Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 1 13/2/2026 11:11:12

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 2 13/2/2026 11:11:12

Políticas públicas y derechos humanos

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 3 13/2/2026 11:11:12

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 4 13/2/2026 11:11:12

Políticas públicas y derechos humanos

Gobernar bajo la Constitución

Tatiana Gos

ediciones**Didot**

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 5 13/2/2026 11:11:12

Gos, Tatiana

Políticas públicas y derechos humanos. Gobernar bajo la Constitución / Tatiana Gos. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Didot, 2026.

184 p. ; 21,5 x 14,5 cm.

ISBN 978-987-8949-53-6

1. Derechos Humanos. 2. Políticas Públicas. 3. Derecho Constitucional . I. Título. CDD 340

©ediciones Didot
©Tatiana Gos

1° ed. en español
Hecho el depósito en ley 11.726
Libros de edición argentina
ISBN: 978-987-8949-53-6

Diseño de tapa: Ezequiel Cafaro

ediciones Didot
Guatemala 5821, CABA, Argentina
Te. (+54911) 6613-2816/4701-3465
www.edicionesdidot.com
didot@edicionesdidot.com

Impreso en febrero de 2026
Itugrafica, Quilmes 284, CABA, Argentina

ÍNDICE

Abreviaturas 11

Prólogo 13

1. El derecho constitucional de las políticas públicas 14

2. El Poder Legislativo como ámbito natural para el debate y la decisión de las políticas públicas 19

Introducción. Una hoja de ruta para América Latina 25

1. Las políticas públicas, el derecho constitucional y la democracia 31

1.1. El derecho constitucional de las políticas públicas 33

1.1.1. Oportunidad, mérito y conveniencia de las políticas públicas 40

1.1.2. Políticas públicas y derechos humanos 43

1.1.3. Políticas públicas, finanzas públicas y derechos humanos 52

1.1.4. Políticas públicas, derechos humanos y ODS 58

1.2. Las deficiencias estructurales de las políticas públicas 61

1.2.1. Deficiencia de información 68

1.2.2. Deficiencia de argumentación 69

1.2.3. Deficiencia institucional y de participación 71

1.3. El derecho constitucional de las políticas públicas y la democracia deliberativa y participativa 74

1.3.1. Institucionalización del gobierno por deliberación 76

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 7 13/2/2026 11:11:12

1.3.2. Institucionalización de la participación ciudadana en el proceso decisorio 81

2. El rol del Poder Legislativo en las políticas públicas 85

2.1. El Poder Legislativo como el ámbito especialmente adecuado para las políticas públicas 87

2.2. El rol de los Congresos en materia de políticas públicas y sus distorsiones prácticas 89

2.3. La necesaria rehabilitación técnica y política de los Congresos 93

3. Las políticas públicas con enfoque de derechos 97

3.1. Evaluación de impacto 100

3.1.1. Fuentes de información 101

3.1.2. Objetivos 103

3.1.3. Destinatarios 103

3.1.4. Medidas y resultados 107

3.1.5. Indicadores 108

3.2. Evaluación financiera 112

3.2.1. Máximos recursos disponibles 113

3.2.2. Información e indicadores financieros 117

3.2.3. Suficiencia 121

3.2.4. Eficiencia 124

3.2.5. Equidad 126

3.3. Evaluación de razonabilidad 127

3.3.1. Principio de razonabilidad 128

3.3.2. Control posterior de razonabilidad en el ámbito judicial 130

3.3.3. Evaluación previa de razonabilidad con enfoque de derechos 132

4. Un Consejo Nacional de Políticas Públicas 139

4.1. Ente permanente, bicameral y técnico 140

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 8 13/2/2026 11:11:12

4.2. Coordinación interinstitucional 141
4.3. Diálogo inclusivo con la sociedad civil 142
4.4. Procedimiento deliberativo 143
4.4.1. Democracia digital 144
4.5. Aplicación de la evaluación previa de razonabilidad e impacto 147
4.6. Intervención a lo largo de todo el ciclo de la política pública 150
4.7. Productos 151
4.8. Principales impactos 151
5. Conclusiones 153
Bibliografía 163

