

"No es que la delegación de facultades esté prohibida para los malos y admitida para los buenos. La concepción republicana dice que la delegación de facultades es mala per se porque roba atribuciones a uno de los poderes del Estado. Entonces, esto no es contra un gobierno ni un presidente; no es oposición de ninguna naturaleza sino preservación del rol institucional del Parlamento". (Discurso diputada Elisa Carrió de fecha 13 de noviembre de 2003 - Periodo 121 Reunión 24 en oportunidad del tratamiento del Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2004).

I.- La norma constitucional es clara: "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" (artículo 76).

Y el artículo 99, en su inciso 3°, insiste: "*El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo*".

Habilitando dichas disposiciones "Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos...".

La historia argentina nos ha demostrado que en nombre de la democracia se puede violar la Constitución Nacional y destruir la República.

Por eso, consecuente con mi historia y una vez más, para tratar de evitar que nos lamentemos años después, he decidido no acompañar el dictamen de mayoría basado en el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo, que declara la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal,

administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social; toda vez que, mediante el artículo 1° y sucesivas disposiciones, se delega en el Poder Ejecutivo Nacional, las facultades legislativas en forma ilimitada y por ende, se violan los parámetros exigidos por el artículo 76 de la Constitución Nacional.

Ello en tanto, contrariamente a lo señalado, las bases de delegación establecidas en el artículo 2°, no ponen ningún límite ni parámetro razonable a la delegación, lo que hace que las facultades otorgadas se conviertan en poderes de una discrecionalidad absoluta e incontrolable; lo que a su vez, tornaría el acto de esta Cámara en un claro caso de otorgamiento de facultades extraordinarias por las que la fortuna de los argentinos quedarían a merced del gobierno nacional, en violación también, a la prohibición expresa dispuesta por el artículo 29 de la Constitución Nacional.

Por otro lado, se observa el incumplimiento de los requisitos constitucionales, también respecto del plazo fijado para la delegación, que en principio aparenta extenderse hasta el 31 de diciembre de 2020, pero luego, se extiende en algunos casos sin una fecha cierta, y en otros, más allá de la declaración de emergencia, e incluso, más allá del plazo de duración del mandato del presidente electo.

Ahora bien, como adelanté, a lo largo de mis años de ejercicio del mandato como diputada de la Nación, he asistido a muchos arrebatos de nuestras facultades por parte de los distintos Poderes Ejecutivos, mantenido una posición coherente y constante respecto a este tema, y puedo ver que en esta ocasión, con el proyecto de ley remitido por el presidente Alberto Fernández, se postula un esquema análogo al del año 2002: la declaración de la emergencia pública en diversas materias, y la consecuente descarga por parte del Poder Legislativo de poderes extraordinarios que por imperio constitucional le han sido otorgados como una facultad exclusiva y excluyente.

La delegación de facultades legisferantes que estriban en la declaración de una situación de emergencia pública no es novedosa en la vida institucional argentina de las últimas décadas; por el contrario, la historia da cuenta de numerosas oportunidades en las que las mayorías parlamentarias imperantes

han otorgado y convalidado, sin ningún tipo de control, potestades que la Constitución Nacional ha prohibido de forma expresa, convirtiendo en regla lo normado por la ley suprema como excepción y minando, como resultado de ello, las bases que sostienen al principio republicano de división de poderes consagrado en su primer artículo y con ello, el contrato social del pueblo de la Nación y su integración al amparo de un Estado de derecho.

Mi postura al respecto siempre ha sido la misma: no ha cambiado sin perjuicio de pertenecer a un partido del oficialismo o a un bloque de oposición, porque debe mantenerse la coherencia, no sólo como un mero acto de demostración de las prácticas políticas, sino como una verdadera herramienta de fortalecimiento de la República.

Por ello entiendo oportuno exponer algunas intervenciones que dan cuenta de la coherencia que he mantenido a lo largo del desempeño de mis mandatos como diputada de la Nación, justamente en no convalidar facultades exorbitantes en el poder gobernante, para que se entienda que no se trata de una oposición aislada a un gobierno en sí.

