

EL CONGRESO NACIONAL ARGENTINO FRENTE A LA CRISIS

Alejandro PÉREZ HUALDE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *La debilidad del Poder Ejecutivo*. IV. *La Comisión Bicameral Permanente*. V. *Apéndice*.

I. INTRODUCCIÓN

La manifestación de la crisis argentina ocurrida a finales de diciembre de 2001 y principios de enero de 2002, conocida internacionalmente como “de los cinco presidentes” o el “cacerolazo”, en la cual todavía nos encontramos inmersos, tiene la particularidad de haber provocado, como nunca antes, una generalizada conciencia en la población de que se trata de una crisis de tipo terminal de muy difícil solución y de que el Estado nacional ha quebrado económica y moralmente.

La crisis que nos aqueja a los argentinos reconoce sus orígenes al menos hace más de dos décadas. Basta recordar la derrota en la “Guerra de las Malvinas” de 1982, hace exactamente veinte años, el denominado “Plan Austral” de 1985; la finalización anticipada del gobierno democrático de Raúl Alfonsín en 1989; la implantación por Menem del “Plan Bonex 89” a principios de 1990 donde se sustituyó la totalidad de los plazos fijos por bonos externos, la instauración del “Plan de Convertibilidad” en 1991; la declaración de “cesación de pagos” del Estado nacional mediante la Ley 23.982, también en 1991; la “emergencia” declarada por las leyes de “Reforma del Estado” (Leyes 23.696 y 23.697) de 1989 hasta la del gobierno de De la Rúa (Ley 25.344) del año 2000; la delegación de atribuciones del Congreso de la Nación en el Poder Ejecutivo de fines de marzo de 2001 (Ley 25.414) y de principios de 2002 (Ley 25.561).

La tercera particularidad que muestra hoy la crisis argentina es la de un pueblo muy crítico hacia su dirigencia política en general, a la que observa con escepticismo y dispuesta a manifestar públicamente su descontento. Es por esto que el gobierno provisorio no puede prescindir mucho tiempo más de una aceptación razonable de un porcentaje relevante de la población,¹ que si bien todavía no le otorga legitimidad, por lo menos le concede justificación ética. Por esta razón, Duhalde se ve compelido a obtener urgentemente sino resultados —al menos— canales claros de conducción política que permitan entrever una luz esperanzadora que aparezca como razonable derrotero común dentro de la crisis.

En resumen, podríamos decir que el gobierno provisorio está urgido de legitimidad democrática.

II. ANTECEDENTES

En todas estas manifestaciones de la crisis se pudo comprobar la presencia de actitudes evidentes: el Poder Ejecutivo asumió el protagonismo excluyente de la situación atribuyéndose facultades legislativas por su propia iniciativa, cuando no le fueron delegadas expresamente por el Congreso; el Poder Legislativo permitió, con total pasividad, esas apropiaciones de facultades legislativas por parte del gobierno, cuando no le efectuó expresamente la delegación de las mismas; y el Poder Judicial toleró y convalidó en forma expresa todas estas situaciones de atropello al principio republicano de “división de poderes”.

No era de esperar otra cosa que la pretensión de un gran protagonismo del presidente porque Argentina no escapa a la observación de Gros Espiell quien destaca que “el predominio del Ejecutivo ha sido y es salvo muy contadas y conocidas excepciones una de las características esenciales del derecho constitucional y de la realidad política latinoamericana”.² Pero tampoco era de esperar la magnitud de la devaluación política del Congreso crudamente evidenciada en estos tiempos; y que, en su debilidad, arrastrara también como consecuencia al Poder Ejecutivo.

Si bien esta situación se manifestó con mayor claridad durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), se verificó su anticipada y evi-

1 D’Ors, Álvaro, *Ensayos de teoría política*, Pamplona, EUNSA, 1979, p. 239.

2 Gros Espiell, Héctor, “El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina”, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, p. 17.

dente existencia durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), y luego de Fernando De la Rúa (1999-2001) y en los actuales —hasta ahora— pocos días de Eduardo Duhalde (2002).

A menos de dos años de haberse reinstalado la democracia en la Argentina, Raúl Alfonsín se veía envuelto en una crisis grave de tipo inflacionaria frente a la cual reaccionó mediante el dictado de una serie de decretos de necesidad y urgencia que nuestro orden constitucional en ese entonces no contemplaba y que sólo se habían verificado en la historia nacional en ocho oportunidades desde 1853.³

El conjunto de medidas de excepción, que se denominaron “Plan Austral”, fueron dictadas en 1985 mediante el empleo de atribuciones legislativas, vedadas expresamente al gobierno, y produjeron en lo inmediato resultados políticamente sorprendentes. Mostraron un Poder Ejecutivo que pretendía ser protagonista y conductor de la comunidad política en la crisis.