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 9 13/2/2026 11:11:12

ABREVIATURAS

Agenda 2030	Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible
art.	artículo
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Cfr.	*Confer* (que significa "confróntese", "compárese" o "véase al respecto")
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
cit.	citado
CNPP	Consejo Nacional de Políticas Públicas
cons.	considerando
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
inc.	inciso
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OHCHR	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (por sus siglas en inglés)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
p.	página
párr.	párrafo
PE	Poder Ejecutivo
PL	Poder Legislativo
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 11 13/2/2026 11:11:12

PRÓLOGO

Con enorme alegría he aceptado la invitación a prologar este libro *Políticas públicas y derechos humanos. Gobernar bajo la Constitución*, que contiene la excelente tesis doctoral desarrollada por la Dra. Tatiana Gos y que he tenido el honor de dirigir.

Dicha tesis doctoral, que lleva como título *El Consejo Nacional de Políticas Públicas: una propuesta institucional para la efectiva realización de los derechos humanos y el logro de los objetivos de desarrollo sostenible en la República Argentina*, fue brillantemente defendida en la Facultad de Derecho de la Universidad Austral y mereció la más alta calificación y muchos elogios por parte del tribunal conformado por los doctores María Gabriela Ábalos, Sergio Díaz Ricci y Leonardo Massimino.

De este modo, Tatiana Gos ha coronado su ya destacada trayectoria académica y profesional con el máximo título que puede otorgar una Universidad, como es el título de Doctora, que se suma al de abogada otorgado por la Universidad de Buenos Aires y el Master of Studies (MSt) in International Human Rights Law conseguido en la Universidad de Oxford.

He podido acompañar a la Dra. Gos en la elaboración de su tesis doctoral y comprobar su talento, compromiso y dedicación para culminar con solvencia y brillantez el desafío que siempre supone la elaboración de una tesis doctoral.

La tesis doctoral presentada es muy sólida, fundada, concreta y novedosa. Aborda con rigor metodológico una cuestión bien precisa y determinada y formula una propuesta clara que constituye un aporte significativo y útil para la ciencia jurídica y política de nuestros días. Quien lea con atención la tesis podrá comprobar sobradamente lo que aquí estamos afirmando.

El interrogante inicial que plantea la nueva doctora es por qué, a pesar de su amplio reconocimiento normativo, no hemos logrado aún una plena

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 13 13/2/2026 11:11:12

vigencia de los derechos humanos y el logro de los objetivos de desarrollo sostenible. ¿Puede el derecho constitucional contribuir a solucionar ese gran déficit? La respuesta es que es posible y que para ello el derecho constitucional debe redescubrir y prestar atención a las políticas públicas y al rol que en su formulación y concreción le corresponde a los poderes legislativos. Hasta el momento hubo una atención por parte de los constitucionalistas a la misión que en estos campos ejercen los poderes judiciales, pero ello es insuficiente para conseguir los objetivos antes mencionados. Se requiere una rehabilitación política y técnica de los congresos y parlamentos para comenzar a solucionar el problema planteado. Allí está la clave para lograr un derecho realmente transformador de la realidad, más allá de las declaraciones y logros meramente simbólicos. Para que el Congreso pueda cumplir adecuadamente su función en materia de políticas públicas ha de contar con la necesaria capacidad técnica, para lo cual la Dra. Gos propone la creación de un órgano de asistencia: el Consejo Nacional de Políticas Públicas.

Como puede apreciarse, la tesis se encuadra en el marco más amplio del derecho constitucional de las políticas públicas, un nuevo ámbito de la disciplina del derecho constitucional que estamos desarrollando desde la Facultad de Derecho de la Universidad Austral. En particular, profundiza en el rol que al Congreso le corresponde en las decisiones sobre políticas públicas y, en ese sentido, realiza un valioso aporte al derecho parlamentario. Por eso, a modo de introducción a la obra de la Dra. Gos, considero oportuno hacer unas reflexiones básicas sobre estos dos aspectos: el derecho constitucional de las políticas públicas y el rol que en esta materia está llamado a cumplir el Congreso.

