

# REGLAMENTACIÓN DE LA LEY

SECRETARIA DE JURISPRUDENCIA DE LA CSJN

FEBRERO  
2023

# NOTA DE JURISPRUDENCIA

(Con hipervínculos a la base online)

## REGLAMENTACIÓN DE LA LEY

1) Principios generales .....	1
2) Algunos supuestos particulares.....	3
Temas laborales .....	3
Temas previsionales .....	4
Temas vinculados a salud y obras sociales.....	5
Temas tributarios y bancario.....	5
Otros supuestos.....	7
3) Falta de reglamentación del Poder Ejecutivo .....	8

### 1) Principios generales

La **potestad reglamentaria** habilita para establecer condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones que, **aun cuando no hayan sido contempladas por el legislador de una manera expresa, si se ajustan al espíritu de la norma reglamentada o sirven, razonablemente, a la finalidad esencial** que ella persigue, son parte integrante de la ley reglamentada y tienen la misma validez y eficacia que ésta. En ese sentido el **exceso reglamentario se configura cuando una disposición de ese orden desconoce o restringe irrazonablemente derechos** que la ley reglamentada otorga, o de cualquier modo subvierte su espíritu o finalidad, contrariando de tal modo la jerarquía normativa, lo que requiere un sólido desarrollo argumental que lleve, como última ratio, a la invalidación de la norma cuestionada. ([Fallos: 337:149; 324:3345;; 325:645; 323:2395; 322:1318; 319:3241; 344:2779, disidencia del juez Maqueda](#))

Las Corte ha señalado que el órgano dotado de potestad reglamentaria está habilitado para establecer condiciones, requisitos, limitaciones o distinciones que **respeten el espíritu de la norma, sirvan razonablemente a su finalidad**, y no rebasen el ámbito en que la interpretación es opinable y posible la solución entre varias alternativas. ([Fallos: 308:1897; 313:433; 327:5002](#))

El Tribunal expresó que **es la razonabilidad con que se ejercen las facultades reglamentarias el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado** y que permite a los jueces, ante planteos concretos de la parte interesada, verificar el cumplimiento de dicho presupuesto. (Fallos: 327:5002; 323:620)

También sostuvo que cuando una **disposición reglamentaria desconoce o restringe irrazonablemente derechos** que la ley reglamentada otorga, o de cualquier modo subvierte su espíritu y finalidad, ello **contraría la jerarquía normativa y configura un exceso en el ejercicio de las atribuciones** que la propia Constitución concede al Poder Ejecutivo. (Fallos: 322:1318; 318:1707)

Destacó que no puede juzgarse inválido, en principio, el reconocimiento legal de atribuciones que queden libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida. (Fallos: 312:1920; 311:2453; 311:2339; 311:1617; 307:539).

Nuestro Tribunal expresó que **las normas reglamentarias son válidas sólo en la medida en que se ajusten al texto y al espíritu de la ley a reglamentar**. (Fallos: 330:304; 311:2339)

Remarcó que **no vulneran el principio establecido en el art. 99, inc. 2º, de la Constitución Nacional**, los reglamentos que se expidan para la mejor ejecución de las leyes, cuando la norma de grado inferior mantenga **inalterables los fines y el sentido con que la ley** haya sido sancionada. (Fallos: 328:43; 322:752)

Asimismo dejó expresado que **la conformidad que debe guardar un decreto respecto de la ley no consiste en una coincidencia textual entre ambas normas, sino de espíritu**. (Fallos: 322:752)

También sostuvo que las normas reglamentarias deben ser interpretadas conforme a los alcances de la ley reglamentada. (Fallos: 324:1833; 319:3236; 316:3026; 315:257)

La Corte manifestó **que la invalidez de un decreto no se configura necesariamente porque su texto sea distinto al de la ley objeto de reglamentación, sino porque aquél es contrario al espíritu y a los fundamentos de la ley** en sentido formal. Agregó que el Poder Ejecutivo, a través del dictado de los decretos reglamentarios, en ejercicio de la potestad que prevé el inc. 2 del art. 99 de la Constitución Nacional, puede fijar los detalles de la ley sancionada por el Congreso pero, **en ningún caso, puede alterar su espíritu mediante excepciones reglamentarias, ni menos aún derogar normas legales**. Por último destacó que el Poder Ejecutivo, a través del dictado de los decretos reglamentarios, en ejercicio de la potestad que prevé el inc. 2 del art. 99 de la Constitución Nacional, puede fijar los detalles de la ley sancionada por el Congreso pero, en ningún caso, puede alterar su

espíritu mediante excepciones reglamentarias, ni menos aún derogar normas legales. (Fallos: 322:752)