A principios del año 1996, durante el transcurso del segundo mandato del presidente Carlos Saúl Menem, el partido entonces gobernante impulsó la sanción por parte de este Congreso Nacional de las dos primeras grandes leyes delegantes frente a las cuales intervine en mi carácter de diputada de la Nación: la Ley 24.629 de "reforma del Estado" o "reorganización administrativa" y la Ley 24.631, que implementó una reforma tributaria.

El 7 de febrero de dicho año, me manifesté al respecto en mi primer mandato como diputada nacional, cuando me tocó tratar el tema, y desarrollé diversas cuestiones políticas y constitucionales implicadas en la delegación de facultades legislativas.

Allí sostuve y desarrollé la existencia de una íntima vinculación entre el modelo de Estado y la delegación de facultades legislativas, apuntando el origen socio-político de la descarga de potestades materialmente legislativas en el aparato burocrático del Poder Ejecutivo como el resultado de la mutación acaecida en el Estado liberal burgués, a causa del

impacto de las profundas transformaciones producidas por la creciente complejidad de la sociedad industrial, y la demostración de la falacia de la fe racionalista de una sociedad librada a su propia interacción; ello, sumado a la irrupción de un nuevo mercado político, nacido a la luz de la ampliación del sufragio y la consiguiente democratización de la sociedad.

Expuse que el redimensionamiento de las funciones estatales surgió con el fin de corregir las disfuncionalidades provocadas por el mercado, impedir la explosión social, asegurar el mantenimiento del sistema capitalista y atender la creciente demanda del nuevo mercado político.

El aumento de sensibilidad estatal frente a los problemas sociales, la convergencia hacia un Estado de derecho material con alto contenido social, determinó un significativo aumento de las competencias públicas, marcando la necesidad de una creciente producción normativa para cuya formulación no bastaba el mero conocimiento político, sino que, dada la creciente complejidad de la articulación social y de los problemas a enfrentar, era imprescindible contar con el conocimiento del experto, y en consecuencia sólo factible de ser proyectada con auxilio de una burocracia técnica que se encontraba en la órbita del poder administrador: de esta forma se inició la transferencia de parte de la función legislativa al área ejecutiva a través de la legislación secundaria.

El Estado asistencial era a su vez Estado democratizado, y a su vez burocratizado. Democratizado por la ampliación del mercado político y burocratizado porque dicha ampliación implicaba dar satisfacción a crecientes demandas sociales, que solo podrían ser implementadas a partir de una creciente intervención del Estado en el mercado económico. Ello explica que la delegación de facultades legislativas haya operado efectivamente en mayor proporción en este campo, dada la complejidad de las relaciones económicas y sociales que caracterizaban al industrialismo, donde el manejo de los expertos de la burocracia técnica resultaba imprescindible; sostuve también que esta facultad se transfirió a las burocracias técnicas fuertemente autonomizadas y que en forma creciente estuvieron influidas por intereses privados y clientelares.

En dicha inserción abordé asimismo la cuestión relativa la crisis del Estado de bienestar, señalando sus posibles causas y analizando también las consecuencias que traería aparejada la implementación de una propuesta neoliberal y la delegación de facultades legislativas en materia económica con el propósito de aplicar políticas de desregulación y regresión del Estado asistencial: en efecto, la delegación legislativa que está implícita y expresamente cuestionada en el dictado de proyectos de leyes delegantes implican cuestiones sustantivas que trascienden la delegación legislativa en sí misma.

Así, -y en lo central de lo que nos convoca-, advertí que la delegación legislativa contenía una cuestión mucho más profunda y que quizá fuera el centro del debate entre democracia, economía y política a fines del siglo XX: el significado y alcance de sacar al órgano parlamentario, al órgano congresional por excelencia de todo lo que tuviese que ver con la economía y la administración.

Contra la posible configuración de este quiebre institucional nos encontrábamos quienes sosteníamos que era necesario que la política siguiese ejerciendo su función de control de la economía y de la administración como única manera de posibilitar un espacio público de discusión y de debate pluralista acerca de las cuestiones sociales y económicas.