Del mismo modo, y con los mismos frutos, Menem haría uso de atribuciones legislativas para implantar su política económica dictando decretos de necesidad y urgencia en más de quinientas oportunidades, haciendo uso del veto y de la promulgación parcial de leyes, delegándose atribuciones legislativas, etcétera. No hubo área de gobierno que escapara a la “legislación” del Poder Ejecutivo. Esta realidad llevó a Alberto Spota a sostener que “de los decretos de necesidad y urgencia no puede hablarse de su uso, sino más bien y permanentemente de su abuso”.⁴

Alfonsín, en su medida, y Menem —en la suya mayor—, hicieron gala de una capacidad de decisión de tal magnitud que ya no sería posible para alguien presentarse ante la comunidad política argentina como eficiente y respetuoso de la división de poderes al mismo tiempo.

Después de semejante demostración ya no habría presidente argentino que pudiera considerarse fuerte, decidido, conductor efectivo que, a la vez, no atropellara al Congreso frente a cualquier circunstancia; ya no sería admisible que alguien que tiene que resolver una crisis política o

³ Hemos analizado el tema en Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia. Límites y control*, prólogo de Miguel Ángel Ekmekdjian, Buenos Aires, Depalma, 1995.

⁴ Spota, Alberto A., en prólogo a Mario R. Midón, *Decretos de necesidad y urgencia. En la Constitución nacional y los ordenamientos provinciales*, Buenos Aires, La Ley, 2001, p. X.

económica tuviera como “freno” el “respeto” al orden constitucional en lo referente a la división de poderes.

A menos de seis meses de asumir la presidencia Menem dictó el Decreto 36/90 mediante el cual reemplazó todos los depósitos colocados a plazo fijo en el sistema financiero del país por un bono en dólares a diez años con vencimientos escalonados. Se denominó el “Plan Bonex”.

Esta maniobra fue convalidada plenamente por la Corte Suprema de la Nación, en el caso “Peralta”, pues consideró que existía una verdadera delegación de hecho de funciones del Poder Legislativo en favor de organismos dependientes del Poder Ejecutivo en todo lo concerniente a la materia económica y su regulación. En esa misma línea de tolerancia estableció como uno de los requisitos para convalidar las decisiones legislativas del Poder Ejecutivo “que en definitiva el Congreso nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados”.⁵ De ahí en más, la Corte Suprema trazó una línea de acompañamiento al Poder Ejecutivo que se mantuvo también en la presidencia de De la Rúa como lo demostró el caso “Guida”⁶ a través del cuál el máximo Tribunal aprobó una limitación unilateral de remuneraciones de agentes públicos dentro de los pocos días en que el presidente resolvía lo mismo a través de otros decretos similares al convalidado.⁷

Estos atropellos impunes del gobierno sobre el Congreso argentino provocaron necesariamente una gran pérdida de valoración popular hacia las funciones legislativas. El daño institucional producido al Poder Legislativo durante los años posteriores a la recuperación de la democracia en 1983 es mucho mayor que el producido por las sucesivas dictaduras militares que sin hipocresía ni disimulo algunos lo disolvían sin más trámite. Siempre es mayor el daño que provocan los que dicen defender algo y lo hacen mal de aquellos que francamente lo atacan.

Tampoco el Congreso ha hecho algo para la defensa de su prestigio. Por el contrario, se convirtió en partícipe necesario del proceso de descrédito y derrumbe institucional que hoy presenta el país. Mostró su falta de interés en defender sus poderes frente a los decretos de necesidad y urgencia, y a las promulgaciones parciales de leyes, aun después de

5 Caso “Peralta”, *El derecho*, t. 141, p. 519.

6 Véase *La Ley*, 2000-C-828.

7 Se trata de los Decs. 430/00, 438/00 y 446/00; similares al convalidado 290/95.

su incorporación y reglamentación constitucional en la Reforma de 1994. Finalmente, tampoco faltó el lamentable suceso de verse envuelto en un denunciado e investigado, pero aún no aclarado, caso de soborno en el Senado de la nación para facilitar la sanción de una ley laboral a mediados del año 2000. Escándalo de corrupción que involucró al Poder Ejecutivo presidido por De la Rúa, recién electo y puesto en funciones menos de seis meses antes, en diciembre de 1999.

