

El núcleo de la Reforma Constitucional y la perspectiva actual

Por
Luis Lozano¹

1. Juez del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires. Fue Secretario Ejecutivo de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial de la Cumbre Judicial Iberoamericana entre agosto de 2016 y agosto de 2018. Profesor de Derecho Administrativo y Seminario de Derecho Constitucional profundizado en la Universidad Torcuato Di Tella. Autor de distintos artículos de temas constitucionales y de derecho administrativo.

EL NÚCLEO Y LA PRUEBA DE AMOR

La reforma comenzó con un acuerdo notable, tanto por el sigilo con que fue celebrado, como por la extensión del programa de reforma. El primer obstáculo que tuvo que vencer fue la desconfianza de que la convención excediera los contenidos pactados, o cumpliera sólo alguno de ellos, la reelección presidencial. No era un temor injustificado, habida cuenta de algunos antecedentes de convenciones provinciales de los que no me ocuparé.

Lo cierto es que un grupo pequeño y de alta calidad intelectual fue concibiendo un “Núcleo de Coincidencias Básicas” que recogió los variados contenidos de la reforma en un cuerpo que sería aprobado o desechado en su totalidad (art. 5 de la ley 24309).

Mientras la necesidad de reforma debía ser declarada por dos tercios de miembros de cada Cámara del Congreso, subsistía la posibilidad de que la mayoría de los convencionales declararan soberana a la convención.

En ese escenario aparece un precedente interesante: Ríos, Antonio Jesús. El 2 de diciembre de 1993. La CSJN dice “4) *Que, sentado ello, es menester poner de relieve que, de ningún modo, los poderes conferidos a la Convención Constituyente pueden reputarse ilimitados, porque el ámbito de aquéllos se halla circunscripto por los términos de la norma que la convoca y le atribuye competencia. En sentido coincidente vale destacar que, las facultades atribuidas a las convenciones constituyentes están condicionadas “...al examen y crítica de los puntos sometidos a su resolución, dentro de los principios cardinales sobre qué descansa la constitución”, (Manuel Gorostiaga, “Facultades de las convenciones Constitucionales”, Estado Cromo-Lito-Tipográfica*

fico J. Ferrazini y Cía., Rosario 1898, págs. 52 y 53).” Poco tenía que ver la cita con un caso reconocidamente local de la Provincia de Corrientes, pero, la afirmación de que la Convención está limitada por la ley que la convoca cobra la dimensión propia de un principio de derecho natural o lógico jurídico capaz de delimitar a todas ellas, provinciales o federal, especialmente en el sentido de que esas asambleas no pueden estimarse la encarnación actual del Poder Constituyente del Pueblo. Así quedó asegurado el respeto del “Núcleo”.

El 29 de diciembre era sancionada la ley 24309 y ese mismo día promulgada por decreto 2700.

LA CORRECCIÓN DE ERRORES

La labor del Congreso no terminó allí. A la hora de aprobar el texto definitivo de la reforma, el Diabolo metió la cola, y quedó aprobado un texto por la Comisión Redactora distinto en un aspecto esencial del votado en sesión.

En aquel momento, fueron propuestos modos diversos de corrección. Uno de ellos, que lo hiciera la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Finalmente, el Congreso sancionó la ley 24430, que fue ampliamente votada y conformó a todos los espectadores. Es decir, el asunto fue resuelto en medio de un reconocimiento previo y posterior al Congreso.

REESTRUCTURACIÓN DEL PE

La reforma introdujo modificaciones a la estructura del PE, una, bajo el título “Atenuación del sistema presidencialista”, la figura del Jefe de Gabinete, y otras ubicadas en el Punto G del art. 2

de la ley 24.309 que reúne aquellas disposiciones relativas a facultades del PE que, de algún modo, se introducen en el ejercicio de potestades legislativas más allá del veto, a saber, emisión de legislación por medio de DNUs, el ejercicio de delegaciones y alteración de los textos que sanciona el Congreso mediante la promulgación parcial. La emisión de todas estas normas (DNU, legislación delegada y promulgación parcial) debe ir acompañada por el Jefe de Gabinete.

