

# Argentina - FMI

## Corsi e ricorsi

*Luciano Vermetti*

“Contra la crisis, más democracia”

Raúl Eugenio Zaffaroni

### I. Introducción

En ocasiones se presentan –a lo largo de la historia– hechos que se parecen a otros acontecimientos ocurridos tiempo atrás, tal como si la historia retrocediera y se reiterara, en forma similar a los *corsi e ricorsi* de Vico. Recientemente se anunció la decisión de Argentina de solicitar un crédito al Fondo Monetario Internacional para conjurar una crisis económica, lo cual nos rememora los momentos previos al año 2001. Las enseñanzas de la historia son buenas para no reiterar los errores.

Recordemos que el cambio de siglo recibió a la Argentina con una profunda crisis económica, que desembocó en una crisis política e institucional sin precedentes históricos, con el triste récord de tener cinco presidentes en once días.

Dicho momento llegó luego de un derrotero plagado de errores (económicos, políticos, institucionales, jurídicos, etc). Prolegómeno de ello fue la crisis política provocada por la renuncia de Alvarez –Vicepresidente de la nación– el 6 de octubre de 2000 quien se retira denunciando<sup>1</sup> corrupción en la administración presidencial y en el Senado Nacional.

---

<sup>1</sup> El vicepresidente al renunciar entre otras cosas decía “Parece paradójico y a la vez resulta cada vez más chocante, cuando más avanza la pobreza, la desocupación, el escepticismo y la apatía, desde no pocos lugares se responde con dinero negro, compra y venta de leyes, más pragmatismo y más protagonismo para quienes operan en la política como si fuera un gran negocio para pocos. Esta realidad no acepta medias tintas, no se puede tratar el cáncer con aspirinas, ni alcanzan los discursos que remiten a la acción de una Justicia, y muchos de los que deben investigar los actos de corrupción difícilmente podrían soportar una investigación a fondo sobre su patrimonio, de aquí que esta situación debe enfrentarse con una enorme

El objeto de este breve trabajo es un análisis jurídico de lo sucedido con anterioridad a la crisis de finales del año 2001, enfocado desde el estado de excepción, especialmente con relación a los poderes de emergencia y delegación de poderes legislativos.

Se aprecia que el otorgamiento de poderes de emergencia o la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo no siempre son herramientas eficaces para enfrentar o evitar las crisis, pero es y ha sido la solución propuesta habitualmente para intentar conjuarlas.

Más aún estas son las herramientas que nuestro texto constitucional habilita para estas situaciones de emergencia.

El período que se toma para el análisis es entre diciembre de 2000 y septiembre de 2001, luego de ello la inercia de la crisis empujó a la Argentina a los fatídicos 19 y 20 de diciembre, en los que la crisis económica y social alcanzó los puntos más altos. El estado de excepción también alcanza la cumbre con la declaración del estado de sitio<sup>2</sup> el día 19 de diciembre de 2001 y al día siguiente con los muertos de la masacre de Plaza de Mayo.<sup>3</sup>

---

cuota de decisión: o se está con lo viejo, que debe morir, o se lucha por lo nuevo, que esta crisis debe ayudar a alumbrar. Atravesamos tres crisis los argentinos, la crisis política social, la crisis moral y la crisis económica. Para combatir la primera he manifestado que los senadores que protagonizaron las decisiones de los últimos años del Senado debían renunciar; lejos de ello, han intentado la política del avestruz, se han atornillado a las bancas y a los cargos, y ahora seguramente se amparan, como ya lo señalaron políticamente algunos, en las decisiones del presidente para decir que nada ha pasado.” Véase texto completo del discurso en Cibeira, Fernando (07/10/2000). “La renuncia de Chacho Alvarez cambio el escenario de la política. “Es una crisis terminal en el vínculo con la gente”, Página 12, recuperado el 26 de julio de 2017 de <https://www.pagina12.com.ar/2000/00-10/00-10-07/pag03.htm>, y discurso de renuncia en RaroVHS Canal 2 [rarodvblogspot] (19/03/2017). “*Renuncia Chacho Alvarez discurso completo TN 06/10/2000*” recuperado el 26 de julio de 2017 de [https://www.youtube.com/watch?v=sEXR\\_xAG-Sc](https://www.youtube.com/watch?v=sEXR_xAG-Sc).

<sup>2</sup> Decreto 1678/2001 (19/12/2001), recuperado el 2017 de julio de 2017 de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98084/norma.htm>. Véase TV PÚBLICA ARGENTINA [TVPublicaArgentina] (21/10/2010). “Fernando De la Rúa - Declaración del estado de sitio - 19/12/2001” recuperado el 26 de julio de 2017 de <https://www.youtube.com/watch?v=h67HpxqQ7Hg>.

<sup>3</sup> Así lo reflejaba la prensa contemporánea “La masacre de la Plaza de Mayo, que ensangrentó la ciudad con una violencia y una sinrazón que reconoce como único antecedente el terrible bombardeo de la aviación naval de junio de 1955, tres meses antes del derrocamiento

## II. Tres momentos de la historia

De dicho período histórico bajo análisis, se tomaran tres momentos: primero el Blindaje 2001 lo cual implicará el necesario análisis de las facultades del Congreso, y la delegación contenida en la Ley 24.156 (en adelante Ley de Administración Financiera); segundo el otorgamiento de superpoderes; tercero el Megacanje de deuda pública. Finalmente, todo ello deberá analizarse a la luz del estado de excepción y la vigencia de la Constitución Federal Argentina (en adelante CFA o Constitución) en dichos momentos.

### II.1. Blindaje 2001

La denominación “Blindaje 2001”<sup>4</sup> fue adoptada por el gobierno argentino presidido por De la Rúa para referenciar al acuerdo suscripto con el Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI) que consistía en una asistencia financiera excepcional del FMI, y otras asistencias financieras y refinanciamientos de otros organismos. Todo el paquete ascendía a 40 mil millones de dólares<sup>5</sup>. Dicho auxilio financiero tenía como fin, dar certeza

---

de Juan Perón, se desató entre la noche del 19 y la madrugada del 20, luego de un discurso del entonces presidente que desató un vendaval de cacerolas que protestaron por la congelación de sueldos y ahorros decretada el 3 de ese mes, para gritar su terror ante los saqueos que convulsionaban la Capital y el conurbano bonaerense, y para cuestionar a un Gobierno al que adivinaban falto de autoridad y decisión.”. Clarín (20/01/2002). “*El día que la Plaza se volvió a cubrir de sangre*”, recuperado el 27 de julio de 2017, de [https://www.clarin.com/politica/dia-plaza-olvio-cubrir-sangre\\_0\\_S1LIReUe0KI.html](https://www.clarin.com/politica/dia-plaza-olvio-cubrir-sangre_0_S1LIReUe0KI.html)

<sup>4</sup> En YouTube se pueden observar los spots de entonces presidente argentino haciendo referencia al citado Blindaje, en este sentido véase Vicarlos [vicarlos] (11/06/2012). “*De la Rúa sobre Blindaje del FMI en 2001*”, recuperado el 26 de julio de 2017 de <https://www.youtube.com/watch?v=aR9YEyoaKEM>.