1. El derecho constitucional de las políticas públicas

Mientras nos adentramos en el siglo XXI nos parece necesario proponer un nuevo paradigma conceptual del derecho constitucional que complemente y perfeccione sus muy valiosas concepciones tradicionales acerca de la organización del Estado y del gobierno (parte orgánica) y de la protección y promoción de los derechos (parte dogmática). Junto a esos dos ámbitos habituales de la reflexión constitucional, sugerimos incorporar un tercer espacio: el derecho constitucional de las políticas públicas.

Si el derecho constitucional tradicionalmente se ocupó de la organización del poder y de la creciente protección de los derechos humanos (individuales,

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 14 13/2/2026 11:11:12

sociales y de incidencia colectiva), corresponde que el derecho constitucional de las políticas públicas aborde el complejo tema de la gestión participativa y articulada para el logro de los bienes públicos que integran el bien común político[1].

Desde su irrupción en el escenario académico en la década de 1960[2] el concepto de políticas públicas ha pasado a ocupar un lugar destacado en la ciencia política, la Administración Pública, la economía, la sociología y la comunicación[3]. Mientras tanto, parecería que la ciencia jurídica, en particular el derecho público, no le ha prestado aún la debida atención.

Las políticas públicas constituyen una respuesta o propuesta de solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad en un determinado momento histórico, las cuales expresan el mandato o voluntad de la autoridad de gobierno. En otras palabras, "las políticas públicas corresponden

---

[1] Hemos desarrollado ampliamente esta problemática en nuestro reciente libro, escrito en coautoría con Boulín, Ignacio, *Derecho constitucional y políticas públicas*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2023, donde remitimos.

[2] Pueden verse, entre muchos otros, los siguientes trabajos: Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varone, Frédéric, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2008; Lahera, Eugenio, *Introducción a las políticas públicas*, FCE, Santiago de Chile, 2008; Lahera, Eugenio, "Política y políticas públicas", *CEPAL Serie Políticas Sociales*, n° 95, agosto, 2004; Lahera, Eugenio, "Del dicho al hecho: ¿Cómo implementar las políticas?", *Fundación Chile 21*, *Colección Ideas* 7, n° 65, 2004. También, Potůček, M.; Leloup, L.; Jenei, G. —y Váradi, L. "Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices", en *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*, 1° ed., NISPAcee, Bratislava, 2003, pp. 80-89013-13-9.

[3] En relación con las distintas aproximaciones al concepto de políticas públicas desde las diversas perspectivas científicas, señala Osvaldo Henríquez que "para la economía, el énfasis está dado en los factores económicos que influyen en las políticas públicas, tales como el crecimiento económico, la productividad y el empleo. Las herramientas de la economía son utilizadas ya sea para promover cierto tipo de políticas o bien para explicar su éxito o fracaso. Para la sociología, en cambio, el énfasis gira en torno al conjunto de demandas que pueden ejercer la comunidad y los grupos en el proceso de construcción de las políticas públicas. La ciencia política, por otra parte, enfatiza el papel que juega el proceso político en la generación e implementación de las políticas públicas. En el caso de la Administración Pública, se enfatiza la gerencia de los programas públicos como una parte importante del proceso de desarrollo de las políticas públicas". Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, *Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales*, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, septiembre, 2009, p. 12.

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 15 13/2/2026 11:11:12

a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos"[4], formuladas principalmente a partir de las demandas sociales concretas.

Hemos definido a las políticas públicas como la acción coordinada del gobierno, la Administración Pública, la sociedad civil y las empresas para la producción de bienes públicos de calidad accesibles a todos y cada uno de sus ciudadanos. Esta nos parece una visión holística y dinámica de las políticas públicas, que comprende la acción coordinada de todos los elementos de un sistema político. En el logro de la educación, la salud o la seguridad públicas no solo están implicados los órganos de gobierno o los organismos administrativos, sino también la sociedad civil, el sector privado y hasta cada uno de los habitantes de un país.