## 2) Algunos supuestos particulares

### Temas laborales

En el precedente "Shi" donde se discutía la validez constitucional de una ordenanza municipal que prohibía a los supermercados abrir los días domingos, se sostuvo que la Ley de Contrato de Trabajo diseñó en su art. 204 un régimen diferenciado donde la regla general es el descanso sabático y dominical salvo en los casos de excepción contemplados en la misma ley para supuestos específicos y los que las leyes o reglamentaciones prevean, es decir que, **en materia de excepciones, el art. 204 de la LCT remite a leyes y reglamentaciones vigentes, sin precisar su origen ni distinguir entre las normas locales** que eran admitidas al momento de la sanción de la ley 20.744 o las establecidas con posterioridad (Fallos: 344:1151, voto de los jueces Maqueda y Rosatti).

En Fallos: 345:716 donde uno de los puntos de apelación se refería a la **actualización de las prestaciones de la ley de riesgos del trabajo**, el juez Rosatti en su voto -con remisión al fallo 341:1268- expresó que si la ley 26.773 ha establecido en su art. 2 un principio general indemnizatorio de pago único y sujeto a ajustes y en el articulado subsiguiente no efectuó excepción expresa alguna a dicho principio general, **no corresponde que la reglamentación distinga donde la ley no ha efectuado distinciones.**

La Corte sostuvo que **el Poder Ejecutivo no puede válidamente desconocer** la aplicación en los procesos de privatización de **lo dispuesto en los arts. 225 a 228 de la Ley de Contrato de Trabajo** -como lo ha hecho implícitamente en el último párrafo del art. 44 del decreto 1105/89 y, en forma expresa en el decreto 1803/92- pues **ello implica transgredir el marco legislativo que el Congreso ha impuesto** a la ejecución de la política de reforma del Estado y, por ende, **importa quebrar el principio constitucional de la subordinación del reglamento a la ley.** (Fallos: 329:1440; 324:3729; 324:667; 323:506)

El Tribunal resolvió que por amplio que se considere el ámbito de autonomía del Poder Ejecutivo, **el poder de reglamentar no llega nunca a consentir la desnaturalización del derecho, máxime cuando el poder administrador ingresa en un ámbito propio de la competencia legislativa, como lo es el de determinar el haber que la ley acuerda al personal militar;** y agregó que los decretos que en su origen se hallan viciados de inconstitucionalidad por haber sido dictados por el Poder Ejecutivo

con exceso de sus facultades reglamentarias no son susceptibles de purga o subsanación mediante la ratificación parlamentaria posterior. (Fallos: 329:584; 322:1868)

### Temas previsionales

En causas vinculadas a **cuestiones previsionales** la Corte también se expresó sobre la reglamentación de la ley. Así en "Villarreal" (Fallos: 337:1564) explicó que al sancionar la ley 26.425, el legislador no previó que los aportes efectuados en forma voluntaria por el afiliado pasarían a integrar los fondos que administra la ANSeS sin surtir ningún efecto respecto del beneficio que debía percibir el aportante al jubilarse, sino por el contrario, **se asignó al Poder Ejecutivo la tarea específica de reglamentar la forma en que los fondos voluntarios iban a mejorar el haber previsional** de los aportantes o, alternativamente, ser transferidos a una AFJP reconvertida. Por ello resultaba razonablemente imposible concluir que las sumas aportadas queden en forma definitiva en poder del Estado, máxime si se considera el carácter netamente alimentario del objeto de este litigio, afectando a uno de los grupos vulnerables definidos por la Constitución (art. 75 inc. 23).

Asimismo en Fallos: 332:1914 señaló que **la resolución n°140/95 de ANSES -al acotar las actualizaciones de las remuneraciones- excedió la facultad de reglamentar** la aplicación del índice salarial a utilizar que la ley 24.241 delegó en el organismo, y los argumentos desarrollados por la demandada sobre el punto resultan contradictorios ya que hallándose aún vigente la prohibición genérica de indexar que invoca -conforme el art. 41 de la ley 25.561-, dictó las resoluciones 298/08 y 135/09 que introdujeron modificaciones en los coeficientes de actualización.