En dicha ocasión sostuve que la materia revestía una gravedad extrema y de alta política legislativa, puesto que lo que se pretendía a través de las leyes delegantes era la abdicación por parte del parlamento de facultades propias, para sacarlo definitivamente fuera de toda estrategia de reforma del Estado; lo que se estaba discutiendo en suma y como política asistencial, era nuestra propia supervivencia como poder real del Estado.

Señalé que el debate profundo de esta cuestión no podía remitirse exclusivamente al análisis constitucional, al análisis puntual de cada una de las disposiciones y su correspondencia con las normas constitucionales: este Congreso debía también tomar conciencia de la profunda discusión que subyacía detrás de los problemas de legitimación y de supervivencia que se le planteaban por esta vía.

Por su parte, en dicha inserción desarrollé las bases jurídicas de tipo constitucional sobre las que estribarían los fundamentos de mis decisiones en materia de legislación secundaria durante el transcurso de mi desempeño parlamentario.

Sostuve que lo que el Congreso haría en dicha sesión sería crear un precedente de desarrollo constitucional de las disposiciones constitucionales de 1994 en la materia. Esta advertencia la hacía para poner de relieve la importancia que en el relato de la nueva Constitución tenía la discusión acerca del sentido y el alcance de las facultades delegadas.

Esgrimí que las disposiciones constitucionales debían ser examinadas siguiendo un criterio exegético sistemático, de modo tal que todas las normas del sistema que forman la Constitución Nacional pudiesen ser interpretadas de manera conciliatoria entre ellas. Consiguientemente, aquellas cuestiones relativas a la delegación legislativa debían ser examinadas a la luz de tres disposiciones de la Ley Fundamental, dos de ellas expresas en punto a la legislación secundaria que, diríamos, es el género que precede la cuestión: una relacionada con los llamados decretos de necesidad y urgencia, contenida en el artículo 99 inciso 3; la otra, se encuentra contenida en el artículo 76, y 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.

A su vez, indiqué que debía incorporarse necesariamente una nueva norma por imperio de esta interpretación sistemática: la vieja cláusula de defensa de la democracia contenida en el artículo 29 de la Constitución Nacional.

En efecto, es el juego sistemático de estas tres normas del cual debe surgir la interpretación correcta del artículo 76 de la Constitución Nacional en materia de facultades delegadas.

Aseveré que, en primer lugar, corresponde decir que ambas normas, tanto el artículo 99 inciso 3 como el artículo 76, establecen un principio prohibitivo expreso en materia de legislación secundaria. Señalan claramente que no puede el Poder Ejecutivo asumir funciones legislativas ni puede el Congreso delegar estas funciones, de modo tal que esto ya nos señala la primera pauta de interpretación de esta norma constitucional.

De la prohibición contenida en el primer párrafo se desprende claramente que la interpretación debe ser con sentido estricto, es decir; que en la duda debe estarse claramente por la prohibición y no por la habilitación. La habilitación y las materias y contenidos allí especificados constituyen una excepción al principio prohibitivo expresado en el primer párrafo de ambos artículos, y que además se encuentra expresamente reforzado y sancionado penalmente por el artículo 29 de la Constitución Nacional.

¿Por qué dije que deben ser interpretados sistemáticamente? Porque el artículo 76 luego de prohibir expresamente la legislación delegada, señala que sí lo podrá hacer en materias determinadas de administración o de emergencia pública. Este fue uno de los motivos de mi oposición en carácter de convencional constituyente al Núcleo de Coincidencias Básicas ya que las palabras contenidas en el artículo 76 me resultaban vagas, tanto a la palabra administración como a la palabra emergencia.

Expuse que resultaba preciso señalar que, pese a la vaguedad -sobre todo del término emergencia pública- la emergencia en el contenido sistemático de la Constitución del 94 no autoriza a emitir disposiciones de carácter legislativo en lo que se ha dado en llamar la reserva de ley absoluta, es imposible de ser tanto delegada como de ser asumida por el Poder Ejecutivo en caso de urgencia.