Son muchas las deudas institucionales del Poder Legislativo argentino; entre otras de envergadura se destaca el hecho de que no ha dictado la Ley Convenio entre la Nación y las provincias que exige el artículo 75, inciso 2 de la Constitución reformada en 1994. Ello llevó a Pedro Frías a afirmar que “las deudas pendientes del Congreso Nacional constituyen un escándalo institucional: entre ellas, la coparticipación, que debe tener índices de solidaridad y eficacia”.⁸

Profundizando esa misma tendencia descendente y de claudicación de sus atribuciones constitucionales, el Congreso ha delegado expresamente funciones propias en favor del Ejecutivo. Desde la reforma constitucional de 1994, en dos oportunidades en el último año:⁹ primero con algún acotamiento —aunque no muy severo— en la Ley 25.414 de finales de marzo de 2001; y luego —prácticamente sin límites— en la reciente ley 25.561 casi nueve meses después, el 7 de enero de 2002.¹⁰

En ambas delegaciones el Congreso se vio obligado a sesionar bajo una gran presión política. En la primera, para dar los últimos instrumentos que podrían servir de sostén a un modelo económico que amenazaba derrumbarse, y en la segunda, para dar los primeros instrumentos que permitirían enfrentar el naufragio producido por el temido y producido derrumbe del referido modelo. En ambos casos la delegación se planteó como ineludible y absolutamente necesaria. En ambos casos se dejó de lado la delegación controlada que prevé la Constitución (artículo 76 y 100 inciso 12 y 13) y se llevó a cabo una delegación descontrolada.

⁸ Frías, Pedro J., *El proceso federal argentino II*, estudio preliminar del profesor Alberto Castells, Córdoba, 1998, p. 117.

⁹ Antes de la reforma constitucional de 1994 ya lo había hecho en numerosas oportunidades como lo ha señalado con detalle Bianchi, Alberto B., *La delegación legislativa. Teoría de los reglamentos delegados en la administración pública*, Buenos Aires, Ábaco, 1990, p. 180 y ss.

¹⁰ En el apéndice se reproduce el texto del artículo primero de la Ley 25.414 y primero y segundo de la Ley 25.561

Ya frente a la primera de las delegaciones, la calificada doctrina sostuvo que “sus cláusulas son de una desmesurada amplitud y dejan al intérprete en un mar de dudas acerca de los límites de las facultades delegadas”.¹¹

Estas medidas han colocado a los legisladores en serio riesgo de verse incluidos en las previsiones del artículo 29 de la Constitución nacional que dice:

El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincias, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria.¹²

Así como durante diecisiete años de abuso del empleo de los decretos de necesidad y urgencia al Congreso no le interesó, o no le preocupó, dictar la ley especial que los reglamentara, estando obligado a hacerlo desde que fue exigida por el artículo 99, inciso 3 de la Constitución nacional reformada en 1994, tampoco encontró interés ni espacio político para crear la Comisión Bicameral Permanente que previó el mismo texto constitucional para controlar estos mecanismos extraordinarios de dictar normas de emergencia (artículo 100, inciso 12 y 13 de la Constitución de la Nación Argentina, en adelante CN).

La Comisión Bicameral Permanente está prevista por la Constitución y se detalla su composición en el artículo 99, inciso 3 (último párrafo),¹³ con ocasión de regular los decretos de necesidad y urgencia, y se ex-

11 Colautti, Carlos E., “La delegación de facultades legislativas. Reflexiones con motivo de la ley 25.414”, *La Ley*, 2001-D-1272.

12 Así lo señaló expresamente en el debate parlamentario la diputada nacional Elisa Carrió.

13 Dice la norma en su parte pertinente: “El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato consideraran las cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

plicita el alcance en el artículo 100, incisos 12 y 13,¹⁴ con ocasión de establecer las funciones del jefe de Gabinete.

En resumen, de esas tres normas surge el mandato constitucional de que deben someterse a la Comisión Bicameral Permanente los decretos de necesidad y urgencia, los decretos delegados y las promulgaciones parciales de leyes. Está debidamente aclarado que esas normas extraordinarias le son “sometidas” a su control y que debe producir un urgente despacho para elevarlo a la consideración de ambas cámaras quienes los tratarán de inmediato.

El Congreso votó ambas delegaciones de atribuciones con muchas reservas, puestas de manifiesto aun en los discursos favorables a la medida, pero exhibió su impotencia al no establecer esa Comisión Bicameral Permanente de control.