<sup>5</sup> En combinación con los compromisos contraídos con las instituciones financieras internacionales y con el Gobierno de España, y con las seguridades de financiamiento del sector privado, la cifra total que se anunció para el “Blindaje” fue de casi US\$ 40.000 millones. Esta suma incluía los compromisos de préstamos del Banco Mundial y del BID por un monto de US\$ 2.400 millones en cada uno de los dos años siguientes. Los US\$2.400 millones del Banco Mundial, sin embargo, no constituían nuevos fondos sino los préstamos que ya se habían comprometido.

a los tenedores de bonos argentinos de que el país no caería en cesación de pagos. Argentina asumió como compromiso realizar un ajuste fiscal en su gasto, que consistía entre otros aspectos en recortar las jubilaciones futuras, desregular las obras sociales, etc.

El propio FMI dio cuenta del fracaso de la medida señalando *“La confianza del mercado no se recuperó en la forma esperada y en el transcurso del año se perdió efectivamente el acceso a los mercados, lo que llevó a Argentina a solicitar al FMI un incremento de la asistencia. Entre diciembre de 2000 y septiembre de 2001, el FMI tomó una serie de decisiones para proporcionar apoyo financiero excepcional a Argentina, el cual en última instancia ascendió a DEG 17.000 millones, incluido el saldo no girado en el marco del acuerdo en vigor... Sin embargo, la estabilización buscada no fue alcanzada. El aumento anunciado en diciembre de 2000 y aprobado formalmente en enero de 2001 tuvo un efecto favorable, pero de corta duración. Volvieron a generarse presiones cuando se hizo evidente que las medidas acordadas no contaban con el apoyo político necesario y era improbable que se cumplieran las metas del programa.”*<sup>6</sup>

Sin lugar a duda la situación de Argentina era acuciante en noviembre de 2000, y existía serio riesgo de caer en cesación de pagos. En ese marco el Poder Ejecutivo define como política adecuada para conjurar el peligro inminente implementar el Blindaje 2001, pero para ello no debió siquiera acudir al Congreso.

### *II.1.1. El Congreso. Titular de la potestad del uso del crédito público*

El acuerdo con el FMI del año 2001 fue aprobado sin pasar por el Congreso, no recibiendo ello mayor discusión en aquel momento. Luego de dieciocho años este tema regresa al tapete jurídico y se escuchan algunas voces que reclaman el paso por el Congreso.

<sup>6</sup> Fondo Monetario Internacional - Oficina de Evaluación Independiente. (30/06/2004). *“Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991-2001”*, recuperado el 14 de junio de 2017, de <https://www.imf.org/external/np/ieo/2004/arg/esl/063004.pdf>, p. 22.

La CFA establece en su artículo 4° *“El gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de Correos; de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso general, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional”*, en forma concordante dispone en el artículo 75 inciso 4° que *“Corresponde al Congreso:... Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación”*.

La doctrina explica *“... la constitución autoriza recurrir al empréstito en dos casos: a) urgencias de la Nación (situaciones extraordinarias como guerras, epidemias, inundaciones, etcétera) o b) empresas de utilidad nacional (de obras públicas, tecnología, etcétera). El empréstito se justifica como recurso extraordinario toda vez que el fisco no puede hacer frente a la situación con los recursos ordinarios del Tesoro, en tanto que en cuanto a las empresas de utilidad nacional el empréstito implica adelantar gastos futuros a futuros ejercicios fiscales.”*<sup>7</sup>

Joaquín V. González en relación con los empréstitos y operaciones de crédito indica *“... forman la quinta fuente de recursos que el artículo 4° enumera para formar el Tesoro y proveer a los gastos públicos, que la cláusula constitucional en este caso destina ‘para urgencias de la nación, o para empresa de utilidad nacional’. Y en los incisos 3° y 5° del artículo 67 se declara, además de hacerlo también el artículo 4°: que el Congreso es el dueño exclusivo de la facultad para ‘contraer empréstitos de dinero sobre el crédito de la nación,’ y ‘arreglar el pago de la deuda interior y exterior’...”*<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Dalla Vía, A. (2004). *“Reestructuración y arreglo de la deuda externa en el marco de la constitución nacional”*, recuperado el 12 de julio de 2017, de [http://www.derecho.uba.ar/institucional/proyectos/dalla\\_via.pdf](http://www.derecho.uba.ar/institucional/proyectos/dalla_via.pdf), p. 2.

<sup>8</sup> González, J. V. (1897). *“Manual de la Constitución Argentina”* Buenos Aires, Ed. Angel Estrada y Cia, p. 467.

Se puede afirmar sin atisbo de duda que todo empréstito debe ser autorizado por el Congreso.

### *II.1.2. Excepciones que son reglas*

Siendo el Congreso Nacional –Poder Legislativo– el único que puede autorizar que la Nación contraiga un empréstito, surge inmediatamente la pregunta ¿puede delegar dicha facultad?, y en caso de ser posible ¿Cuáles son las condiciones en las que debe hacerlo?.

Se ha indicado con precisión que “Hay delegación de potestad legislativa cuando el Congreso, órgano al que se atribuye la competencia para sancionar leyes, encomienda su ejercicio departamento ejecutivo. Tal delegación legislativa no estaba expresamente programada por el texto normativo constitucional argentino ni por ninguna de sus enmiendas hasta 1994...”<sup>9</sup>.

Abordar los interrogantes enunciados, requiere acercarse a la regulación que realiza la CFA en cuanto a la delegación legislativa. La misma se encuentra reglada en el artículo 76 que establece:

*“Artículo 76. Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo 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.*

*La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.”*

Ahora bien, la prohibición es la regla y la delegación su excepción, bajo determinadas circunstancias.

Dos son las excepciones contenidas: primero materias determinadas de administración y, segundo emergencia pública.

<sup>9</sup> Ferreyra, R. G. (2016). “Notas sobre derecho constitucional y garantías” Buenos Aires, Ed. Ediar, p. 241.

Al respecto Ferreyra afirma “*Respecto de tales expresiones normativas, hay algo evidente: la falta de precisión del lenguaje empleado por el constituyente...El mensaje que late en el artículo 76 arrasa con la posibilidad de una interpretación ortodoxa, dando pábulo a una desaconsejable interpretación libre de los significados determinados en este fragmento de su textura. No obstante, la delegación legislativa que autoriza debe ser entendida hiperrestrictivamente y dentro del contexto del sistema constitucional*”<sup>10</sup>. En sentido similar Bianchi afirma “*Basta con leer el Artículo 76 para advertir que se trata de una disposición poco clara*”<sup>11</sup>.

En materia de crédito público la Ley de Administración Financiera<sup>12</sup> establece:

*“Artículo 60.- Las entidades de la Administración Nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la Ley de Presupuesto General del año respectivo o en una ley específica.*

*La Ley de Presupuesto General debe indicar como mínimo las siguientes características de las operaciones de crédito público autorizadas:*

- Tipo de deuda, especificando si se trata de interna o externa;*
- Monto máximo autorizado para la operación;*
- Plazo mínimo de amortización;*
- Destino del financiamiento.*

*Si las operaciones de crédito público de la Administración Nacional no estuvieran autorizadas en la Ley de*

<sup>10</sup> Ferreyra, R. G. (2016). “Notas...” ob cit. p. 242.

<sup>11</sup> Bianchi, A. B. (2015). “*La delegación legislativa: evolución y estado actual*”, Forum Anuario del Centro de Derecho Constitucional N° 3 año 2015, recuperado el 22 de Julio de 2017, de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/delegacion-legislativa-evolucion-estado.pdf>, p. 26.

<sup>12</sup> Ley 24.156 (29/10/1992). “*Ley de Administración Financiera y Sistemas de control*” recuperado el 15 de julio de 2017 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=554>.