La política pública se presenta como una categoría general con la que se pretende abordar el análisis de la acción estatal de gobierno, por la que articula las acciones del sector público con las del sector de la sociedad civil y del propio mercado. Por lo tanto, no explica ni alude única o necesariamente al accionar de los órganos de gobierno o de la Administración Pública, sino que expresa lo que la comunidad política en su conjunto realiza para alcanzar el logro de determinados objetivos y bienes públicos. Este carácter amplio e integral (holístico), de las políticas públicas no debe obscurecer el rol central que en ellas tienen tanto los órganos de gobierno como la Administración Pública, que son quienes las dirigen y articulan, y son los responsables finales de las acciones tendientes al logro de los bienes comunes que mediante ellas se persiguen.

Por "bien público" entendemos todo aquello que satisface adecuadamente las necesidades que experimentan las personas, las familias y los demás grupos sociales en la vida en común, y del cual los individuos no pueden ser excluidos —por ejemplo, la seguridad pública o la estabilidad económica[5]—.

---

[4] *Cfr*. Lira, Luis, "Revalorización de la planificación del desarrollo," *CEPAL Serie Políticas Sociales* 59, agosto, 2006.

[5] Ver, por ejemplo, el concepto de bienes colectivos, según *The Oxford Dictionary of Philosophy*, Oxford University Press, 2° ed., versión online 2016: "*Goods that benefit every individual belonging to some group, and where it is hard to exclude any individual from that benefit. For example, the benefit of having a defence force, or law and order. Since an individual cannot be excluded from these benefits, there is a motive for agents to free ride on the supply of these goods by others*". [Bienes que benefician a todas las personas que integran un determinado grupo y respecto de los cuales resulta difícil excluir a algún individuo de ese beneficio. Por ejemplo, el beneficio de contar con un sistema de defensa o mantenimiento del orden y la seguridad jurídica. Dado que un individuo no puede ser excluido de estos beneficios, existe un incentivo

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 16 13/2/2026 11:11:12

Los bienes públicos son indispensables para vivir dignamente en una sociedad. Esos bienes son generados con la contribución de diversos actores sociales bajo la conducción de la autoridad política y deben ser accesibles y disfrutados por todos. Son comunes porque todos contribuimos de diverso modo a generarlos y todos estamos llamados a gozar de ellos.

Las políticas públicas no representan otra cosa que el Estado de nuestros días en acción ordenada y coordinada, buscando alcanzar los fines que la Constitución y la propia realidad social le demandan[6]. Pero su viabilidad, consistencia, eficacia y perduración en el tiempo depende de tres factores fundamentales:

a) que sea el fruto del mayor acuerdo y amplio consenso de los actores involucrados luego de un proceso abierto, participativo y deliberativo;
b) su consistencia científica y técnica: que se base en evidencias objetivas y no en caprichos, prejuicios o clichés ideológicos; y
c) el respeto del contenido esencial de los derechos humanos, que son, al decir de Dworkin, vallas infranqueables para el logro de objetivos comunitarios.

El estudio y la práctica de una política pública requiere inevitablemente de un abordaje interdisciplinario, donde las distintas ciencias brinden los conceptos e instrumentos que son necesarios para llevar a cabo una política pública de modo asertivo. El derecho, la economía, la sociología, la comunicación, la medicina, la educación, la ingeniería y demás ciencias técnicas proveen de ese instrumental a

---

para que los agentes aprovechen la provisión de estos bienes realizada por otros]. Disponible en https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803095624700.