Tan solo intentó, tímidamente, remedios no previstos en la Constitución como —en el caso de marzo de 2001— la creación de una simple comisión bicameral “hasta tanto se ponga en funcionamiento la Comisión Bicameral Permanente prevista en el artículo 100, inciso 12 de la Constitución Nacional” (artículo 5o. de la Ley 25.414) y, luego —en el caso de enero de 2002—, la creación de otra “comisión bicameral de Seguimiento la cual deberá controlar, verificar y dictaminar sobre lo actuado por el Poder Ejecutivo” (artículo 20 de la Ley 25.561). Se trataba de un hipotético e ilusorio “seguimiento” que dista notablemente del “sometimiento” que prevén los incisos 12 y 13 del artículo 100 CN. Los argentinos ya conocemos de la ineficiencia del “seguimiento” encomendado a otra comisión, también bicameral, en el caso de las privatizaciones de empresas y servicios públicos (artículo 14 Ley 23.696 de la “Reforma del Estado” en 1989).

Ya en junio de 1960, sabiamente nos advertía Sebastián Soler, desde su cargo de Procurador General de la Nación, en el *leading case* Cine Callao,¹⁵ sobre los peligros de los excesos de poder.

¹⁴ Dicen los incisos: “12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente”. Y “13. Refrendar conjuntamente con los demás Ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

¹⁵ *Fallos*, 247:121; cabe aclarar que el dictamen del Procurador General no fue seguido por la mayoría de la Corte Suprema en el caso.

Transcribimos:

Cuando un determinado poder, con el pretexto de encontrar paliativos fáciles para un mal ocasional, recurre a facultades de que no está investido, crea, aunque conjure aquel mal, un peligro que entraña mayor gravedad: el de identificar atribuciones legítimas en orden a lo reglado, con excesos de poder. Poco a poco la autoridad se acostumbra a incurrir en extralimitaciones, y lo que en sus comienzos se trata de justificar con referencia a situaciones excepcionales o con la invocación de necesidades generales de primera magnitud, se transforma, en mayor o menor tiempo, en las condiciones normales de ejercicio del poder. Ocurre después algo peor. Los mismos gobernados se familiarizan con el ejercicio, por parte del gobierno de atribuciones discrecionales para resolver los problemas. Y entonces, conciente o subconscientemente, pero siempre como si el derecho escrito vigente hubiera sido sustituido o derogado por un nuevo derecho consuetudinario, cada sector de la comunidad exige, si está en juego su propio interés y es preciso para contemplarlo, que la autoridad recurra a cualquier desvío o exceso de poder. A cualquiera, no importa en qué medida, basta que sea idóneo para que la pretensión reclamada sea inmediata y favorablemente acogida; y así como su concesión no comprometa el patrimonio estatal será más fácil y cómodo para el gobierno acordar lo pedido que negarlo. De esto se hace después una práctica. Así se va formando lo que se da en llamar ‘una nueva conciencia’. Nada va quedando ya que sea pertinente por imperio de la ley

...y sigue

Incluso puede acontecer que el gobernante, cuya máxima función es asegurar el imperio de la legalidad, busque revestir sus actos de gobierno, aun los legítimos, de una generosa arbitrariedad, llevando así al ánimo del pueblo la sensación de que un sistema de derecho estricto no es compatible con el progreso.

En todo este panorama de abandono que el Congreso presenta ante el gobierno en estos tiempos de crisis, resulta un dato aislado pero alentador, su veloz desempeño en los momentos en que tuvo que definir la asunción provisoria del presidente Duhalde después de los hechos de violencia que llevaron a la renuncia del anteriormente designado pocos días antes Rodríguez Saá.

Corrigiendo el error de la designación de Rodríguez Saá, en un procedimiento que presentaba vicios importantes desde el punto de vista

jurídico, la Asamblea Legislativa, integrada por ambas cámaras, resolvió la situación de acefalía de acuerdo con el artículo 88 CN. No debe dejar de apreciarse la legitimidad formal —que no es poco en estos tiempos— otorgada por el procedimiento seguido por la Asamblea Legislativa para la selección del actual presidente provisorio hasta el año 2003 —ahora sí— en un todo de acuerdo con lo establecido por la Constitución y la Ley de Acefalía 20.972 dictada en su consecuencia.