*Presupuesto General del año respectivo, requerirán de una ley que las autorice expresamente.*

***Se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones establecidas precedentemente en este artículo, a las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forme parte.”***

La delegación legislativa contenida en la Ley de Administración Financiera con relación a los organismos de crédito internacional es aún de peor calidad normativa que su antecedente. A los fines contextuales del análisis debe tenerse presente que dicha norma fue dictada en el mes de septiembre de 1992, en forma previa a la reforma constitucional de 1994. Asimismo, es dable destacar que a fines de diciembre de 1990 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN o CS) había convalidado los Decretos de Necesidad Urgencia a través del precedente “Peralta”<sup>13</sup>, y si el Poder Ejecutivo podía dictar disposiciones legislativas en momentos urgencia más aún podría hacerlo con autorización del legislador. Más cerca en el tiempo, en 1993, la CS dictó el precedente “Cocchia”<sup>14</sup> en el cual convalida la delegación legislativa<sup>15</sup>.

La delegación legislativa contenida en la Ley de Administración Financiera ha sido motivo de análisis por parte de la CS en los autos “Brunicardi”<sup>16</sup>. En esta causa se discutió la legitimidad de un empréstito emitido por decreto del gobierno de facto en el año 1982, indicando en un obiter dictum *“la Ley 24.156 ... revela la voluntad actual del órgano legislador de continuar ejerciendo la competencia..., en oportunidad de la aprobación de la ley de presupuesto general del año respectivo, sin perjuicio*

<sup>13</sup> CSJN (1990). “Peralta, Luis A. y otro c/Estado nacional s. amparo”, 27/12/1990, Fallos 313:1513.

<sup>14</sup> CSJN (1993). “Cocchia, Jorge Daniel c/Estado Nacional y otro s. acción de amparo”, 02/12/1993, Fallos 316:2624.

<sup>15</sup> La evolución del tratamiento de la delegación legislativa puede verse en Bianchi, A. B. (2015) “La delegación...” ob. cit.

<sup>16</sup> CSJN (1996). “Brunicardi, Adriano C. c/Estado Nacional (BCRA.) s. cobro”, Fallos: 319:2886.



*de reservar la posibilidad de dictar una ley específica para aquellas operaciones de crédito público que no estuvieran contempladas en la ley de presupuesto general y delegar facultades en el Poder Ejecutivo en cuanto a las operaciones de crédito con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte (art. 60 de ese cuerpo legal), **delegación que ciertamente deberá respetar el marco constitucional (art. 76 de la Constitución Nacional)**...*<sup>17</sup> –el destacado es agregado–.

Como se puede observar cuando el Poder Ejecutivo en el año 2001 acuerda con el FMI, una línea de crédito para el llamado Blindaje 2001 lo hace al amparo de una norma que establece una delegación legislativa **sin bases y permanente**, siendo ello a priori violatorio del art. 76 de la CFA.

No es inocente lo que señala la Corte Suprema de Justicia en la última parte del obiter dictum citado, resaltando que la delegación deberá respetar el marco constitucional, lo cual ciertamente no sucede en este caso.

Un sucinto análisis permite concluir la inconstitucionalidad de la norma, sin que para ello se requiera ingresar en el engorroso y tortuoso camino si dicha delegación puede ser enmarcada dentro de “*determinadas materias de administración*”<sup>18</sup>. En primer lugar, la delegación es permanente no fijando un plazo determinado o determinable para su ejercicio. Y en segundo lugar carece de bases. ¿Cuáles deberían ser las bases de delegación? mínimamente pautas sobre monto máximo autorizado para la operación, plazo mínimo de amortización y/o destino del financiamiento. Podría, en la base de la política que fije el Congreso, faltar alguno de los elementos, pero sin dudarlos no pueden faltar todos.

La laxitud e inconstitucionalidad de dicha norma permitió el Blindaje 2001. Con acierto indicaba Joaquín V. González “El

<sup>17</sup> Considerando 14.

<sup>18</sup> Esta delegación no es otorgada para tiempos de emergencia. No existe mención alguna a situaciones de emergencia o excepción en la norma, y siquiera ello en mencionado en forma tangencial o contextual.

abuso de poder de tomar dinero sobre el crédito del Estado y de los más graves que pueden cometer los gobiernos, porque no solamente aniquila la fuerza productora del pueblo y su bienestar interno, sino que puede poner en peligro la consideración y la honra de la República ante las demás naciones”<sup>19</sup>.

### *II.1.3. Otros efectos del acuerdo con el FMI*

Hoy como ayer la reforma previsional fue un tema central. En diciembre del año 2017 se produjo la última reforma en el Congreso<sup>20</sup>, bajo la amenaza de hacerse por decreto de necesidad y urgencia si no se lograba su aprobación<sup>21</sup>.

La firma del acuerdo con el FMI a fines del año 2000, trajo consigo la adopción de medidas legislativas bajo la figura de decreto de necesidad y urgencia, encontrándose entre ellas la reforma previsional, que fracasó –en aquella oportunidad– en el Congreso.

Los diarios de la época, un mes antes decían *“El Gobierno espera que el Fondo Monetario Internacional apruebe el Blindaje para la Argentina antes de que sus funcionarios se tomen unas breves vacaciones por las fiestas de fin de año. La apuesta es que con el proyecto de reforma previsional que será enviado mañana al Congreso, el presupuesto 2001 sancionado en Diputados el martes próximo y el acuerdo con los gobernadores*

<sup>19</sup> González, J. V. (1897). *“Manual...”*, ob. cit. p. 469

<sup>20</sup> No se puede dejar de señalar que la sesión del día 14 de diciembre de 2017, luego fracasada, estuvo precedida de un inusual operativo de seguridad llevado adelante por la ministra de seguridad con la Gendarmería Nacional, siendo los hechos ocurridos vergonzosos y darían por sí solos a un análisis particular en relación con el actuar de las fuerzas de seguridad en hechos de protesta social.

<sup>21</sup> Expresaba la prensa *“La diputada de la Coalición Cívica y social de Cambiemos Elisa Carrió advirtió que realizar la reforma previsional por DNU ‘violaría gravemente la Constitución Nacional’*. Es ante los rumores que mencionan la posibilidad de que el presidente Mauricio Macri disponga de la iniciativa por decreto ante la caída de la sesión para tratar el proyecto en Diputados”. Diario *Ámbito Financiero*. (14/12/2017). *“Carrió advierte que una reforma previsional por DNU ‘violaría gravemente la Constitución’*”, recuperado el 16 de diciembre de 2017 de <http://www.ambito.com/906628-carrio-advierte-que-una-reforma-previsional-por-dnu-violaria-gravemente-la-constitucion>.

*ya cerrado, no hay motivos para que el organismo no haga el anuncio oficial. En la oposición hay quienes sospechan. “De la Rúa y Machinea saben que es muy difícil que les aprueben la reforma previsional en el Congreso. Si el Fondo les aprueba el Blindaje es porque hay un compromiso de sacarla por decreto cuando haya receso legislativo”, dijeron los informantes.”<sup>22</sup>*

Cumpléndose la premonición expuesta por la prensa, el 29 de diciembre de 2000 se sanciona mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1306/00<sup>23</sup> la reforma al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, estableciendo entre otras cosas la elevación de la edad jubilatoria. Esa reforma casi no tuvo aplicación ya que mereció el repudio de gran parte de la sociedad y fue suspendida judicialmente<sup>24</sup>.

Frente a la crisis económica la primera solución fue utilizar facultades extraordinarias mediante delegación legislativa y decretos de necesidad y urgencia.