También resolvió que el **decreto 1777/95 de la Provincia de Córdoba -en cuanto dispuso que de la remuneración mensual tomada como base de cálculo del haber previsional se dedujera el aporte personal de los trabajadores en actividad-** produjo un evidente menoscabo patrimonial en los ingresos de los jubilados y pensionados y no debe ser convalidado, pues **no se atuvo a las reglas de proporcionalidad y tergiversó el sentido y la finalidad de la ley provincial 8024 que pretendió reglamentar**, al punto de volver inoperantes las garantías que tutelan la propiedad y los beneficios de la seguridad social con carácter de integral e irrenunciable (arts. 14, 14 bis, 17 y 19 de la Constitución Nacional.) (Fallos: 330:3149)

También resolvió que **es inconstitucional el decreto 78/94** en tanto su art. 1, al disponer expresamente la derogación de la ley 24.018, **so pretexto de reglamentar** el art. 168 de la ley 24.241 en realidad, **la modifica.** (Fallos: 322:2885)

En Fallos: 302:1540 consideró **al art. 10 del decreto 1171/73, reglamentario de la ley 21.508**, como un razonable ejercicio de la facultad otorgada por el art. 86, inc. 2°

de la Constitución Nacional, **adecuado a los términos y motivos que inspiraron la ley**, en tanto armoniza con uno de los principios fundamentales de la legislación previsional, el cual refiere a que el goce de un haber jubilatorio, como regla y salvo excepciones, es incompatible con el ejercicio de tareas en relación de dependencia.

#### Temas vinculados a salud y obras sociales

En causas relativas al **derecho a la salud** la Corte ha expresado que con arreglo a lo dispuesto por el **art. 3° de la ley 26.862 de reproducción médicamente asistida la calidad de "autoridad de aplicación" incumbe al Ministerio de Salud de la Nación**, que tiene la responsabilidad de autorizar los nuevos procedimientos y técnicas reproductivas que sean producto de los avances tecnológicos, **por lo que deviene inadmisibile que sean los jueces o tribunales** -y más aún dentro del limitado marco cognoscitivo que ofrece la acción de amparo- **quienes determinen la incorporación al catálogo de procedimientos y técnicas de reproducción humana autorizados** de una práctica médica cuya ejecución ha sido resistida en la causa ([Fallos: 338:779](#)).

En una causa donde se discutía la cobertura de las prestaciones de salud para una persona con discapacidad el juez Rosatti en su disidencia sostuvo que la preferente tutela de la que goza un niño y que se encuentra incapacitado y el principio de progresividad en la satisfacción plena de sus derechos fundamentales, según se encuentra prescripto en el inciso 23 del artículo 75 de la Constitución Nacional, destierra definitivamente interpretaciones que conduzcan a resultados regresivos, lo que ocurre cuando **se limita la cobertura de salud por una interpretación excesivamente amplia de las resoluciones que reglamentaron la ley 24.901** ([Fallos: 343:848](#)).

En [Fallos: 341:878](#) (Voto del juez Rosenkrantz) se destacó que **el Poder Ejecutivo se encontraba facultado, en mérito de las atribuciones conferidas por el art. 99, inc. 2° de la Constitución Nacional y de conformidad con lo dispuesto por el art. 2° de la ley 18.683, a aprobar el Régimen de Afiliación** al IOSE (art. 1°, decreto 1478/97) que, en su art. 24, inc. a, dispuso que el valor de la cuota de afiliación mensual "se calcula sobre la totalidad de los rubros que integran el haber mensual del personal, con expresa exclusión del salario familiar y de los suplementos particulares que perciba el personal militar y de Gendarmería Nacional en actividad.

#### Temas tributarios y bancario

En [Fallos 321:1634](#) sostuvo que el **art. 14 del decreto 2073/85**, reglamentario del régimen, en cuanto dispuso la aplicación de la actualización contemplada por los arts.

115 y siguientes de la ley 11.683, **no incurrió en un exceso, puesto que se adecua a una razonable y discreta interpretación de lo establecido por el art. 23 de la ley 23.256**, que remite a las normas legales y tributarias reglamentarias de la ley 11.683, en todo lo no previsto en ella.

