia justificadas, resultaba indiferente lo que pudiera dictaminar la Comisión Bicameral Permanente (ley 26.122).

Fácil es advertir que en este caso la cita de la Constitución Nacional y de jurisprudencia de la Corte de la Nación posterior a 1994 resultaron pertinentes, sin dudas, debido a que se había puesto en jaque un acto emanado del Presidente de la Nación.

6. Conclusión

La Reforma Constitucional de 2008 se ha preocupado por robustecer el principio de legalidad o juridicidad como pauta de actuación del Poder Ejecutivo, y particularmente en el marco del ejercicio de potestades reglamentarias.

A su vez, y sin perjuicio de la incorporación de la delegación legislativa y de los reglamentos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional a partir de 1994, en Entre Ríos no sólo se mantuvo la prohibición genérica de transferencia de atribuciones de un poder a otro, sino que no se reguló la posibilidad de que el Ejecutivo legisle en situaciones de excepción –como sí se hizo en otras provincias–.

Esta postura importa toda una definición institucional y política sobre el ejercicio de las funciones constitucionales y la división de poderes que viene siendo acompañada por el Poder

⁵³ Sala II Laboral de la Cám. de Apelac. de Gualeguaychú, “C. N. M. c/Asociart ART SA s/Accidente de trabajo”, 10/02/2017.

Judicial, según surge de la visión jurisprudencial que hemos intentado exponer a lo largo del presente trabajo.

Como entrerriano y persona del Derecho Público, es nuestro deseo y responsabilidad que las futuras conmemoraciones y homenajes a la Constitución de Entre Ríos de 2008 nos permitan continuar percibiendo la buena salud y vigencia de su texto, particularmente en lo que respecta a las normas que han sido objeto del presente trabajo.