No obstante la debilidad que la situación provisorio implica para la autoridad elegida y la discutible representatividad real y actual¹⁶ de la Asamblea Legislativa electora, pocos han alzado su voz cuestionando jurídica y fundadamente la legitimidad formal de la designación ni la metodología constitucional empleada. Sólo se registran reclamos, con apoyo de encuestas, de celebración de elecciones antes del término estipulado de diciembre de 2003.

III. LA DEBILIDAD DEL PODER EJECUTIVO

Resulta evidente que esta sola legitimación formal de origen es débil para servir de base a las definiciones graves y fundamentales que el país hoy se ve compelido a resolver.

Tampoco es posible pretender que de una Asamblea Legislativa integrada por representantes de partidos políticos severamente cuestionados por la población, surja un resultado mejor, con mayor consenso y respaldo que el que ella presenta.

La sola provisoriedad del nuevo presidente, asumida expresamente por él en ese carácter,¹⁷ por un plazo de menos de dos años, ya atribuye una importante cuota de debilidad.

Per al margen de las consideraciones ocasionales expuestas, consideramos que el Poder Ejecutivo argentino, desde hace por lo menos dos décadas, ha perdido la fuerza que tradicionalmente se le atribuí.

Desde el derrumbe de los ejecutivos desempeñados por militares, luego de la derrota en Malvinas, pasando por la retirada anticipada del

¹⁶ No hay que olvidar el elevado porcentaje de votos en blanco y con nulidades provocadas que se verificaron en los comicios de octubre de 2001 donde se renovó la mitad de la Cámara de Diputados de la Nación y la totalidad del H. Senado nacional.

¹⁷ El presidente Duhalde, en reiteradas oportunidades, ha manifestado que no se postulará en las próximas elecciones generales de diciembre de 2003, para cargo alguno.

gobierno por parte de Alfonsín, no han habido ya ejecutivos realmente “fuertes” en Argentina.

Ni la esmerada apariencia y el protagonismo de Menem lo convertían en un presidente fuerte. Tampoco el aparente apoyo personal del presidente de los Estados Unidos, de esos tiempos, George Bush padre. Por el contrario, su personalismo y su concentración de poder, que no por concentrado se convierte en mucho, su ejercicio incontrolable de las facultades, lo hicieron débil frente a todas las presiones internas y externas, en especial las de orden económico, y sobre todo frente a la corrupción.

Un análisis breve, empleando algunos aspectos de la guía utilizada por Jorge Carpizo para un estudio analítico del Poder Ejecutivo mexicano,¹⁸ nos permite perfilar algunas notas del actual Ejecutivo argentino y descubrir que ya no estamos, como otrora, ante uno de los más fuertes del continente.

El presidente Duhalde no es el jefe real de un partido político mayoritario, ni cuenta con una compacta e incondicional lealtad de los integrantes del Partido Justicialista al cual pertenece. Tampoco ese partido —hoy mayoritario—¹⁹ es predominante sobre los demás. Ni siquiera una suma de todos los partidos tradicionales puede considerársela tal, ya que en las últimas elecciones nacionales generales más del 40% del electorado votó en blanco, no concurrió a votar (estando obligado a hacerlo) o anuló voluntariamente su voto. En la ciudad autónoma de Buenos Aires y en la Provincia de Santa Fe ambos distritos electorales suman un equivalente a la tercera parte del país el voto “bronca”²⁰ ganó las elecciones.

La economía ha sufrido fuertes transformaciones por haber experimentado una verdadera retirada del Estado de sus responsabilidades en las relaciones económicas. Son muy pocas las empresas estatales que hoy subsisten. Las prestadoras de los servicios públicos son grandes compañías frente a las cuales el Estado demuestra cotidiana y permanentemente su debilidad. Argentina llevó a cabo un esquema de privatizaciones

¹⁸ Carpizo, Jorge, “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 331.

¹⁹ El Partido Justicialista triunfó en las elecciones nacionales para legisladores realizadas en octubre de 2001.

²⁰ Así se denominó al voto nulo, anulado, en blanco, etcétera.

de servicios públicos definido en forma expresa más como oportunidad tentadora de negocios quiméricos que teniendo en vistas el futuro del servicio a ser prestado,²¹ es decir, el interés de la población. El presidente argentino carece de poder significativo en el terreno económico, tanto en las actividades de gestión como en las de control.

Tampoco posee el Poder Ejecutivo una sensible influencia en la opinión pública. Los medios de prensa y difusión, radios, diarios, revistas, TV, sistemas de cable, etcétera, presentan un alto grado de concentración en reducidos grupos que exhiben abiertamente su vinculación con intereses económicos y han convertido esa influencia en la opinión en una mercadería que debe ser negociada con ellos por cada conductor político interesado.