La Corte en [Fallos: 316:1239](#) expresó que el art. 86, inc. 2° de la Constitución Nacional alcanza no sólo a los decretos que dicta el Poder Ejecutivo en razón de dicha norma, sino también a resoluciones que emanen de organismos de la administración, pues es precisamente la razonabilidad con que se ejercen tales facultades el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado, y que permite a los jueces, ante planteos concretos de la parte interesada, verificar el cumplimiento de dicho presupuesto. Así señaló que cuando se controvierte la legitimidad de resoluciones de la Dirección General Impositiva al emitir normas generales, la Corte debe limitarse a examinar si son o no compatibles con los principios de la Constitución Nacional, de las leyes a las que complementan, y a emitir juicio acerca de la procedencia de su aplicación al caso, tal como el organismo administrativo las concibió, ya que está vedado a los tribunales el juicio sobre el acierto o la conveniencia de disposiciones adoptadas por los otros poderes en ejercicio de sus propias facultades.

El Tribunal sostuvo que en materia cambiaria, **una vez establecida la política legislativa no resulta irrazonable el reconocimiento de amplias facultades reglamentarias al órgano ejecutivo**, (en el caso el decreto 2581/64 y la circular Copex 1, capítulo I y la Comunicación A 39 del Banco Central), que han sido dictados dentro del marco de las **facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo**. ([Fallos 315:908](#))

Asimismo en [Fallos: 314:258](#) expresó que existe **una distinción fundamental entre la delegación de poder para regular aspectos reservados a la ley y la de, legislativamente, establecer los límites dentro de los cuales el Poder Ejecutivo o sus órganos subordinados deberán reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquélla**. Por ello la autorización para ampliar los plazos para el ingreso del tributo que el art. 32 de la Ley de Impuestos Internos confiere a la Secretaría de Estado de Hacienda para ampliar los plazos para el ingreso del tributo, no importa una delegación de atribuciones legislativas. Así resolvió que resultando inadmisibles que se hubiera deferido en organismos de la Administración la facultad de liberar del pago del impuesto, debe concebirse la autorización conferida por el art. 32 de la Ley de Impuestos Internos a la Secretaría de Estado de Hacienda para ampliar los plazos para el ingreso del tributo, como una derivación del poder de reglamentación de la ley, ejercitable de conformidad con el proceso evolutivo y dinámico del poder de policía que en materia tributaria prevé la ley 11.683, es decir, sin afectar la efectiva percepción del tributo

En "Compañía Azucarera y Alcoholera Soler S.A" ([Fallos: 311:1617](#)) destacó que **la reglamentación instrumentada por resolución 1132/79 de la Secretaría de Estado de Comercio y Negociaciones Económicas Internacionales (SECYNEI) por la que se**

**reglamentó el prorrato de las cuotas de producción para exportación que efectúan los ingenios**, especialmente en cuanto estableció normas para los casos en que no hubiera habido molienda en el año inmediato anterior, **no luce como irrazonable y encuadra dentro de las facultades de interpretación y reglamentación atribuidas por la ley a la autoridad de aplicación**. Agregó que la interpretación de la Constitución Nacional debe hacerse de manera que sus limitaciones no lleguen a trabar el eficaz ejercicio de los poderes atribuidos al Estado a efecto del cumplimiento de sus fines del modo más beneficioso para la comunidad, por lo que se ha reconocido de antiguo la facultad de aquél para intervenir por vía de reglamentación en el ejercicio de ciertas industrias y actividades a efectos de restringirlo o encauzarlo en la medida que lo exijan la defensa y el afianzamiento de la salud, la moral, el orden público y aún los intereses económicos de la colectividad.

### Otros supuestos

En [Fallos 335:1473](#) donde se cuestionaba la resolución del Consejo Superior de la Universidad local mediante la cual se dispuso la baja de la bonificación por antigüedad en el cargo docente que ocupaba aquélla a partir del momento en que comenzó a percibir el beneficio jubilatorio, la Corte consideró que **el ejercicio de la facultad reglamentaria mediante la determinación de las condiciones en las cuales procede la percepción de la bonificación por antigüedad en el servicio que efectúa el art. 1º del decreto 5614/68, no altera la sustancia de los derechos otorgados por la ley 14.473 a los docentes en actividad, no introduce restricciones ajenas a su espíritu, ni efectúa una discriminación arbitraria** que importe una violación a la garantía del art. 16 de la Constitución Nacional).