El sistema tiene una lógica impecable. El Jefe de Gabinete es designado por el Presidente de la Nación, pero, puede ser removido por una mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. Ciertamente, esa mayoría no es fácilmente alcanzable, pero, hacerlo es mucho más simple que la que llevaría a separar al Presidente o a un ministro (podría ser también el JdeG), cuya remoción requiere juicio público y dos tercios de presentes, mayoría que puede ser inferior en números absolutos, pero, presumiblemente es más difícil de reunir o, dicho de otro modo, su reunión puede ser obstruida con mayor facilidad.

La relación Presidente-JdeG queda delineada, el primero, como Jefe Supremo de la Nación y responsable político de la Administración que el segundo ejerce (arts. 99 y 100). El JdeG refrenda las iniciativas legislativas del PE y envía el proyecto de ley de Ministerios y de Presupuesto, que regula sus propias competencias, “... *previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo*” (art. 100 inc. 6). El JdeG debe concurrir al Congreso mensualmente, En suma, la CN pone la relación del Poder Ejecutivo con el Legislativo en el ámbito de competencia del JdeG.

Todo ello habría hecho posible que las diferencias serias entre los legisladores y el Presidente encontraran un puente de comu-

nicación adecuado en un JdeG elegido por el Presidente entre las personas capaces de suscitar la confianza de una mayoría legislativa. Un cambio legislativo, a medio término del mandato presidencial, podría llevar a sustituir al JdeG, al igual que una modificación significativa del rumbo del gobierno.

Varias fueron las ocasiones en que, en estos treinta años, los presidentes estuvieron lejos de contar con el acompañamiento de una mayoría de legisladores. Sin embargo, no fue utilizada la herramienta constitucional para hacer fluida la relación. Ello incluye dos supuestos extremos, uno en que la Asamblea Legislativa escogió sucesivamente dos presidentes y otro en que la figura central fue el Ministro de Economía.

La figura del JdeG habría podido facilitar la delegación de facultades legislativas que posibilita el actual art. 76 de la CN. El mecanismo consistiría en someter la delegación a un plazo cierto, tal y como sucede habitualmente, sumado a una condición resolutoria: la permanencia de una persona determinada en la posición de JdeG. En esas condiciones, quien ocupase el cargo sería el garante del cumplimiento del pacto. Nuevamente, cabe pensar en ejemplos de la realidad en que la delegación habría despertado confianza si participara en la ejecución concreta de las potestades delegadas una persona cuyas condiciones garantizaran la orientación de las medidas efectivamente dispuestas en el marco de la delegación. La Argentina es calificada recurrentemente como país presidencialista, lo que excluye acudir a la flexibilidad que la CN reformada posibilita, sin que se examine la hipótesis de encontrar en el presidencialismo una de las causas de lo que todos vivimos como fracaso. Creo que un imaginario visitante, esclarecido y no contaminado, vería en ello una curiosidad.

Entretanto, ha sido creciente el número de DNUs y, más aún, más variado, casi omnicomprensivo, su contenido.

Alguien podría pensar que, en lugar de poner límites a la vocación legiferante de los presidentes, la nueva Constitución la ha incrementado, al tiempo que ha disminuido la incertidumbre que podría abrigar sus emisores acerca de su capacidad de superar el cuestionamiento ante los estrados judiciales. No me parece confiable esa observación, teniendo en cuenta que no sabemos qué habría ocurrido en ausencia de la reforma. Si, es cierto, que la norma no ha detenido la proliferación. También lo es que ha traído una, en mi opinión, dificultad al sistema. De ella me ocupo algo más abajo.

La delegación de facultades legislativas ha sido introducida como temática en el actual art. 76. Pone límites a los contenidos, no por la vía de excluir algunos asuntos –tributos, normas penales, partidos políticos y régimen electoral– como en el caso de los DNUs– sino por la positiva –situaciones de emergencia pública y asuntos de administración–, a la discrecionalidad exigiendo la explicitación de bases a las que debe sujetarse el PE, y al tiempo de vigencia de la delegación. Como en el caso de los DNU, había antecedentes de delegaciones amplias, como las contenidas en la ley de Reforma del Estado.

Nuevamente, el propósito expuesto fue el de limitar las delegaciones. Hasta se fijó por vía de la Convención Constituyente un plazo de caducidad de cinco años para todas las delegaciones vigentes en ese entonces.