## ***II.2. Superpoderes para Cavallo***

Apenas unos meses más tarde, la solución que brindaría el Blindaje 2001 para la Argentina se da de bruces contra la realidad, y como prolegómeno de los cinco presidentes que tuvo Argentina entre finales del 2001 y principios del 2002, en marzo de 2001 el país tuvo tres ministros de economía<sup>25</sup>. Al asumir Cavallo como ministro, requiere del Congreso de la Nación el dictado de una ley que se conoció con el nombre de “Superpoderes”.

<sup>22</sup> Oviedo, J. (26/11/2000). “El Blindaje financiero: para cumplir con los compromisos que vienen”, La Nación, recuperado el 22 de Julio de 2017, de <http://www.lanacion.com.ar/42454-el-Blindaje-financiero-para-cumplir-con-los-compromisos-que-vienen>.

<sup>23</sup> Decreto 1306/2000 (29/12/2000) recuperado el 22 de julio de 2017 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65621/norma.htm>

<sup>24</sup> El decreto fue suspendido por una medida cautelar, y mediante el Decreto 438/2001 se suspende la vigencia. DECRETO 438/2001 (17/04/2001) recuperado el 22 de julio de 2017 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/66715/norma.htm>.

<sup>25</sup> José Luis Machinea, artífice del Blindaje 2001 ante su fracaso deja su cargo el 05/03/2001, es día asume Ricardo López Murphy quien deja su cargo el 20/03/2001, y finalmente asume la conducción económica Domingo Felipe Cavallo.

Los diarios señalaban *“Una de las exigencias de Domingo Cavallo para ingresar al gobierno es el otorgamiento –obviamente a su favor como jefe de Gabinete, aunque disimulado bajo la figura del presidente Fernando de la Rúa– de las facultades propias del artículo 76 de la Constitución que delega el dictado de leyes al Poder Ejecutivo, obviando al Congreso. Esta idea, Cavallo quiere discutirla con los gobernadores del PJ y con el Frepaso –fue uno de los temas de su reunión ayer con Chacho Alvarez– bajo el argumento de que de esa manera podría contar rápidamente con los instrumentos legales para superar la emergencia económica y no ver paralizadas disposiciones urgentes por la acción de los respectivos lobbies que suelen formarse en torno al Poder Legislativo...”*<sup>26</sup>.

La solución propuesta frente a la crisis, y ante el fracaso de medidas adoptadas por el ejecutivo, fue incrementar el poder del Poder Ejecutivo.

Ferreira sostiene *“Argentina se encuentra sumergida en la peor crisis económico-financiera de su historia y el desempleo alcanza al veinte por ciento de la población. Para superar tal cuadro de situación, entre otras medidas, en marzo de 2001 el Congreso sancionó la ley 25.414, **el paradigma de la delegación legislativa**. Las facultades delegadas caducaron el 1° de marzo de 2002; parece casi probado: haber transferido el centro de decisión política a tecnoburócratas del departamento ejecutivo sin responsabilidad política, por encima de la búsqueda de soluciones parlamentarias dialogadas, no ha mejorado el mercado de trabajo ni la economía.”*<sup>27</sup> –el destacado es agregado–.

El proyecto remitido por el Ejecutivo tuvo varias modificaciones y limitaciones en el Congreso, pero aun así la Ley 25.414<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Diario Ámbito Financiero (19/03/2001). *“Cavallo pidió superpoderes”*, recuperado el 8 de agosto de 2017 de <http://www.ambito.com/13217-cavallo-pidio-superpoderes>.

<sup>27</sup> Ferreira, R. G. (2003). *“La constitución vulnerable. Crisis y tensión interpretativa”*, Buenos Aires, Ed. Hamurabi, ps. 80-81.

<sup>28</sup> Ley 25.414. (29/03/2001) recuperado el 22 de julio de 2017 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/66559/norma.htm>

sancionada y promulgada a escasos nueve días de la asunción del ministro Cavallo otorgó al Poder Ejecutivo, facultades extraordinarias, entre ellas:

- a) Modificar la estructura Administrativa del estado.
- b) Transformar estructuras estatales en empresas y afectar su personal con el cambio de régimen jurídico laboral.
- c) Desregular el mercado de capitales y de seguros.
- d) Modificar la Ley de Ministerios.
- e) Derogar total o parcialmente leyes que regulen el funcionamiento de organismos o entes de la administración descentralizada, empresas estatales o mixtas, o entidades públicas no estatales, adecuando sus misiones y funciones;
- f) Crear y eliminar exenciones; disminuir tributos y tasas de orden nacional, con el objeto de mejorar la competitividad de los sectores y regiones. Autorizar la devolución, acreditación o compensación con otros tributos de los saldos a favor de IVA, así como regímenes de regularización y facilidades de pago.
- g) Modificar los procedimientos aduaneros, tributarios o de recaudación previsional.
- f) Crear tasas o recursos no tributarios con afectación específica.
- h) Establecer medidas tributarias especiales, tales como diferimientos, reintegros, deducciones, regímenes especiales de amortización y/o bonificaciones de impuestos.
- i) Desregulación económica derogando o modificando normas de rango legislativo de orden nacional que perjudiquen la competitividad.

Salvo algunas excepciones y limitaciones que contenía la ley, el Congreso entregó al ejecutivo la mayoría de sus atribuciones en materia económica.

La inconstitucionalidad de algunas delegaciones o su encuadre desbordan el objetivo de este trabajo, pero es pertinente destacar que, a diferencia de la delegación contenida en

la Ley de Administración Financiera, la ley 25.414 poseía un plazo determinado (1° de marzo de 2002). Claramente la ley 25.414 no poseía bases de delegación o no fijaba la política legislativa.<sup>29</sup>

### II.3. Megacanje

El cuadro de situación, previo a la eclosión económica y social en el que se vio imbuida la Argentina a finales de 2001, se completa con un canje de títulos públicos que constituyó una decisión que fue analizada por la justicia penal por los serios perjuicios económicos que acarreó al país, concluyendo en la absolucón de los intervinientes.

Explica Nemiña “*Como consecuencia de la falta de financiamiento privado, el gobierno llevó adelante un canje voluntario de deuda –conocido como Megacanje– en condiciones muy desventajosas. A cambio de reducir en 12000 millones de dólares los pagos de interés y capital entre 2001 y 2005, aumentó los pagos en los siguientes 25 años por 66.000 millones de dólares. El Megacanje, que aunque fue apoyado por el FMI se trató de una decisión del gobierno, evidenció la extrema fragilidad de un régimen económico que llevaba más de dos años en recesión y cuya viabilidad se veía cada vez más difícil al limitarse el crédito externo*”<sup>30</sup>

El instrumento dictado para el Megacanje fue el Decreto 648/2001<sup>31</sup>, dictado en el marco de la delegación legislativa permanente que preveía el artículo 65 la Ley de Administración Financiera facultando al Poder Ejecutivo a realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública mediante

<sup>29</sup> Sólo para mostrar un ejemplo el art. 1, inc. I, ap. E establece e) “Modificar la Ley de Ministerios, según lo estime conveniente”.

<sup>30</sup> Nemiña, P. (2011). “*Ajuste, crisis y default. El FMI y la Argentina*”, Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”, Año 11, ps 41-61, recuperado el 27 de julio de 2017, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4773251.pdf>

<sup>31</sup> Decreto 648/2001 (16/05/2001) recuperado el 26 de julio de 2017 de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67039/norma.htm>.

su consolidación, conversión o renegociación, en la medida que ello implique un mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales.