Desarrollé la temática relativa a la existencia de un núcleo de potestades legislativas en determinadas materias que bajo ningún concepto pueden ser objeto de delegación ni de asunción de facultades por parte del Poder Ejecutivo -reserva de ley absoluta- contenida en el artículo 99 inciso 3, cuando prohíbe en forma absoluta al Poder Ejecutivo asumir potestad legislativa en materia tributaria, en materia penal, en materia de partidos políticos y de régimen electoral.

Esto quiere decir que si el Poder Ejecutivo aun mediando emergencia, aun mediando urgencia no puede disponer con carácter legislativo ninguna de estas materias, una interpretación sistemática indica que esta zona de reserva legal absoluta también limita la posibilidad de delegación legislativa en el

Poder Ejecutivo, toda vez que la palabra emergencia equivale también, de alguna manera, a la necesidad y urgencia prevista en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

Apunté que la reserva de ley es un capítulo de lo que se ha dado en llamar las reservas legislativas, en general dispuestas en los textos constitucionales. Son aquellos ámbitos asignados en forma exclusiva para su producción al Poder Legislativo.

Allí expuse el origen y desarrollo de la doctrina alemana de la reserva de ley sistematizada por Otto Mayer, quien efectuó la distinción entre relaciones generales y especiales de sujeción de modo tal que solo a las primeras les cabe las reservas de ley. Es decir, las relaciones generales de sujeción establecen entre el Estado y todos los ciudadanos en cuanto tales protegiendo la libertad y la propiedad, las segundas vinculan solo a quienes están en una relación de sujeción o deber con el Estado.

La dualidad de normas dada por la ley producto de la asamblea y el reglamento -atributo del principio monárquico- se ordena sobre el principio de la supremacía de la ley, pero a la vez este criterio se complementa con el principio de las materias reservadas a la ley, esto es con la afirmación de que ciertas materias especialmente importantes han de ser objeto exclusivo de la regulación legal sin que el poder reglamentario general como poder independiente de la ley pueda entrar en ellos.

Con posterioridad a desarrollar in extenso esta doctrina, indiqué que ni aun la emergencia puede hacer relativa estas reservas absolutas de ley que tienen justamente el objetivo de impedir que la delegación produzca una concentración del poder que convierta en tiranía a cualquier gobierno de turno y además ésta es la única interpretación que cabe en función de la clara limitación y expresa sanción que surge del artículo 29 de la Constitución Nacional cuando prohíbe la concesión de facultades extraordinarias. Sostuve que esta es, en consecuencia, la única interpretación constitucional posible y que además tiene expreso respaldo en la intención constituyente.

Apunté que, si leemos todo el debate de la Convención Nacional nos daremos cuenta de estaba claro en la intención de

los constituyentes establecer estas zonas de reserva de ley absoluta.

En lo atinente al proyecto en tratamiento en ese entonces, llamado reforma del Estado, en el que la delegación encontraba su supuesto fundamento con ser materia de administración contemplada en el artículo 76 de la Constitución Nacional, analicé expresamente todo el texto de dicho artículo. El mismo señala que puede existir delegación con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. Para analizar la constitucionalidad de una ley, había que interpretar lo que es una ley de bases, ya que era una nueva terminología que se incorporaba, traída de alguna manera del texto español al lenguaje constitucional argentino. La ley de bases es llamada la ley justamente que habilita de alguna manera o que habilita al Poder Ejecutivo a dictar decretos legislativos, es decir, ley en sentido sustancial.

Indiqué que, siguiendo a Ignacio de Otto en su obra Derecho constitucional, "Sistema de fuentes", la ley de bases es aquella que debe "delimitar con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse para su ejercicio"; no solo tiene que delimitar el objeto sino también la intensidad del poder innovador que se confiere al gobierno que habrá de actuar a los "principios y criterios" que la ley establezca.