Empero, hubo un resguardo obvio que el constituyente no incorporó. En España, por ejemplo, las delegaciones deben ser sus-

criptas por todo el Gabinete y su ejercicio agota la delegación aun cuando el plazo no lo esté. Ello, unido al régimen de designación del Gabinete, que propende u obliga a la formación de una alianza legislativa suficiente, hace que ese Gabinete sea usualmente una réplica de la alianza. En tales condiciones, la aprobación unánime en Gabinete pasa a ser algo similar, en respaldo político, al menos a una aprobación en comisión en una cámara. El agotamiento por medio del ejercicio asegura que la delegación solamente posibilite una medida, pero, no la transferencia de la competencia por un lapso, por cierto, prorrogable. Finalmente, pudiendo requerir la firma de gabinete de ministros, que no representa lo mismo que en un gobierno parlamentarista, pero, fue entendido como una mayor garantía, y por ello exigido, en el supuesto de los DNUs, no lo hizo para los supuestos del art. 76.

En cambio, al igual que a los DNU y a las promulgaciones parciales, se los envía a la comisión bicameral organizada por la ley 26122.

La sanción de esta ley tuvo lugar aproximadamente doce años después de vigente la reforma de 1994. Durante ese tiempo, hubo varias discusiones que ejemplifican cuestiones no saldadas por la Convención. Una de ellas es cuál es el alcance de la noción de delegación legislativa. Conviene tener presente que la mayor parte de las facultades de la Administración no provienen directamente de la Constitución sino de leyes que el Congreso sanciona en ejercicio de sus potestades, especialmente las del art.75 incs. 20 y 32. Entre esas potestades está la creación de facultades administrativas, algunas consistentes en emitir actos administrativos, otras, reglamentos. Por su condición de normas generales, los reglamentos -mejor decir, la mayoría o una porción sustancial de ellos- podrían ser emitidos por el PL, claro está que

cargándose de una tarea que lo anegaría impidiéndole cumplir su función esencial. Por ello, el Congreso suele dotar a órganos administrativos de facultades reglamentarias. Los españoles lo llaman “deslegalización”, lo que no supone obrar contra la ley sino, por ley, hacer obligatorias normas generales que emanan de la Administración y, por ende, son de jerarquía inferior a la ley.

La ausencia de criterios claros para distinguir lo que podía ser competencia reglamentaria creada por el PL y facultad legislativa delegada, llevo a una insistente prórroga de las facultades delegadas que debían caducar a los cinco años de entrar en vigor la reforma constitucional. Finalmente, el Congreso sancionó la ley 26122 creando la comisión bicameral prevista en la reforma constitucional y diseñó un procedimiento único para el examen legislativo de los decretos de necesidad y urgencia, los que ejercen facultades delegadas y los que promulgan parcialmente leyes. En ese marco, sólo si ambas Cámaras rechazan el decreto éste cae.

Esto es algo así como someter a examen legislativo no ya las normas que toman al Congreso por sorpresa, DNUs y, con matices, las promulgaciones parciales, sino los del art. 76, que el PL autorizó a emitir.

Más tarde aún, el Congreso formó, mediante ley 26.519, otra comisión bicameral, esta vez para discernir cuáles eran las normas que caían por el plazo de la cláusula transitoria 8va.. Ese plazo venía prorrogado “a granel” por las leyes 25148, 25645, 25.918, luego la 26.135 del año 2006 y, por último, en el año 2009, la que lleva el Nro. 26519². Presidió la Comisión el diputado Alfredo Dato,

2. ARTICULO 1º – Sin perjuicio de la facultad derogatoria del Poder Legislativo nacional, ratifícase en el Poder Ejecutivo nacional, a partir del 24 de agosto de 2009, por el plazo de un (1) año, y con arreglo a las bases oportunamente fijadas por el Poder Legislativo nacional, la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pú-

anteriormente juez de la Corte de Tucumán. Vale señalar que el Congreso tuvo, desde un principio -ley 25148- la precaución de reducir la prórroga a las materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública del art. 76.