Esta delegación resulta también inconstitucional en cuanto es permanente, la limitación temporal es un elemento esencial en la delegación de una potestad que es propia del Congreso como es la de arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación<sup>32</sup>. En tanto las bases de la delegación aparecen regladas en mejor forma, lamentablemente el Megacanje incumplió la política legislativa.

Como explica Nemiña en el pasaje citado, las condiciones fueron extremadamente costosas, ese costo tan alto fue asumido con el único fin de postergar pagos, y en la creencia de que esa postergación evitaría el colapso económico que era inminente.

### **III. Estado de excepción. Vigencia de la constitución en tiempos de crisis**

Se puede observar que los tres momentos (Blindaje, Superpoderes y Megacanje) que se repasaron de la historia de argentina, previos a la gran crisis de 2001, se caracterizaron por la asignación y utilización por parte del Poder Ejecutivo de poderes propios del Poder Legislativo. Las disposiciones constitucionales no rigieron plenamente en esos momentos, sino que de una u otra forma el Poder Legislativo cedió sus propias facultades al Poder Ejecutivo, en la idea imaginaria o mística de que un Poder Ejecutivo fuerte puede conjurar cualquier crisis.

Se comparte la afirmación de Ferreyra en que *“El hiperpresidencialismo es un sistema de gobierno que tiene la peculiaridad de producir, en el corto o mediano plazo, el vaciamiento de las instituciones. Es que la confianza juega un papel central en el centro de cualquier sistema de gobierno; el hiperpresidencialismo, en razón de la elevada proporción que observa en su composición el elemento autocrático, donde toda la responsabilidad se*

<sup>32</sup> CFA artículo 75 inc. 7.

*pretende que recaiga en un solo hombre, a quien se presume equilibrado para adoptar siempre la mejor decisión, suponiéndose que es capaz de hacerlo en todo contexto durante todo su mandato, bien que todo el poder que tuvo la noche que ganó las elecciones nunca más lo tendrá, tiene la particularidad, decía, de institucionalizar la desconfianza”<sup>33</sup>.*

Desde un análisis pragmático, se produce una situación en la cual al Poder Legislativo le conviene ceder sus poderes y al Poder Ejecutivo le conviene recibirlos. Para el legislativo significa desprenderse de la responsabilidad de participar en la resolución de la crisis, este cede sus poderes al ejecutivo y de ese modo se deshace de la responsabilidad política. Por otro lado, el ejecutivo puede tomar decisiones autónomas sin consultar a nadie, y si logra sortear la crisis el éxito es todo propio. La delegación es conveniente para ambos.

Como señala Ferreyra *“El desastre, la hecatombe económico-financiera que repercute y condiciona hasta extremos insoportables la vida cotidiana del ciudadano argentino no es fruto tampoco de la casualidad. Los argentinos expresan un repudio a la representación política; el desprestigio de los políticos se focaliza especialmente en el Congreso Nacional y en las Legislaturas provinciales y los concejos municipales. El caso del legislativo federal es un paradigma: desde la restauración democrática, en mayor o menor medida fue, lisa y llanamente, subestimado por los poderes ejecutivos que abusaron de la legislación por la vía de los decretos de necesidad y urgencia, y lo pusieron entre la espada y la pared en reiteradas ocasiones para que abdicara de su potestad de control, o legislase leyes manifiestamente inconstitucionales y reñidas con las demandas populares”<sup>34</sup>.*

<sup>33</sup> Ferreyra, R. G. (2002). “Estado constitucional argentino modelo 2002: ¿involución hacia la “emergencia infinita”? (Un relato sobre las relaciones entre la regla de reconocimiento conceptual básica y el orden constitucional), revista jurídica Jurisprudencia Argentina, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2002-III-1094/1120, on line Abeledo Perrot N°: 0003/008941, p. 16.

<sup>34</sup> Ferreyra, R. G. (2002). “Estado...”, ob. cit., p. 16.



Esta situación, aun cuando es habitual, no es normal dado que pone en suspenso parte del plexo constitucional. Si bien la propia constitución habilita dicha situación, al regularla de una manera laxa permite que el estado de excepción se convierta en regla.

Walter Benjamín fue el primero<sup>35</sup> en caracterizar la existencia de un estado de excepción permanente. El citado autor en su octava tesis señala *“La tradición de los oprimidos nos enseña que el ‘estado de excepción’ en el cual vivimos es la regla. Debemos adherir a un concepto de historia que se corresponda con este hecho”*<sup>36</sup>.

Agamben señala *“... desde el momento en que ‘el estado de excepción [...] ha devenido en la regla’ (Benjamin, 1942, p. 697), no sólo se presenta cada vez más como una técnica de gobierno y no como una medida excepcional, sino que inclusive deja también salir a la luz su naturaleza de paradigma constitutivo del orden jurídico.”*<sup>37</sup>. Agamben cita a Rossiter quien expresó *“Al describir los gobiernos de emergencia en las democracias occidentales, este libro pudo haber dado la impresión de que las técnicas de gobierno tales como la dictadura del ejecutivo, la delegación de los poderes legislativos y la legislación a través de decretos administrativos son por naturaleza puramente transitorias y temporarias. Una impresión tal sería ciertamente equívoca [...]. Los instrumentos de gobierno aquí descritos como dispositivos temporarios de crisis han devenido en algunos países, y pueden devenir en todos, instituciones durables y permanentes inclusive en tiempos de paz”*.<sup>38</sup>

Las situaciones relatadas por estos autores permiten reflejar lo que ha sucedido, y sucede en Argentina. Así en 1989 se

<sup>35</sup> Agamben, G. (2005). *“Estado de excepción”* (Homo sacer II, I), traducción Costa F. y Costa I., Buenos Aires, Ed. Adriana Hidalgo editora, p. 36.

<sup>36</sup> Benjamin Walter, citado por Agamben, G. (2005). *“Estado ...”* ob. cit. p. 111.

<sup>37</sup> Agamben, G. (2005). *“Estado ...”* ob. cit. p. 32.

<sup>38</sup> Agamben, G. (2005). *“Estado ...”* ob. cit. p. 36.

sancionan la Ley 23.696<sup>39</sup> que declara la emergencia en la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera del Estado –en cualquiera de sus formas– y la Ley 23.697<sup>40</sup> que establece la emergencia económica. Esta última ley aún permanece vigente.

Las leyes 23.696 y 23.697 fueron las primeras de un sinnúmero de normas que han delegado facultades en el Poder Ejecutivo, y junto a otras que han convalidados los decretos de necesidad y urgencia dan cuenta que, desde 1989 a la fecha, vivimos en un estado de excepción.

En el ínterin se ha producido una reforma constitucional que resulta un oxímoron, dado que constitucionaliza apartarse de la constitución. Además, la reforma utiliza una técnica curiosa, prohíbe la delegación legislativa (artículo 76 CFA)<sup>41</sup> y prohíbe el dictado de decretos de necesidad y urgencia (artículo 99 inc. 3 CFA)<sup>42</sup>, para luego de tan tajantes prohibiciones habilitar la delegación y el dictado de decretos de necesidad y urgencia mediante fórmulas poco claras<sup>43</sup>.

Explica Ferreyra *“La reforma constitucional de 1994 alteró todavía más la descripción, porque aumentó los poderes del presidente al introducir la legislación delegada (art. 76, CF) y los decretos por razones de necesidad y urgencia (art. 99 inc. 3 CF),*

<sup>39</sup> Ley 23.696 (23/08/1989) recuperado el 13 de mayo de 2018 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=98>.