6 "Si bien muchas de las decisiones públicas se caracterizan por la contingencia y por los requerimientos de dar solución a situaciones percibidas como problemáticas por la ciudadanía, esto no siempre es así. Los gobiernos tienen proyectos de país, anhelos de una sociedad que conjugue mejor los ideales democráticos de libertad e igualdad. Hay un componente normativo importante (un deber ser) que está presente en las políticas públicas, aunque el día a día no nos permita ver muchas veces las cuestiones más sustantivas, valóricas, de justicia si se quiere, del país que queremos, aquel que construimos y que seguiremos construyendo. Eso es la política, eso son las políticas públicas. Existe, sin lugar a duda, una dimensión normativa a tener presente en la discusión acerca de las políticas públicas, pero es muy importante no perder de vista que las políticas públicas deben encarnar los valores que corresponden al ordenamiento público y no las preferencias particulares de personas o grupos. A su vez, se debe cautelar el debido equilibrio entre lo normativo (deseable) y lo que realmente es posible hacer (restricciones)", *Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales*, *op. cit.*, p. 32.

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 17 13/2/2026 11:11:13

los actores de la política pública, pero la ciencia madre de ellas es la política entendida como la capacidad de liderar y conducir un proceso participativo que articule e integre los diversos intereses en juego y logre una mejora efectiva, concreta y posible en una determinada realidad social.

Existe una diferenciación y a la vez una estrecha relación entre los derechos humanos y el bien común político. Los bienes públicos son el ámbito natural en el que se insertan, se protegen y se ejercen los derechos humanos. Y es a través de las políticas públicas que se pueden conseguir los bienes públicos.

Por ello,

a) el derecho a la vida y a la libertad personal guardan estrecha relación con la política de seguridad pública que está llamada a protegerlos;
b) el derecho a la educación se inserta en el marco de la política educativa que proporciona un sistema educativo de calidad accesible a todos los miembros de una comunidad;
c) el derecho de propiedad está vinculado con las políticas públicas que generen las condiciones económicas de estabilidad y desarrollo que lo hacen posible, lo protegen y permitan su despliegue y la creación de riqueza a través de la iniciativa privada;
d) el derecho al medio ambiente de poco sirve sin una política ambiental que garantice su efectivo disfrute;
e) el derecho a la vivienda no será en gran parte accesible sin las políticas públicas razonables y efectivas que permitan su efectivo y progresivo goce por parte de todos los habitantes de una ciudad.

Los ejemplos se pueden multiplicar al infinito. Por ello es necesario y conveniente reflexionar no solo sobre el contenido de los derechos humanos, sino acerca del diseño, ejecución y control de las políticas públicas que los harán efectivos.

Se hace imperioso redescubrir y dar toda su relevancia y trascendencia al concepto de bien común político y de políticas públicas, de modo tal de lograr un equilibrio razonable e integrador entre bienes personales y bienes comunitarios, entre derechos humanos y políticas públicas que los tornen operativos y efectivos, entre lo que podemos llamar el microderecho constitucional y el macroderecho constitucional. En este contexto los derechos humanos encuentran su debido reconocimiento, su justo alcance y su efectiva vigencia.

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 18 13/2/2026 11:11:13

Lo anterior lleva también al equilibrio institucional entre las funciones de los poderes legislativo y ejecutivo, diseñadores y gestores de las políticas públicas, y el poder judicial, encargado de su control en lo que hace a su legitimidad de origen y el respeto al contenido esencial de los derechos humanos[7].

2. El Poder Legislativo como ámbito natural para el debate y la decisión de las políticas públicas

Si hemos prestado atención a los elementos y exigencias de toda buena política pública, advertiremos el rol imprescindible que tiene el Congreso como ámbito natural de debate y decisión de las políticas públicas. En ese escenario pueden converger para debatir los distintos actores involucrados en una política pública y allí puede encontrarse la mejor evidencia científica y tecnológica disponible con los consensos mayoritarios necesarios para impulsar toda política pública.

Nos parece que el derecho constitucional ha estado durante muchas décadas más centrado en la protección de los derechos individuales y en la actuación en ese sentido de los poderes judiciales, que en analizar cómo contribuir a que los poderes legislativos debatan, decidan y pongan en marcha políticas públicas que hagan efectivos esos derechos personales y colectivos.