Desde la perspectiva de diciembre de 2023, este conjunto de reformas parece haber sido fruto de preocupaciones comunes vistas desde dos ángulos de visión diferentes: quienes concurren nutridos por la experiencia europea de relación PL-PE y quienes quisieron restablecer buenas prácticas republicanas propias del modelo estadounidense. Ambas visiones vieron en la invasión de potestades legislativas motivadas por la necesidad de urgencia, en la creciente y reiterada puesta de grandes paquetes de competencias del PL a disposición del PE para responder a emergencias, y en la promulgación parcial de leyes, supuestos a someter a límites constitucionales. Sólo una de ellas vio la solución en el JdeG. A su turno, ya fuera porque no se pudo o no se quiso (asumo convencidamente que se sabía cómo hacerlo) completar la regulación en el texto constitucional, se previó el trámite en el seno de una comisión bicameral pero se libró a la ley su configuración y, principalmente, establecer cuáles serían las condiciones de vigencia de los productos que se preveía someterle.

Atribuir competencia a la Comisión Bicameral daba oportunidad (es decir, generaba el riesgo) de que el examen de estos decretos se asumiera como una cuestión deferida finalmente al Congreso. Esto parece inspirar el voto mayoritario en el precedente *Rodríguez, Jorge* (17/12/1997)³, aunque la concurrencia en el caso de una vía anormal de acceso a la Corte Suprema oscurece el

blica emitidas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, cuyo objeto no se hubiese agotado por su cumplimiento. El titular del Poder Ejecutivo nacional y el Jefe de Gabinete de Ministros ejercerán exclusivamente las facultades delegadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 100, incisos 4 y 12, de la Constitución Nacional y la Ley 26.122. En cada caso, deberá citarse la norma jurídica en la cual se enmarca la delegación legislativa, determinando número de ley y artículo.

3. Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia e interpone apelación extraordinaria directa en autos: "Nieva, Alejandro y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional - decreto 842/97 (medida cautelar)"

pensamiento sobre el punto. En la causa *Verrocchi* (19/8/1999), el giro del Ministro Boggiano modificó la mayoría y queda desechada la idea de que el examen final corresponda al Congreso. Aún no estaba constituida la Comisión Bicameral, la ley 26.122 que la organizó es del año 2006. Más tarde, la Corte Suprema repitió la doctrina en causas como *Consumidores Argentinos c/ EN-PEN-Superintendencia de Seguros*, del 19/5/2010. Presumo que el mayor examen que esta línea supone trae alivio a la mayor parte de la doctrina, especialmente porque en el régimen de la ley 26122 sólo el rechazo por ambas cámaras elimina la vigencia de estos decretos. Esto es especialmente significativo en el caso de los DNUs, porque supone admitir una modalidad de formación de una norma de jerarquía legislativa que puede eludir toda mayoría de legisladores, a condición de que no sufra un rechazo judicial. Pero, eso no quiere decir que el examen judicial sea satisfactorio o suficiente. El caso *Consumidores Argentinos* citado recién no contó con los aseguradores o los bancos como parte, no obstante que los contratos que, a partir de la declaración de inconstitucionalidad, quedaban identificados como de objeto prohibido tendrían a estos sujetos de derechos como partes. No parece satisfactorio. A su turno, la facultad del BCRA de emitir *Leliqs*, sugestiva en entidades de esa especie, tiene origen en el decreto 401/2002, emitido como DNU, que no fue examinado por la CSJN. Presumiblemente, nadie lo llevó a su estrado.

La ley 26.122 adopta el mismo modelo de examen para los decretos que ejercen facultades delegadas. Es curioso, porque la potestad de emitir estas normas tiene un respaldo legislativo previo y las bases y el plazo, a que está sometida la competencia, da ocasión a un examen del contenido, por parte de los jueces, a fin de establecer si se cumplen las bases de la delegación, y el ámbito de administración y/o el escenario de emergencia que la ha-

cen posible. Este examen está vedado en los EEUU por la doctrina sentada por su Corte Suprema en los precedentes *Chada v. INS* 462 U.S. 919 (1983) y más específicamente para reglamentos en *Process Gas Consumers Group v. Consumer Energy Council*, 463 U.S. 1216 (1983). Ciertamente es que la idea de delegación en los EEUU es más próxima a lo que antes referí como “deslegalización”. Pero, las razones que vedan este “veto legislativo” son las mismas que podrían cuestionar el examen previsto en la Comisión Bicameral en el caso de estos decretos.

En ambos casos, surge el problema de la posible (y efectivamente ocurrida) concurrencia del examen legislativo y judicial. Eso da ocasión, al menos, a dos cuestiones prácticas ¿debe uno preceder al otro? ¿qué ocurre cuando son divergentes? ¿qué ocurre si el Congreso se pronuncia a favor de la vigencia después de que un órgano judicial –que puede ser la Corte Suprema– se pronuncia en contra? Por ahora, no ha habido perplejidades.