<sup>40</sup> Ley 23.697 (25/09/1989) recuperado el 13 de mayo de 2018 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=15>.

<sup>41</sup> Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo.

<sup>42</sup> El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

<sup>43</sup> Además de las citas realizadas supra de los Dres. Ferreyra y Bianchi, el Dr. Bidart Campos por su parte señalaba “La excepción permisiva viene concedida para *“materias determinadas de administración”* o de *“emergencia pública”*. Las expresiones son harto vagas y muy poco concisas, por lo que tememos que se las invoque en demasía con cualquier pretexto y con escasa precisión.” (Bidart Campos, G. (2001). *“Manual de la Constitución Reformada”*, Tomo 3. Buenos Aires, Ed. Ediar, p. 155)

*instrumentos de franca naturaleza legislativa. Ambas especies pertenecen al ámbito de la legislación: competencia definida constitucionalmente al Congreso de la República. En consecuencia, su utilización rompe o deteriora la atribución del poder legislativo. A ello debe sumarse la increíble manutención de una especie francamente contra-legislativa: El veto u observación presidencial (art. 83 CF)*<sup>44</sup>.

Agamben sostiene que el estado de excepción es ese momento del derecho en el que se suspende el derecho precisamente para garantizar su continuidad, e inclusive su existencia. O también: la forma legal de lo que no puede tener forma legal, porque es incluido en la legalidad a través de su exclusión<sup>45</sup>. Así se suspende por vía de excepción la aplicación del derecho, con un fin superior que es el mantenimiento de la sociedad.

Cabe preguntarse si los artículos 76 y 99 inc. 3 CFA son esas válvulas de escape que presenta el propio sistema constitucional para garantizar su mantenimiento. La realidad demuestra que esas válvulas están siempre abiertas, en mayor o menor grado, pero al fin y al cabo abiertas, como si el sistema vigente no pudiera tolerar un Poder Ejecutivo sin capacidad legislativa.

### **III.1. ¿Cuándo hay emergencia?**

La falta de certeza sobre la existencia de una emergencia obliga a reflexionar sobre los elementos que deben acudir para poder afirmar su existencia.

La CS ha caracterizado la emergencia como aquellas situaciones que “... *derivan de acontecimientos extraordinarios, imprevisibles o bien, inevitables con los recursos ordinarios y que tienen una repercusión muy honda y extensa en la vida social, de suerte que demandan remedios, también, extraordinarios: a veces, son acontecimientos de carácter físico (terremotos, epidemias), económico, social o político (como una revolución),*

<sup>44</sup> Ferreyra, R. G. (2016). “Notas...” ob cit., nota 30 p. 214.

<sup>45</sup> Costa, F. en la introducción de Agamben, G. (2005) “Estado...” ob. cit. p. 5.

*pero lo que tipifica la existencia o no de la emergencia “ no es la naturaleza del hecho determinante, sino su modo de ser extraordinario, la gravedad y amplitud de sus efectos y la necesidad imperiosa de establecer normas adecuadas para restablecer los intereses públicos afectados”<sup>46</sup>.*

Y con mayor precisión el citado tribunal en “Peralta” dijo “*el concepto de emergencia abarca un hecho cuyo ámbito temporal difiere según circunstancias modales de épocas y sitios. Se trata de una situación extraordinaria, que gravita sobre el orden económico-social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad al que hay que ponerle fin. La etiología de esa situación, sus raíces profundas y elementales, y en particular sus consecuencias sobre el Estado y la sociedad, al influir sobre la subsistencia misma de la organización jurídica y política, o el normal desenvolvimiento de sus funciones, autoriza al Estado a restringir el ejercicio normal de algunos derechos patrimoniales tutelados por la Constitución. Pero esa sola circunstancia no es bastante para que las normas repugnen al texto constitucional, pues todos los derechos están limitados por las leyes reglamentarias que, sin desnaturalizarlo, dictare el legislador. “Su restricción debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la substancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la situación de emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales” (Fallos: 243:467)<sup>47</sup>.*

Hernández analizando el tema indica “... los distintos elementos que caracterizan la emergencia: a) son situaciones excepcionales, previsibles o no, que afectan el orden constitucional; b) los hechos que las producen pueden ser originados en diversas causas: políticas, económicas, sociales o de la naturaleza;

<sup>46</sup> CSJN (1957). “Perón, Juan Domingo”, 21/06/1957, Fallos 238:76.

<sup>47</sup> CSJN (1990). “Peralta...”, ob. cit. considerando 43.

*c) para enfrentar estos hechos, el derecho crea diversas instituciones de emergencia, que varían según las legislaciones; d) estas instituciones producen un acrecentamiento de facultades en los poderes estatales y particularmente en el Ejecutivo y correlativamente, un descaecimiento o restricciones en los derechos y garantías individuales; e) debe existir un verdadero estado de necesidad”<sup>48</sup>.*

En el año 2002 en el precedente “Tobar” la CS ha señalado “... el fundamento de las normas de emergencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto (Fallos 136:161; 317:1462)”... “Las medidas tendientes a conjurar la crisis deben, pues, ser razonables, limitadas en el tiempo, un remedio y no una mutación de la sustancia o esencia de la relación jurídica y están sometidas al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales... ”<sup>49</sup>. Y agregó “Que, en ese marco, es contrario a la Constitución Nacional un régimen normativo que difiere a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo la determinación de remuneraciones y haberes previsionales, de naturaleza alimentaria, no como una alternativa de excepción susceptible de control jurisdiccional, sino como una herramienta de política económica, destinada circunstancialmente a la reducción del gasto público y estabilidad de las cuentas fiscales”<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Hernández, A. M. (2003). “Las emergencias y el orden constitucional”, Vol. Serie Estudios Jurídicos, Núm. 47, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas: Rubinzal-Culzoni editores. Recuperado el 24 de julio de 2017, de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1082-las-emergencias-y-el-orden-constitucional-2a-ed>, p. 7.

<sup>49</sup> CSJN (2002). “Tobar, Leónidas c/Estado Nacional –Ministerio de Defensa– Contaduría General del Ejército - Ley 25.453 s. amparo ley 16.986”, 22/08/2002, Fallos: 325:2059 cons. 8.

<sup>50</sup> CSJN (2002). “Tobar...” ob. cit. cons. 16.

Como señala Bidart Campos en su nota al fallo, no se trataba de discutir si había o no emergencia o si era razonable la quita, sino que lo grave es *“los derechos de los habitantes se encontrarían a merced de la discrecionalidad con que el poder público resolviese llevar su política económica pudiendo conjurar cualquier desajuste con la reducción de los salarios de los trabajadores estatales, con grave afectación del derecho de propiedad y de las normas constitucionales que protegen la relación laboral”*.<sup>51</sup>

Los criterios expuestos por la CS, si bien son posteriores a la época bajo análisis, se refieren a la misma. Este antecedente resulta importante en tanto la CS no avala el desplazamiento al Poder Ejecutivo de facultades delegadas en forma permanente.

Ha existido un compromiso de la justicia en distintos niveles en intentar definir ontológicamente cuando puede considerarse que existe emergencia, pero las definiciones han sido sinuosas y con cierto dejo de vaguedad<sup>52</sup>.

Al vivir constantemente en emergencia de todo tipo (económica, sanitaria, educativa, agropecuaria, de seguridad, etc.), existen múltiples tipos de definiciones y alcances de la emergencia. Esta situación que se editaba y reeditaba en principio con mayor espacialidad temporal es cada vez más recurrente, y el desarrollo de definiciones cada vez más amplias de emergencia generan un *corsi e ricorsi* del cual es muy difícil salir, entronizándose el estado de excepción.