Queremos revertir esta situación institucional y académica. El verdadero derecho constitucional transformador no es principalmente el que saldrá de los jueces nacionales o internacionales, sino de las decisiones legislativas que se sustenten en consensos mayoritarios, tengan solidez científica y técnica y sean efectivas en su implementación.

El proceso legislativo ordinario, no el proceso judicial, es el método idóneo para poner en marcha políticas públicas que produzcan bienes públicos de calidad accesibles a todos y cada uno de nuestros ciudadanos. Los fallos de los tribunales

---

[7] *Cfr*. Santiago, Alfonso, "El alcance del control de razonabilidad de las políticas públicas. Perspectiva argentina y comparada", *Fundación Konrad Adenauer. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2014, pp. 289-314. Los procesos judiciales se han manifestado insuficientes e ineficaces para la ejecución de políticas que deben ser decididas mediante el proceso legislativo ordinario. Este principio puede iluminar el arduo problema del activismo judicial y de la implementación efectiva de los llamados "remedios estructurales", facilitando un diálogo interorgánico racional y maduro.

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 19 13/2/2026 11:11:13

solo logran resolver situaciones individuales y, si bien pueden tener un carácter simbólico, carecen de eficacia y real trascendencia hasta que los poderes políticos no instrumentan las políticas públicas generadoras de los bienes públicos en cuyo escenario se insertan los derechos constitucionales de las personas y grupos sociales. Para ejemplificar lo hasta ahora expuesto podemos vislumbrar que, para hacer efectivo el derecho a la salud, se requiere que los ciudadanos vayan a los hospitales antes que a los tribunales y para eso se necesita una acción eficaz de nuestros congresos y legislaturas locales.

El derecho parlamentario ha estado centrado hasta el momento en los procedimientos parlamentarios. Ha sido un derecho más procesal que sustantivo. Es hora de que el derecho parlamentario desarrolle esa faceta sustantiva, orientando y guiando la labor de los poderes legislativos nacionales y locales para llevar adelante los mandatos constitucionales y los compromisos internacionales que a ellos se dirigen.

La labor y la agenda parlamentaria no es una hoja en blanco llamada a ser cubierta con total discrecionalidad y según su voluntad, a veces pasiva o caprichosa, por parte de los órganos legislativos. El derecho constitucional encomienda y obliga a los poderes legislativos a cumplir eficazmente con sus funciones, sesionando y debatiendo en las comisiones y en el pleno, con la participación de los ciudadanos y organizaciones sociales, las políticas públicas y las leyes que la Constitución y los Tratados Internacionales le señalan. El derecho constitucional sustantivo ha de crear los mecanismos necesarios para fijar la agenda legislativa, hacer que la labor parlamentaria sea real y efectiva, que se sancionen leyes con consenso político y que sean conformes con la mejor evidencia científica y tecnológica disponible.

Estos son algunos de los aportes que la academia, en particular el derecho constitucional parlamentario sustantivo, está llamado a realizar a los poderes legislativos nacionales, provinciales y municipales, de modo tal que los órganos legislativos recobren el prestigio social, la legitimidad ciudadana y la eficacia en sus decisiones.

Para remarcar la trascendencia de la misión institucional del Congreso en el sistema argentino, la Corte Suprema ha señalado que "en todo Estado soberano el poder legislativo es el depositario de la mayor suma de poder y es, a la vez, el representante más inmediato de la soberanía…" (*Fallos*, 180:384) y que "la Constitución establece para la Nación un gobierno representativo, republicano, federal. El Poder Legislativo que ella crea es el genuino representante del pueblo y su carácter de cuerpo colegiado la garantía fundamental para la fiel interpretación de la voluntad general…" (*Fallos*, 201:249).