Finalmente, el resorte militar, que aún se encuentra en manos del Ejecutivo, ha dejado de tener el relieve que hace dos décadas detentaba nuestro país. Un senador nacional afirmó hace unos meses que un intento militar de golpe de Estado podría ser aplacado con un cuerpo municipal de bomberos voluntarios.²²

En este cuadro de situación, donde el Poder Ejecutivo sólo ha crecido en poder de aquellos terrenos en que ha decaído otro por sus propias causas, parece oportuno el recuperar algunos de los controles, en especial, los necesarios para el ejercicio de las facultades extraordinarias hoy puestas en manos del presidente.

IV. LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

No perdemos la esperanza de que el Congreso reasuma, en términos razonables, parte del terreno perdido. Y es necesario que lo haga de inmediato. Una forma de hacerlo consiste en designar inmediatamente la Comisión Bicameral Permanente que ponga algún freno y control a la delegación amplísima de poderes realizada en favor del Ejecutivo a través del artículo 1o. de la Ley 25.561.

Estamos convencidos de la estricta necesidad de la Comisión porque la inexplicable amplitud de delegación, tanto en su contenido material como en su duración temporal, lejos de otorgarle fuerza al presidente

²¹ Hicimos un análisis de estos temas en *Constitución y economía*, Buenos Aires, Depalma, 2000.

²² Se trata del senador nacional Antonio Cafiero.

provisorio le coloca en situación de extrema debilidad al carecer de contrapesos institucionales donde refugiarse frente a las fuertes presiones de los sectores interesados tanto en la puja coyuntural por la distribución de los escasos recursos hoy disponibles, como en el tirono estructural respecto de las definiciones graves que hoy debe asumir el país muy especialmente en materia de política económica y de integración en este mundo globalizado.

Dice Rawls que

...si bien la idea de legitimidad está claramente relacionada con la justicia, es notable que su especial papel en las instituciones democráticas es autorizar un procedimiento apropiado para tomar decisiones cuando los conflictos y desacuerdos en la vida política convierten en imposible o raramente esperable la unanimidad.²³

El ejercicio por el Poder Ejecutivo de las facultades legislativas en nuestra historia reciente, plena de decretos de necesidad y urgencia y delegados, no ha brindado solución alguna en los casos en que reiteradamente se ha practicado de tal forma; por el contrario, han sumido a la República y a ese mismo Poder Ejecutivo en una debilidad evidente. Es más, han posibilitado la consagración, aparentemente incuestionable desde el punto de vista formal, de verdaderos atentados contra los intereses del país cuando no de escandalosa corrupción.

Como ya no es posible echar atrás —sin grave daño para el proceso coyuntural en curso— la delegación de atribuciones legislativas efectuada, reviste particular importancia que el Congreso ponga especial esmero en designar esa Comisión Bicameral Permanente.

El control especial de comités de legisladores sobre la ejecución de los planes de desarrollo económico y social, representa un esfuerzo de rescatar el control legislativo sobre la administración, y dada la amplitud que está alcanzando la planificación, puede convertirse en el resorte más poderoso de la acción interorgánica.²⁴

²³ Rawls, John, “Réplica a Habermas”, Habermas, Jürgen y Rawls, John, *Debate sobre el liberalismo político*, introducción de Fernando Vallespín, Barcelona, Paidós, 1998, p. 137.

²⁴ Sáchica, Luis Carlos, “El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina”, *El predominio...*, cit., p. 418.

Esta Comisión de rango constitucional, debe ser integrada por legisladores que sean figuras notables que, dentro de la crisis señalada, posean capacidad de convocatoria, idoneidad y confiabilidad en sus actitudes cívicas y políticas. La oportunidad es grave y fundamental. Esta credibilidad debe ser de una magnitud que, en lo posible, trascienda las fronteras nacionales. Debe procurarse que los designados hayan sido electos en el proceso electoral de octubre de 2001 a fin de que sus títulos revistan el mayor respaldo disponible. Y debe ser conducida por los senadores porque surgirán de la Cámara cuya renovación fue total en octubre último.

La Comisión debe estar integrada por pocas personas para que sea posible el conocimiento de cada uno de sus componentes; nadie confía en lo que no conoce.

Resulta de particular importancia el amplio prestigio personal de cada uno de los miembros porque el solo hecho de la pluralidad en su integración es un dato que, lejos de garantizar idoneidad y solvencia, más bien promete discusión estéril y disolución de la responsabilidad institucional ya eludida por el Congreso mismo en las mencionadas delegaciones.