La disidencia del juez Maqueda en [Fallos 344:2779](#) consideró **inconstitucional el artículo 2º, inciso d, del decreto 644/89 - en cuanto fija la edad de 60 años como límite máximo para ser propuesto como Encargado de Registro por parte de la Dirección Nacional de Registros de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios-, pues altera sustancialmente el régimen jurídico del automotor importando un exceso reglamentario que vulnera los límites constitucionales** de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo Nacional al establecer una limitación de edad máxima sin pautas o razones que lo justifiquen.

En [Fallos: 323:2395](#) sostuvo que **establecida la competencia del Poder Ejecutivo para regular las condiciones en las que sería autorizada la exportación de hidrocarburos, la existencia de un exceso reglamentario debería buscarse en la eventual alteración de los principios fijados por la ley** en la que reposa la validez del decreto 1589/89, y no en las excepciones que podría originar respecto de otras normas legales -referentes a la exportación de productos de diversas clases-, ya que,

precisamente, la peculiar importancia económica de la actividad petrolífera ha llevado a que ésta fuese regulada mediante un régimen especial que, naturalmente, puede contener disposiciones propias y excepcionales, distintas de las que rigen la exportación de otras mercaderías.

### 3) Falta de reglamentación del Poder Ejecutivo

La Corte en el precedente Etcheverry ([Fallos: 344:3011](#)) expresó que **la falta de reglamentación del Poder Ejecutivo del art. 179 de la ley 20.744 conduce en la práctica a privar de efectos jurídicos a la disposición** y, por ende, relega el cumplimiento de la obligación de los empleadores e **impide el ejercicio de un derecho** concreto de los trabajadores de acceder a un servicio de apoyo en sus tareas de cuidado familiar, **configurándose entonces una omisión de autoridad pública frente a un claro mandato legislativo que exige la reglamentación** y que ha sido desoído por un tiempo irrazonable, **en franca violación del deber establecido en el artículo 99, inciso 2, de la Constitución Nacional**. Así frente a la injustificable omisión de reglamentar una ley que expresamente impone el deber de reglamentar corresponde ordenar al Poder Ejecutivo que subsane esa omisión en un plazo razonable (Voto de los jueces Rosenkrantz y Highton de Nolasco).

En la misma la misma causa los jueces Maqueda y Lorenzetti señalaron que **la omisión en la reglamentación del art. 179 de la LCT constituye una ilegalidad** manifiesta que lesiona en forma actual -y por los últimos 47 años, desde que la ley 20.744 fue promulgada- los derechos constitucionales invocados por los accionantes, en razón de la especial tutela que dispensa el ordenamiento jurídico a uno de los sujetos constitucionalmente identificados como de preferente protección (artículo 14 bis de la Constitución Nacional). **Esta omisión de reglamentar en un plazo razonable una ley puede ser motivo de escrutinio judicial cuando es una causa directa e inmediata para la lesión de un derecho individual o de incidencia colectiva**, como también de cualquier otra cláusula constitucional, pues tanto se vulnera la Constitución Nacional cuando se hace lo que ella prohíbe como cuando no se hace lo que ella manda.

También, destacó allí el voto del juez Rosatti que **cuando existe un claro mandato legislativo que ha sido desoído por un tiempo a todas luces irrazonable desde la promulgación de la ley, se configura una omisión de la autoridad pública, máxime** cuando la naturaleza del mandato formulado por el legislador (la reglamentación de un sistema de salas maternas y guarderías, la identificación de los establecimientos que deben cumplimentarlo en función del número mínimo de trabajadores, la delimitación de la edad de los menores comprendidos, y, en general, la previsión de las condiciones que deben reunir dichas salas - art. 179 LCT-) permite colegir **el carácter imprescindible de la mediación reglamentaria**. Agregó que a

fuerza normativa de la Constitución Nacional demanda su cumplimiento ineludible por parte de los poderes constituidos del Estado, tanto el Legislativo como el Ejecutivo y el Judicial, en ese marco, **la omisión del Poder Ejecutivo de reglamentar un mandato legislativo concreto, no solo repercute en la negación de los derechos constitucionales regulados por el legislador en la norma en juego, sino que también implica la frustración del artículo 99, inciso 2,** que le atribuye expresamente su potestad de expedir 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.

Buenos Aires, febrero de 2023

[jurisprudencia@csjn.gov.ar](mailto:jurisprudencia@csjn.gov.ar)