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 20 13/2/2026 11:11:13

Por su parte, en una de sus primeras opiniones consultivas, la Corte IDH, ante una consulta de la República del Uruguay, interpretó el texto del art. 30 de la CADH que establece que "las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme *a leyes* que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas". El Estado preguntaba si el término leyes se refería a toda disposición de alcance general o solo a ley sancionada por el Poder Legislativo. La Corte IDH señaló, entre otros puntos:

- "La protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, *acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo*, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. A través de este procedimiento no solo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente".
- "La reserva de ley para todos los actos de intervención en la esfera de la libertad, dentro del constitucionalismo democrático, es un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad. Para que los principios de legalidad y reserva de ley constituyan una garantía efectiva de los derechos y libertades de la persona humana, se requiere no solo su proclamación formal, sino la existencia de un régimen que garantice eficazmente su aplicación y un control adecuado del ejercicio de las competencias de los órganos. En tal perspectiva, no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general. Tal interpretación conduciría a desconocer límites que el derecho constitucional democrático ha establecido desde que, en el derecho interno, se proclamó la garantía de los derechos fundamentales de la persona; y no se compadecería con el Preámbulo de la Convención Americana, según el cual 'los derechos esenciales del hombre

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 21 13/2/2026 11:11:13

> (…) tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos'".

También la doctrina del Tribunal Constitucional alemán sobre el nuevo contenido de la doctrina de reserva de ley desarrollada a partir de 1972 establece que los principios democráticos y del Estado de Derecho obligan a que sea el Parlamento quien adopte las decisiones importantes para la convivencia pública a través del procedimiento legislativo ordinario, tanto las que se refieren a los derechos constitucionales, como a la organización estatal o las prestaciones administrativas o cualquier otra decisión de relevancia para la comunidad.

Es la doctrina del *parlaméntsvórbehalt* o reserva del parlamento que ha llevado a declarar la invalidez de una determinada reglamentación de derechos o regulación estatal con claro impacto en la vida comunitaria que, más allá de su contenido, no ha sido adoptada mediante el procedimiento legislativo ordinario. Así se declaró inválida la reglamentación administrativa que impedía a las alumnas el uso del velo islámico en las escuelas públicas porque esa decisión, considerada de trascendencia para la convivencia pública, no fue adoptada en sede legislativa, sino en una oficina administrativa sin la debida participación de los representantes directos del electorado.

Más allá de esta labor doctrinal y jurisprudencial, debe ser el propio Poder Legislativo quien reasuma con firmeza el pleno ejercicio de sus competencias y atribuciones constitucionales: ha de reasumir sus roles legislativos propios, debatir con libertad las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo, limitar la práctica de la delegación legislativa, etcétera.

Solo así se logrará equilibrar el sistema institucional y corregir los vicios descriptos en la función legislativa en nuestros días.

El procedimiento legislativo ordinario busca establecer el modo de alcanzar los acuerdos mayoritarios de los representantes de los ciudadanos sobre cómo reglar de modo más específico la convivencia social, en un proceso caracterizado por el debate racional y la transparencia pública. La ley expresa las decisiones mayoritarias que se adoptan dentro del marco establecido por las normas y principios constitucionales. El Poder Legislativo es el primer intérprete de la Constitución[8], no el último ni el definitivo. A través de su tarea legislativa inter-

---

[8] Así lo tiene dicho el tribunal constitucional alemán, *cfr*. *BVerfG, EuGRZ*, 1999, p. 617.

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 22 13/2/2026 11:11:13

preta el texto de la ley suprema y regula y precisa sus disposiciones generales[9]. La Constitución deja abiertas habitualmente varias posibilidades dentro de sus amplios contornos, en el marco de los cuales el legislador ordinario lleva a cabo su función[10]. La realiza por medio del procedimiento legislativo en el que participan y están representados las distintas ideas e intereses sociales que mediante la discusión, la negociación y el acuerdo, y en presencia continua de la opinión pública y la ciudadanía, adoptan las decisiones esenciales sobre la vida comunitaria[11]. Si la ley deja de ser elaborada fundamentalmente en el Poder Legislativo pierde buena parte de su legitimidad democrática[12]. El procedimiento legislativo ordinario es una forma superior de creación jurídica[13].