Estos principios y criterios podrán tener mayor o menor concreción. Y correlativamente será menor o mayor la libertad del gobierno, pero en todo caso su contenido ha de ser tal que no quepa hablar de un apoderamiento pleno aunque sea en el límite de la materia concreto objeto de delegación. Debe haber en otras palabras, un "programa" que permita conocer exactamente los criterios básicos de la legislación a aprobar. Y refiriéndose a la Constitución italiana en materia de delegación legislativa, otra de las fuentes primordiales tenida en cuenta por los convencionales constituyentes al sancionar el artículo 76 de la Constitución Nacional, en su brillante obra de "Diritto Costituzionale" en el volumen primero el "Sistema de las fuentes del derecho", Gustavo Zagrebelsky, señalaba que hay que distinguir primordialmente la ley de delegación, que es la que habilita el ejercicio de la función por parte del Poder

Ejecutivo, del decreto legislativo concretamente, que es el ejercicio de la función delegada por parte del Poder Ejecutivo.

En cuanto a la ley de delegación aducía dicho autor que en primer lugar debe definirse el objeto, es decir la materia de delegación y en este caso volvía a reiterar obviamente la doctrina de reserva absoluta y la imposibilidad que haya ley de delegación en determinadas materias como pueden ser en los aspectos que se hacen a los derechos fundamentales, tratados internacionales, aprobación de presupuesto, institución de comisiones, leyes constitucionales, aprobación de los estatutos regionales, y resolución de conflictos de intereses. Justamente la necesidad de que la ley de delegación precise el objeto o la materia donde se habilita la misma está en función de impedir la atribución de plenos poderes, la abdicación del Parlamento un punto a favor del gobierno, en segundo lugar la ley de bases debe contener la determinación de los principios o criterios directivos, el principio consiste en la norma fundamental que da unidad lógica y política a la disciplina que ha de ser escrita por el gobierno y los criterios directivos consisten en la determinación de la finalidad del acto normativo.

Esto se traduce concretamente -señalaba Zagrebelsky- en que la ley de delegación debe delimitar perfectamente la actividad del gobierno de modo de impedir la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para no ingresar en el riesgo de que funcione como una ley de plenos poderes. Si los criterios son muy amplios y las directrices son muy vagas en definitiva se puede llegar a declarar la inconstitucionalidad de la ley de delegación y en consecuencia la nulidad del decreto legislativo del gobierno.

Además, expone con razón que esos principios son esenciales a los efectos del control posterior por parte del Parlamento y también del control judicial para poder verificar la legitimidad del decreto legislativo.

Como consecuencia de la doctrina constitucional expuesta, en dicha oportunidad voté por la negativa de los proyectos, sosteniendo mi postura en que contenían innumerables vicios que tornaban absolutamente inconstitucional la delegación legislativa.

En lo referente a las Leyes dictadas a partir de la cláusula transitoria octava sostuve:

En agosto de 1999, habiendo transcurrido cinco años de la reforma constitucional de 1994 y en virtud de la cláusula transitoria Octava del cuerpo normativo constitucional, el Congreso de la Nación ratificó en el Poder Ejecutivo, por medio de la sanción de la Ley 25.148, por el plazo de tres años, la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública, emitidas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994.

Dicha prórroga se repetiría mediante las leyes 25.645, 25.918, 26.135 y 26.519 en los años 2002, 2004, 2006 y 2009 respectivamente. Resulta necesario efectuar algunas consideraciones a propósito de esta sucesión de leyes.

En primer lugar, cabe señalar que en oportunidad de discutirse el proyecto en esta Honorable Cámara de Diputados, acordé, junto a otros diputados, un dictamen en el que se sustituía el artículo 2° que había sido aprobado por el Senado por un texto que hubiera permitido tener conocimiento fehaciente de cuáles son las leyes que delegan facultades y las que el Poder Ejecutivo utiliza, a fin de que el Congreso pudiera referirse a cada una de ellas, evaluando la necesidad de ratificar o de no ratificar, en cada caso particular, dicha delegación.

Decía aquel dictamen (O.D. N° 2.318/99) en su artículo 2° que "las normas dictadas al amparo de la legislación delegante mantienen su vigencia, según la jerarquía del órgano que las dictó.