Es la oportunidad de que la Comisión Bicameral Permanente cumpla frente a la legislación delegada en el gobierno el rol que le cabe al Congreso y se constituya en un pequeño Parlamento²⁵ que brinde el control que, en su respaldo, necesita el Poder Ejecutivo para su desempeño en estos críticos tiempos. Que no se limite a un control formal y de información²⁶ o seguimiento sino al funcionamiento efectivo del procedimiento de aprobación o rechazo a través de un despacho que es elevado al plenario de cada Cámara que “de inmediato considerarán” (artículo 99, inciso 3 último párrafo, CN).

De igual modo, la Comisión deberá ser dotada de un procedimiento especial que extraiga a este instrumento del común de los reglamentos parlamentarios, que ya descalificó acertadamente Italo Luder²⁷ hace más

²⁵ Haro, Ricardo, *Constitución gobierno y democracia*, prólogo de Pedro J. Frías, Córdoba, Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba, 1987, p. 61.

²⁶ Lions, Monique, *El Poder Legislativo en América Latina*, México, UNAM, 1974, p. 89.

²⁷ Luder, Italo A., “Sociología del Parlamento”, *La Ley*, Buenos Aires, t. 92, p. 784.

de cuatro décadas, y donde estén precisamente definidos “el trámite y los alcances de la intervención del Congreso” (artículo 99, inciso 3 último párrafo, CN).

La Comisión Bicameral Permanente que proponemos sea designada, puede y debe acercar y aportar al proceso político en curso la representatividad y el prestigio que los partidos políticos argentinos hoy no están en condiciones de ofrecer y que el conductor provisorio, como le ocurrirá al definitivo que lo suceda, necesita imprescindiblemente para cumplir su tarea.

La recuperación de espacio político que le es exigible al Congreso en estos tiempos resulta necesaria para el fortalecimiento del sistema por cuanto —parece evidente— ya no es posible “fortalecer” más al presidente. Los argentinos debemos procurar salir de la vieja ilusión del advenimiento del Ejecutivo líder providencial. Al menos, debemos entender que a ese líder —en todo caso— no se lo fabrica con atribuciones extraordinarias e incontroladas.

Dotar de poderes discrecionales al Ejecutivo, puede considerarse demostrado —porque ya lo intentamos—, es una respuesta equivocada a la crisis; y lo es más si lo que se pretende es que como resultado de ello el presidente se transforme en líder providencial.

En estos tiempos de crisis política el fortalecido debe ser el sistema, a través del correcto uso de los mecanismos que el ordenamiento jurídico pone a nuestra disposición en el texto constitucional y que no hemos empleado hasta ahora. Consideramos que ésta es la orientación de las respuestas que los hombres de derecho debemos acercar a la comunidad que nos compromete y que, con todo derecho, puede exigirnos.

V. APÉNDICE

LEY 25.414:

Artículo 1o.: “Facúltase al Poder Ejecutivo nacional al ejercicio de las siguientes atribuciones hasta el 1o. de marzo del año 2002. I. Materias determinadas de su ámbito de administración: a) Decidir la fusión o centralización de entes autárquicos, reparticiones descentralizadas o desconcentradas o la descentralización de organismos de la administración central, pudiendo otorgarles autarquía. b) Transformar entidades autárquicas, reparticiones descentralizadas o desconcentradas, total o parcial-