Como lo afirma Ferreyra *“... la emergencia infinita viene a ser la regla última que proporciona criterios para la determinación*

<sup>51</sup> Bidart Campos, G. (2002). *“La Corte enseña que la política económica está por debajo de la Constitución”*, suplemento de derecho constitucional, 18/10/02, página 1, citado por González, H. R. (2003). *“Los derechos fundamentales y la emergencia en Argentina”*. Recuperado el 27 de julio de 2017, de [http://www.cajuridico.com.ar/index.php?cat=informe\\_2002-2003/debates&ver=debate\\_14](http://www.cajuridico.com.ar/index.php?cat=informe_2002-2003/debates&ver=debate_14)

<sup>52</sup> Véanse las reseñas en relación al tema en Ferreyra, R. G. (2002) *“Estado...”* ob. cit. y la realizada en por Ylarri J. S. (2016) *“Emergencia económica (a la luz del caso argentino)”*, Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, N°. 10, abril - septiembre 2016, pp. 179-190, recuperado el 14 de mayo de 2018 de <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/viewFile/3057/1754>.

*de la validez de todas las reglas existentes en su sistema jurídico. Como regla de reconocimiento que es, habitualmente no es expresada, su existencia se visualiza en el comportamiento institucional de los funcionarios que integran los poderes legislativos y ejecutivos.”<sup>53</sup>*

### **III.2. Reflexiones**

Lo expuesto permite realizar algunas breves reflexiones sobre lo sucedido en esos tiempos tumultuosos del año 2001, tiempos que hoy muchos temen se repitan.

Como señalamos en la introducción la renuncia del vicepresidente ocasionó al presidente una crisis en su credibilidad política de la cual no pudo recuperarse eficazmente. Al minarse dicha credibilidad, quedó debilitado políticamente por lo cual aun cuando tuviera y ejerciera el poder formal sus decisiones no producían los efectos esperados llevando consecuentemente al presidente a alejarse del Congreso. Y si “entre orden constitucional y congreso existe un vínculo semejante al que tiene una madre y un padre con su criatura”<sup>54</sup> al alejarse el presidente del Congreso se aleja de la Constitución.

El Blindaje fue realizado utilizando la –inconstitucional– delegación legislativa permanente contenida en la Ley de Administración Financiera, pero no contó con el apoyo político y económico necesario para dar cumplimiento a los restantes compromisos. Desde lo político la reforma previsional –comprometida con el FMI– debió ser hecha mediante un decreto de necesidad y urgencia. El decreto fue fuertemente atacado por el Poder Legislativo, incluso un grupo de diputados judicializó el tema. La justicia no apoyó las decisiones presidenciales, ni siquiera como muchas veces lo hace en forma pasiva. De este modo la reforma previsional fracasó apenas nacida, debilitando aún más al presidente.

<sup>53</sup> Ferreyra, R. G. (2002) “Estado...” ob. cit. p. 19.

<sup>54</sup> Ferreyra, R. G. (2003). “La constitución...” ob. cit. p. 89..

La debilidad política era percibida por los mercados. Ellos aún con el Blindaje eran reacios a prestar fondos a Argentina. En marzo el presidente comete un nuevo error que lo debilita políticamente, ante el fracaso del Blindaje decide sustituir al ministro de economía asumiendo López Murphy. El plan que elabora López Murphy no es aceptado por el propio partido gobernante y en consecuencia debe acudir mediante una reacción desesperada a designar al emblemático Domingo Cavallo como ministro. Si bien Cavallo pudo aportar algo de confianza y poder real, no fue suficiente para fortalecer la debilidad presidencial. Recordemos que por mucho tiempo en Argentina los Ministros de Economía llegaron a tener igual o más poder que los propios presidentes.

Los superpoderes otorgados a Cavallo no sirvieron para reactivar la economía que llevaba más de dos años de recesión. Porque una vez más, como se ha expuesto antes, el mero fortalecimiento del ejecutivo no basta para conjurar las crisis, además de tener poder formal se debe tener poder real, y ello implica necesariamente contar con el apoyo de una buena parte de la sociedad.

El Megacanje, en forma similar a la tragedia griega, fue el último episodio previo a la masiva salida de capitales entre octubre y diciembre de 2001. El fracaso rotundo del Megacanje cuyos altos costos aún se están pagando más de quince años después, fue el último acto trascendental –del período bajo análisis– en el que se utilizaron facultades delegadas. Vale señalar que el ex ministro Cavallo aún sigue defendiendo el Megacanje<sup>55</sup>.

En una retrospectiva se puede concluir que los hechos y la realidad se precipitaron de una forma que no pudieron prever quienes conducían el país, bien sea por su ignorancia, por su

<sup>55</sup> Cavallo, D. F. (20/09/2014). *“El Megacanje y la reestructuración de la deuda del 2001 hubieran evitado el triunfo de los buitres”*, recuperado el 24 de julio de 2017 de <http://www.cavallo.com.ar/el-Megacanje-y-la-reestructuracion-de-la-deuda-del-2001-hubieran-evitado-el-triunfo-de-los-buitres/>.



esperanza sin razón en el resultado de algunas medidas (por ej. que el Blindaje abriría el mercado de capitales o que el Megacanje solucionaría los problemas existentes), o por la creencia mística en los personalismos (en el caso de la designación de Cavallo).

En tanto los hechos acaecían, el Poder Ejecutivo sin poder político real apoyó su accionar en delegaciones legislativas, que permitían adoptar decisiones sin consultar al Congreso. Así utilizó delegaciones legislativas permanentes y sin bases contenidas en la Ley de Administración Financiera para el Blindaje y para el Megacanje. Dichas normas no superan el mínimo test de constitucionalidad aún frente a la amplitud del artículo 76. En el uso de estas herramientas quedaron, ipso facto suspendidas las facultades del Congreso en cuanto al uso del crédito público<sup>56</sup> y de arreglar la deuda interna y externa<sup>57</sup>.

De igual forma el Poder Ejecutivo requirió al Congreso facultades extraordinarias –“Superpoderes”– para hacer casi cuanto quisiera, en este caso a pesar de lo expresado por la Corte en cuanto a que *“la emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales”*, muchos derechos quedaron suspendidos o debilitados al extremo de su inexistencia.

El apartamiento del Congreso del escenario de la toma de decisiones resultó un alivio para los legisladores que dejaron sólo al Poder Ejecutivo frente a los problemas del país. De hecho, luego de la renuncia de De la Rúa, lo sucedieron legisladores que ocupaban los principales cargos de la Cámaras de Senadores y Diputados a quien nunca se los cuestionó por apartarse en los momentos de crisis.

Se impone como reflexión final que el fortalecimiento formal del Poder Ejecutivo sin poder real no es una herramienta efectiva para superar las crisis. Sostengo la tesis que las

<sup>56</sup> CFA (1994). Art. 75 inc. 4.

<sup>57</sup> CFA (1994). Art. 75 inc. 7.

emergencias deben superarse con un Congreso que se involucre en la resolución de los problemas. El Congreso es el órgano más representativo y en teoría es la caja de resonancia del Pueblo, y las decisiones por él adoptadas mediante actos normativos poseen no sólo validez formal sino también validez material.