"A tales efectos los organismos de la administración informarán durante el plazo de un año al Poder Ejecutivo las atribuciones de administración que resultan de delegación legislativa, que utilizan corrientemente, o las que encuentran disponibles para afrontar situaciones de emergencia pública, con el fin que el Poder Ejecutivo, si lo considera conveniente y se cumplen las condiciones del artículo 76 de la Constitución Nacional haga uso de las facultades conferidas en el artículo 1° de esta ley".

Cuando el proyecto fue tratado en el recinto, manifesté lo siguiente con relación a esta propuesta -adoptada por la Comisión de Asuntos Constitucionales-: "[e]ste plazo está dado a las administraciones como el Banco Central, la AFIP, etcétera, para que puedan ordenar la legislación secundaria y remitirla al Poder Ejecutivo para que dicte decretos a partir de lo que dispone el artículo 76 de la Constitución Nacional. No pueden los órganos de administración ejercer legislación delegada, sino mediante un decreto del Poder Ejecutivo. Esto va a permitir ordenar la situación y que el Congreso de la Nación pueda dictar una ley que zanje la cuestión vinculada con la legislación delegada".

La Cámara de Diputados modificó el texto que había recibido del Senado, incorporando como artículo 2° el transcripto supra. No obstante, el Senado insistió con su redacción original. De esta forma, se perdió la oportunidad de que el Congreso contara con las herramientas necesarias que le permitieran evaluar, en cada caso concreto, si correspondía la ratificación en el Poder Ejecutivo de la delegación de facultades efectuada con anterioridad a la reforma constitucional.

El resultado arrojado por dicha votación impidió que tanto la ciudadanía como los decisores políticos y jurídicos contaran con información precisa respecto al conjunto de normas aprobadas en forma indeterminada, aprobándose sucesivamente prórrogas mecánicas y genéricas de un acervo normativo desconocido para quienes estaban entonces representando al pueblo de la Nación.

En segundo lugar, a propósito del principal argumento en razón al cual se sostenía este tipo de prórroga colectiva, si bien desde el bloque de la mayoría se argumentaba que una nueva prórroga resultaba indispensable, en tanto de otra forma se produciría la caída in totum del ordenamiento jurídico, siempre entendimos que ello no atendía a la verdad, ya que, en caso de que el Ejecutivo quisiera hacer uso de una atribución legislativa, y ya no contara con una norma que le delegara tal atribución, lo que debería haber hecho es enviar un proyecto al Poder Legislativo con su propuesta de regulación; aun cuando ocurriera alguna situación extrema, de tal gravedad y urgencia cuya solución no pudiera esperar los tiempos que conlleva el trámite legislativo, también cuenta el Poder Ejecutivo con la posibilidad de dictar un decreto de necesidad y urgencia,

siempre dentro del marco habilitado por la Constitución Nacional.

En tercer lugar cabe referirnos a los efectos negativos de estas leyes. A lo largo de estos años y en ocasión de su tratamiento, consideramos que una prórroga masiva afectaba el sentido de la cláusula transitoria octava de la Constitución Nacional, y del propio artículo 76, ya que se obtiene lo que ambas normas intentaron impedir: que el Poder Ejecutivo ejerciera atribuciones propias de otro poder del Estado, el Legislativo.

Por su parte, entendimos que el 2° artículo de esta sucesión de leyes, que reglamenta al artículo 76 de la Constitución Nacional en lo que hace al vocablo "materias determinadas de administración" utilizado en dicha cláusula constitucional, resultaba sumamente insuficiente, por impreciso y carente de contenido, lo que, en lugar de acotar las facultades del Congreso en materia delegante, no hacía sino ampliar el espectro de competencias en el que éste podría descargar sus atribuciones constitucionales en el Ejecutivo.

El artículo 2° enumeraba qué se considera materia de administración, pero con tal falta de precisión, que daba lugar a muchas interpretaciones y conflictos. Como además se disponía en el inciso f) que también quedaba comprendida "toda otra materia asignada por la Constitución Nacional al Poder Legislativo, que se relacione con la administración del país", lo cierto es que no aclaraba en nada cuáles eran las materias determinadas de administración que correspondían al Legislativo y que fueron delegadas con anterioridad a la reforma de 1994 al Poder Ejecutivo, ya que el artículo podría haberse resumido a lo siguiente: se considera materia determinada de administración toda materia relacionada con la administración del país.