mente, en empresas públicas, sociedades del Estado u otras formas de organización jurídica, para que puedan cumplir su objeto sin más limitaciones que las que determinen las necesidades de un mejor funcionamiento y eficacia en su gestión o resulten de la Ley de Administración Financiera núm. 24.156. c) Sujetar al personal de los entes comprendidos en los supuestos contemplados en el inciso *b*, a las normas del derecho común. Las normas que se dicten a tal efecto garantizarán a los trabajadores la preservación de los derechos adquiridos en virtud de la ley marco de regulación del empleo público nacional cuando queden sujetos al régimen laboral y gozarán de la estabilidad en el empleo por ella prevista por el término de dos (2) años a partir del momento en que se modifique la naturaleza del vínculo laboral al que estén sujetos, quedando vigente por dicho lapso el Convenio Colectivo de Trabajo aplicable. Durante el término indicado en el párrafo precedente, las partes deberán negociar un nuevo Convenio Colectivo de Trabajo. En el caso de no arribarse en ese lapso a un nuevo Convenio Colectivo de Trabajo, las partes deben someterse a un arbitraje. d) Desregular y mejorar el funcionamiento y la transparencia del mercado de capitales y de seguros, garantizando el debido control del sector. e) Modificar la Ley de Ministerios, según lo estime conveniente. f) Con el objeto exclusivo de dar eficiencia a la administración podrá derogar total o parcialmente aquellas normas específicas de rango legislativo que afecten o regulen el funcionamiento operativo de organismos o entes de la administración descentralizada, empresas estatales o mixtas, o entidades públicas no estatales, adecuando sus misiones y funciones; excepto en materia de control, penal o regulatoria de la tutela de intereses legítimos o derechos subjetivos de los administrados, y con respecto al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. II. Emergencia pública: a) Crear exenciones, eliminar exenciones excepto aquellas que beneficien los consumos que integran la canasta familiar o las economías regionales, Sociedades Cooperativas, Mutuales, Asociaciones y Obras Sociales Sindicales; disminuir tributos y tasas de orden nacional, con el objeto de mejorar la competitividad de los sectores y regiones y atender situaciones económico sociales extremas. Autorizar la devolución, acreditación o compensación con otros tributos de los saldos en favor a que se refiere el primer párrafo del artículo 4o. de la Ley de Impuesto al Valor Agregado (t.o. 1997), así como regímenes de regularización y facilidades

de pago. b) Modificará los procedimientos aduaneros, tributarios o de recaudación previsional al solo efecto de otorgar a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires igual tratamiento que al Estado Nacional en su condición de personas de derecho público a condición de reciprocidad con el objeto de mejorar la recaudación, reducir la evasión y evitar el contrabando. c) Crear tasas o recursos no tributarios con afectación específica para el desarrollo de proyectos de infraestructura, los que serán definidos con criterio federal y distribución equitativa en todo el territorio nacional, respetando la rentabilidad económico-social de las obras y siempre que la percepción de las tasas o recursos no tributarios se efectúe con posterioridad a la habilitación de las obras, salvo que sea para reducir o eliminar peajes existentes. d) Establecer medidas tributarias especiales, tales como diferimientos, reintegros, deducciones, regímenes especiales de amortización y/o bonificaciones de impuestos en los departamentos provinciales cuya crisis laboral, en general, derive de la privatización de empresas públicas. El Poder Ejecutivo nacional deberá establecer las características y condiciones para ser considerados como tales. e) Dar continuidad a la desregulación económica derogando o modificando normas de rango legislativo de orden nacional sólo en caso de que perjudiquen la competitividad de la economía, exceptuando expresa e integralmente toda derogación, modificación y suspensión de la Ley de Convertibilidad núm. 23.928, de los Códigos Civil, de Minería y de Comercio o en materia penal, tributaria, laboral del sector público y privado, salud, previsional, de las asignaciones familiares, la Ley Marco Regulatorio del Empleo Público (núm. 25.164) y la Ley núm. 25.344 de Emergencia Pública, en lo referido al pago de la deuda previsional con Bonos Bocón III, contenidos en el artículo 13 de la mencionada Ley. III. Las delegaciones previstas en esta Ley excluyen la privatización total o parcial y/o cesión en garantía de empresas públicas, universidades, Banco de la Nación Argentina y otras entidades financieras oficiales, Administración Federal de Ingresos Públicos, entes reguladores de servicios públicos, la participación del Estado Nacional en entes y/o empresas binacionales, Parques Nacionales e Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. También se excluye la modificación de la autarquía del Banco Central de la República Argentina y de las universidades nacionales así como el artículo 55 de la Ley núm.. 25.401. Para la transferencia de empresas,

sociedades o cualquier otra forma de organización jurídica de propiedad del Estado nacional, deberán seguirse los procedimientos previstos en la Ley núm. 23.696.

LEY 25.561:

Artículo 1o.: “Declárase, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo nacional las facultades comprendidas en la presente ley, hasta el 10 de diciembre de 2003, con arreglo a las bases que se especifican seguidamente: 1. Proceder al reordenamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios. 2. Reactivar el funcionamiento de la economía y mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos, con acento en un programa de desarrollo de las economías regionales. 3. Crear condiciones para el crecimiento económico sustentable y compatible con la reestructuración de la deuda pública. 4. Reglar la reestructuración de las obligaciones, en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario instituido en el artículo 2o.”.

Artículo 2o.: El Poder Ejecutivo nacional queda facultado, por las razones de emergencia pública definidas en el artículo 1o., para establecer el sistema que determinará la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras, y dictar regulaciones cambiarias.