FORMACIÓN DE LAS LEYES

El procedimiento fue simplificado y no parece haber suscitado problemas.

RESISTENCIA JUDICIAL

En materia judicial, la reforma introdujo modificaciones muy significativas. La primera conformación del Congreso tras el recupero de la democracia dejó impresa en la concepción institucional del partido político que obtuvo la Presidencia que poner la aprobación de los nombramientos de los jueces –más ostensiblemente que la de oficiales superiores de las fuerzas armadas o de los embajadores– en el ámbito del Senado tenía algo

de injusto, porque en esa Cámara el oficialismo estaba muy lejos de la mayoría. Obviamente, el punto es opinable. No tanto en el supuesto de los jueces federales sino en la abrumadora mayoría de los que integran el Poder Judicial de la Nación, pero, ejerciendo competencias locales. Vale señalar que esos jueces quedaron incorporados al Poder Judicial de la Nación por la Constitución de 1949, es decir, el sistema de aprobación senatorial de 1860 no estuvo diseñado para esos cargos. Lo cierto es que haber incluido a los Consejos de la Magistratura en el proceso de selección puso, por una parte, a la Cámara de Diputados en una situación de paridad con el Senado en esa etapa, y por la otra, la inclusión de los jueces, académicos y abogados potenció la influencia de una parte específica de la ciudadanía. La experiencia es que no pudimos ponernos de acuerdo en cuál es el mejor diseño del Consejo.

Con el Consejo, quedó simplificado el mecanismo de remoción de los jueces de instancia inferiores a la Corte Suprema.

El tope etario, fijado en 75 años, fue sumamente resistido. No me detendré en el examen de la cuestión ¿pero, pudo haber otro camino? Estimo que sí, poner ciertos mandatos –básicamente los de la CSJN en un máximo de entre 15 y 20 años, de manera de asegurar una cierta renovación. También habría sido preferible, en mi opinión, aprovechar a fijar el número en los 9 que tenía por ley en el momento de la reforma. Ese número y el límite anterior habrían evitado cambios bruscos como el que se produjo cuando varió de 5 a 9, es decir, cuando un mismo presidente escogió casi la mitad de los miembros. El cambio de un miembro sería el del 11,11% del poder de voto mientras que con cinco es del 20%, lo que no sólo aumenta el peso del juez sino el del Presidente que lo elige. Habría disminuido la tentación de generar vacantes. Habría

posibilitado que la integración tuviera mayor riqueza y variedad de opiniones.

AUTONOMÍA CABA

La CABA fue investida de facultades propias de legislación y jurisdicción. Las jurisdiccionales le fueron recortadas por la ley 24588 y devueltas en alguna medida por leyes posteriores, lo que supone el correlativo recorte de las legislativas. También retuvo la Nación potestades administrativas como las de la IGJ o el Registro del Inmueble.

Esta autonomía ha venido resistida tanto por los políticos como por parte de la doctrina. Curiosamente, al menos en la política, con invocación del federalismo, que es precisamente lo que sufre las consecuencias del declarado interés federal. Lo cierto es que fue la Corte Suprema la que hizo sucesivos y crecientemente enfáticos llamados al cumplimiento de la cláusula constitucional.

COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

La Convención Constituyente, habilitada por el art. 3 de la ley 24309, reflató el tema del gasto público, a nivel federal, y de la coparticipación de impuestos con estas palabras:

“A. FORTALECIMIENTO DEL REGIMEN FEDERAL

Distribución de competencias entre la Nación y las provincias respecto de la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos. Régimen de coparticipación.”

Librada a su creatividad -a diferencia de lo que ocurrió en otros asuntos- dispuso cuáles serían los impuestos a coparticipar, dispuso hacerlo con arreglo a criterios objetivos a fijar dentro de pautas concretas⁴, y su cláusula transitoria 6ta. dispuso que el régimen debía ser readecuado a esos criterios antes de finalizar el año 1996. Que no haya ocurrido supone, además del incumplimiento de lo establecido por la Convención, una creciente vulneración de la igualdad fiscal. De nada vale que esa igualdad (o proporcionalidad) sea observada al tiempo de exigir el impuesto si seguidamente se devuelve a los contribuyentes sin respetar criterios válidos de reparto. Es difícil anunciar equidad si, jugando a la perinola, cada participante pone uno, pero, uno lleva todo.