## Bibliografía

- Agamben, G. (2005). “*Estado de excepción*” (Homo sacer II, I), traducción Costa F. y Costa I., Buenos Aires, Ed. Adriana Hidalgo editora.
- Bianchi, A. B. (2015). “*La delegación legislativa: evolución y estado actual*”, Forum Anuario del Centro de Derecho Constitucional N° 3 año 2015, recuperado el 22 de Julio de 2017, de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/delegacion-legislativa-evolucion-estado.pdf>.
- Bidart Campos, G. (2001). “*Manual de la Constitución Reformada*”, Tomo 3. Buenos Aires, Ed. Ediar.
- Bidart Campos, G. (2002). “*La Corte enseña que la política económica está por debajo de la Constitución*”, suplemento de derecho constitucional, 18/10/02.
- Cavallo, D. F. (20/09/2014) “*El Megacanje y la reestructuración de la deuda del 2001 hubieran evitado el triunfo de los buitres*”, recuperado el 24 de julio de 2017 de <http://www.cavallo.com.ar/el-Megacanje-y-la-reestructuracion-de-la-deuda-del-2001-hubieran-evitado-el-triunfo-de-los-buitres/>.
- Clarín (20/01/2002). “*El día que la Plaza se volvió a cubrir de sangre*”, recuperado el 27 de julio de 2017, de [https://www.clarin.com/politica/dia-plaza-volvio-cubrir-sangre\\_0\\_S1LlReUe0Kl.html](https://www.clarin.com/politica/dia-plaza-volvio-cubrir-sangre_0_S1LlReUe0Kl.html)
- Dalla Vía, A. (2004). “*Reestructuración y arreglo de la deuda externa en el marco de la constitución nacional*”, recuperado el 12 de julio de 2017, de [http://www.derecho.uba.ar/institucional/proyectos/dalla\\_via.pdf](http://www.derecho.uba.ar/institucional/proyectos/dalla_via.pdf).
- Diario Ámbito Financiero (19/03/2001). “*Cavallo pidió superpoderes*”, recuperado el 8 de agosto de 2017 de <http://www.ambito.com/13217-cavallo-pidio-superpoderes>.
- Diario Ámbito Financiero. (14/12/2017). “*Carrió advierte que una reforma previsional por DNU “violaría gravemente la Constitución*”,

recuperado el 16 de diciembre de 2017 de <http://www.ambito.com/906628-carrio-advierte-que-una-reforma-previsional-pordnu-violaria-gravemente-la-constitucion>.

- Ferreira, R. G. (2002). “*Estado constitucional argentino modelo 2002: ¿involución hacia la “emergencia infinita”?* (Un relato sobre las relaciones entre la regla de reconocimiento conceptual básica y el orden constitucional), revista jurídica Jurisprudencia Argentina, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2002-III-1094/1120, on line ABELEDO PERROT N°: 0003/008941.
- Ferreira, R. G. (2003). “*La constitución vulnerable. Crisis y tensión interpretativa*”, Buenos Aires, Ed. Hamurabi.
- Ferreira, R. G. (2016). “*Notas sobre derecho constitucional y garantías*” Buenos Aires, Ed. Ediar.
- Fondo Monetario Internacional - Oficina de Evaluación Independiente. (30/06/2004). “*Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991-2001*”, recuperado el 14 de junio de 2017, de <https://www.imf.org/external/np/ieo/2004/arg/esl/063004.pdf>.
- González, H. R. (2003). “*Los derechos fundamentales y la emergencia en Argentina*”. Recuperado el 27 de julio de 2017, de [http://www.cajuridico.com.ar/index.php?cat=informe\\_2002-2003/debates&ver=debate\\_14](http://www.cajuridico.com.ar/index.php?cat=informe_2002-2003/debates&ver=debate_14)
- González, J. V. (1897). “*Manual de la Constitución Argentina*” Buenos Aires, Ed. Angel Estrada y Cia.
- Hernández, A. M. (2003). “*Las emergencias y el orden constitucional*”, Vol. Serie Estudios Jurídicos, Núm. 47, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas: Rubinzal-Culzoni editores. Recuperado el 24 de julio de 2017, de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1082-las-emergencias-y-el-orden-constitucional-2a-ed>
- Nemiña, P. (2011). “*Ajuste, crisis y default. El FMI y la Argentina*”, Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”, Año 11, ps 41-61, recuperado el 27 de julio de 2017, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4773251.pdf>
- Oviedo, J. (26/11/2000). “*El Blindaje financiero: para cumplir con los compromisos que vienen*”, La Nación, recuperado el 22 de Julio de 2017, de <http://www.lanacion.com.ar/42454-el-Blindaje-financiero-para-cumplir-con-los-compromisos-que-vienen>.

Ylarri J. S. (2016) “*Emergencia económica (a la luz del caso argentino)*”, Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, N°. 10, abril - septiembre 2016, pp. 179-190, recuperado el 14 de mayo de 2018 en <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/viewFile/3057/1754>.

### ***Jurisprudencia***

- CSJN (1957). “*Perón, Juan Domingo*”, 21/06/1957, Fallos 238:76.
- CSJN (1990). “*Peralta, Luis A. y otro c/Estado nacional s. amparo*”, 27/12/1990, Fallos 313:1513.
- CSJN (1993). “*Cocchia, Jorge Daniel c/Estado Nacional y otro s. acción de amparo*”, 02/12/1993, Fallos 316:2624.
- CSJN (1996). “*Brunicardi, Adriano C. c/Estado Nacional (BCRA.) s. cobro*”, Fallos: 319:2886.
- CSJN (2002). “*Tobar, Leónidas c/Estado Nacional –Ministerio de Defensa– Contaduría General del Ejército - Ley 25.453 s. amparo ley 16.986*”, 22/08/2002, Fallos: 325:2059.

### ***Multimedia***

- Tv Pública Argentina [TVPublicaArgentina] (21/10/2010). “*Fernando De la Rúa - Declaración del estado de sitio - 19/12/2001*” recuperado el 26 de julio de 2017 en <https://www.youtube.com/watch?v=h67HpxqQ7Hg>.
- Vicarlos [vicarlos] (11/06/2012). “*De la Rúa sobre Blindaje del FMI en 2001*”, recuperado el 26 de julio de 2017 en <https://www.youtube.com/watch?v=aR9YEyoaKEM>.
- RAROVHS CANAL 2 [rarodvblogspot] (19/03/2017). “*Renuncia Chacho Alvarez discurso completo TN 06/10/2000*” recuperado el 26 de julio de 2017 en [https://www.youtube.com/watch?v=sEXR\\_xAG-Sc](https://www.youtube.com/watch?v=sEXR_xAG-Sc).

### ***Normas***

Decreto 1306/2000 (29/12/2000) recuperado el 22 de julio de 2017 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleg Internet/anexos/65000-69999/65621/norma.htm>

- Decreto 1678/2001 (19/12/2001), recuperado el 2017 de julio de 2017 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98084/norma.htm>.
- Decreto 438/2001 (17/04/2001) recuperado el 22 de julio de 2017 en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/66715/norma.htm>.
- Decreto 648/2001 (16/05/2001) recuperado el 26 de julio de 2017 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67039/norma.htm>.
- Ley 23.696 (23/08/1989) recuperado el 13 de mayo de 2018 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=98>.
- Ley 23.697 (25/09/1989) recuperado el 13 de mayo de 2018 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=15>.
- Ley 24.156 (29/10/1992). “Ley de Administración Financiera y Sistemas de control” recuperado el 15 de julio de 2017 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=554>.
- Ley 25.414. (29/03/2001) recuperado el 22 de julio de 2017 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/66559/norma.htm>