---

[9] El legislador incurriría en desmesura y desatino si pretendiera regular de modo omnicomprensivo todas y cada una de las situaciones posibles. Como hemos ya señalado, Aristóteles sostiene que no necesariamente hay error en el legislador cuando no ha previsto un determinado supuesto, sino que su omisión puede deberse a la riqueza de la naturaleza de las cosas: *cfr*. Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, pp. 1137 a 1-1138 a 10.

[10] "Si la Constitución es solamente el marco y el límite de la política democráticamente legítima y no el programa normativo de la política, le queda al legislador, respecto a la solución de conflictos, campo de juego para la conformación". Würtenberger, Thomas, Interpretación del derecho constitucional (desde una perspectiva realista)". *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2002, p. 612.

[11] Ya fray Bartolomé de las Casas afirmaba en su clásica obra *De regia potestate o derecho de autodeterminación*: ". . . en asuntos que han de beneficiar o perjudicar a todos, es preciso actuar de acuerdo con el consentimiento general. Por esta razón, en toda clase de negocios públicos se ha de pedir el consentimiento de todos los hombres. Habría pues que citar a todo el pueblo para recabar su consentimiento".

[12] La doctrina de la democracia deliberativa postula que las decisiones públicas únicamente se justifican si son el producto final de un proceso de diálogo racional en el que se haya asegurado la participación de todos los potenciales afectados por esa decisión en condiciones de igualdad e imparcialidad. En el consid. 3 de la disidencia parcial de los doctores Petracchi, Argibay y Fayt en el caso "Halabi" (CS, 24-II-09), al reseñar el fallo de segunda instancia, se hace referencia a la inconstitucionalidad de la ley 25.873 sobre intervención de las comunicaciones derivada de la falta de suficiente debate y fundamentación de la ley durante su sanción. Allí se afirma que "la necesidad de que una norma de tales características sea motivada y fundada" y se remarca "la ausencia de un debate legislativo suficiente en una materia tan sensible". La falta de cumplimiento de las exigencias mínimas reclamadas por la democracia deliberativa para la sanción de una ley, podría configurar un motivo para cuestionar su validez.

[13] En ese sentido, ha sostenido con acierto la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional al resolver la delicada cuestión de la facultad de una comisión investigadora creada por resolución

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 23 13/2/2026 11:11:13

Es una de las máximas garantías del carácter democrático de las decisiones políticas[14].

Con lo dicho hasta ahora, quedan brevemente expuestos la importancia, la originalidad, la solidez, la consistencia, la actualidad y la trascendencia del libro que estamos prologando.

Si me ha sido muy grato acompañar como testigo privilegiado a la Dra. Tatiana Gos en la realización de la investigación que le permitió obtener su doctorado, también lo es el poder prologar ahora el libro que da a la luz pública tan valiosos aportes, fruto de muchas horas de estudio, realizadas con tanto compromiso personal como seriedad académica. Seguramente nuevas obras acompañarán la tan prometedora carrera académica de la nobel doctora en Derecho.

Buenos Aires, 8 de noviembre de 2025

Dr. Alfonso Santiago

Prof. Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Austral

Miembro Titular de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires

Miembro Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España

---

de una de las Cámaras del Congreso para allanar domicilios: "La inexistencia de una ley que establezca los casos y justificativos en que una Comisión Investigadora podrá invadir la garantía del domicilio y los papeles privados, no es un obstáculo puramente formal. El dictado de una ley supone una decisión general y abstracta de ambas Cámaras del Congreso y del Poder Ejecutivo, condiciones que no solo aseguran su origen en la más amplia base de representación política, sino que además la pone fuera de las pasiones momentáneas", caso "Franco, Carlos", CNFed. Crim. y Correc., Sala II, 30-X-84, LL, 1984-D-545.

[14] Señala Jurgen Habermas que el Parlamento, que la tradición política moderna considera como el órgano deliberativo por excelencia, es el ámbito de justificación de las decisiones políticas. *Cfr*. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 2008, p. 66.

Libro Tatiana Gos_GGF 4 13 02 2026.indd 24 13/2/2026 11:11:13