ACCIONES DE CLASE

El art. 43 prevé la existencia de derechos de incidencia colectiva, mientras el 42 acuerda algunos que naturalmente llevan a esa incidencia. No ha habido una regulación general de las acciones que pueden llevarlos a los jueces (aunque están contempladas en supuestos de defensa del consumidor o ambiente), pero, los jueces han ido construyendo estándares para brindarles acceso a la justicia.

EVALUACIÓN

Concluyo aquí el repaso decididamente incompleto de los contenidos reformados.

⁴ Art. 75 inc. 2 "...La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional..."

Más allá de que la voluntad de lograr la reelección presidencial pudo ser un motivo desencadenante de la reforma, lo cierto es que ella fue muy amplia y profunda. También creo que potencialmente fecunda.

El primer acuerdo, esto es, la delimitación de la reforma fue previsto, instrumentado y ejecutado de un modo institucionalmente impecable. El precedente Ríos dejó sentada una doctrina que facilita significativamente eventuales futuras reformas. Esto es un activo institucional, en mi opinión, invaluable. Quizás no sea esta una visión ampliamente compartida.

El primer pacto, el de Olivos, fue cumplido. Fue celebrado discretamente, alguno pensará que a hurtadillas. Pero, a su debido tiempo fue expuesto, y explicado, al pueblo, antes de la elección de los convencionales.

En cambio, los contenidos librados a la legislación mostraron puntos débiles del acuerdo, tanto en cuanto al contenido último, como a la voluntad de cumplimiento. En ese orden de ideas, la figura de JdeG quedó convertida en una suerte de Jefe de Despacho. No se convirtió ni en el verdadero nexo con el Congreso, ni ejerció verdaderamente por sí la administración del país, ni puso límite al ejercicio de facultades delegadas o la emisión de DNU. Tampoco fue responsabilizado por los que emitió el Presidente, ni la Comisión Bicameral fue el esperado efectivo control de los avances del PEN sobre el PLN. En todo caso, lo fue la CSJN, Poder cuyo diseño y naturaleza hacen impensable un control de igual especie y extensión al concebido en la Convención. Aun así, pienso que una mayor comprensión de las posibilidades que introduce la figura, y principalmente cómo puede mitigar los poderes del PEN incrementando los

del Congreso, en la medida en que el Congreso asuma el rol que la CN le atribuye. No pretendo aquí detectar causas de la debilidad del Congreso, pero, no creo que estén todas en el sistema electoral. La debilidad de los partidos políticos y la escasa comprensión del sistema seguramente han contribuido aun cuando no agoten el asunto. Visto en perspectiva, la introducción de la figura constituye una oportunidad.

La evolución del Congreso en la prórroga a granel de las potestades alcanzadas por el art. 76 y la cláusula transitoria 8va. revela poca claridad acerca de cuáles están allí y cuáles en el art. 75 inc. 20 de fijación de atribuciones de los agentes de la administración. También muestra poca claridad la circunstancia de que la ley 26.122 haya establecido un mismo curso no ya para el tratamiento de las tres categorías de decretos sino las mismas condiciones para el mantenimiento de su vigencia. La posible colisión con los pronunciamientos de la CSJN, a que me referí antes, no parece haber suscitado inquietud en el Congreso. Todo lo cual brinda una nueva oportunidad de desarrollo, al que mucho puede contribuir la doctrina especializada.

Como síntesis, la reforma tuvo logros inmediatos con aplicación futura -limitación de agenda-, modificaciones que han evolucionado de modo trabajoso -selección de los jueces, por ej.-, otras que no parece que lo hayan hecho de modo satisfactorio -empleo por el PEN de potestades legislativas- y otras que no han arrancado -distribución de impuestos, por ej.-. Lo esperanzador es que todo lo no logrado abre oportunidades futuras a condición de que enriquezcamos nuestra comprensión, tanto la recíproca de nuestros diferentes intereses y opiniones, como la de la funcionalidad de los instrumentos in-

corporados. El mayor peligro es no asumir que, repitiendo el camino -no tornando operativos los contenidos de la reforma-, no podemos aspirar a llegar sino al acostumbrado puerto de la frustración.