Por tanto, no se advertía la utilidad de repetir estas frases de contenido incierto, que culminaban, como se mencionó, en una norma omnicompreensiva de las atribuciones legislativas, desde que resultaría prácticamente imposible discriminar alguna que carezca de relación con la administración del país.

Mayor reprochabilidad merecían los artículos terceros de las normas en trato, en tanto por su conducto se aprobaba la

totalidad de la legislación delegada dictada al amparo de la legislación delegante preexistente a la reforma constitucional de 1994. No obstante, en razón a lo dispuesto en el artículo 1° de las leyes de prórroga, aquellas normas delegadas dictadas con posterioridad a agosto de 1999 en ejercicio de atribuciones delegadas con anterioridad a la última reforma constitucional, debían ser enviadas en cada caso al Congreso, para que éste ejerza el debido contralor, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 100, inciso 12, de la Constitución Nacional.

Por eso, el Congreso debía expedirse en cada caso particular sobre la validez de cada una de estas normas, no correspondiendo una "aprobación" general de todas ellas. En definitiva, el artículo 3° hacía letra muerta la última parte del artículo 1°, que consagraba el control individual de cada norma delegada dictada con posterioridad a la reforma de 1994.

Redunda señalar que en mi desempeño como diputada y en las oportunidades en que me ha tocado intervenir, no he votado afirmativamente ninguno de estos proyectos.

De la Ley 25.414

El 29 de marzo de 2001 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 25.414, popularmente conocida como "de superpoderes" al entonces ministro Domingo Cavallo, la que, en invocación de una situación de emergencia económica, delegó en el Poder Ejecutivo una cuantía desorbitante de potestades legislativas.

Resulta oportuno, a propósito de su tratamiento en el recinto, efectuar algunas transcripciones respecto a diversas partes del discurso que pronuncié en ese entonces, relativas a mi oposición a las delegaciones legislativas que este Congreso de la Nación descargó sobre el poder administrador.

"Se habló del cirujano que viene a aplicar morfina y se dijo que siempre hay alguna norma que se puede dejar de lado ante la emergencia. ¿Qué quiere decir esto? ¿Que el estado de necesidad justifica despremiar la Constitución? Lo que quiero significar es que la Constitución republicana se redactó para que no existan estos estados de necesidad ni estas transferencias de poder. Por eso, como dije en la sesión del jueves, vienen por la República. Es más, el hecho contemplado por el artículo 29 de la Constitución es el único delito

previsto en la Ley Fundamental, y dice que los que consientan la delegación de facultades extraordinarias en los poderes ejecutivos nacional y provinciales tienen la pena y la responsabilidad de los infames traidores a la patria. Ese mismo contenido es el que aparece en el artículo 227 del Código Penal, que no fue derogado, y remite a la pena prescripta por el artículo 215 del mismo Código, que establece reclusión y prisión perpetua”.

Asimismo, luego de efectuar diversas manifestaciones desde el punto de vista sociológico y económico, señalé, en línea con mis votos anteriores en materia de legislación secundaria, que “[l]a segunda cuestión que hay que analizar es la constitucional. Podrán decir de mí cualquier cosa, menos que soy incoherente. Digo esto porque en la reforma constitucional de 1994 no voté el Núcleo de Coincidencias Básicas. En aquella ocasión manifesté que no me preocupaban tanto los decretos de necesidad y urgencia; me preocupaba la delegación de competencias, porque -como dije en aquella oportunidad- mediante esa delegación se van a transferir facultades a técnicos en las burocracias del Estado que tienen doble sueldo en el sector privado. Digan la verdad: se van a establecer las exenciones en acuerdo con las propias empresas beneficiarias.

“¿De ese modo van a combatir la corrupción? ¿Quién lo va a hacer? ¿Liendo, director del Mercobank? ¿Dadone?

“Con la transferencia de estos poderes se va a consolidar cada vez más el Estado mafioso. Esto ya lo manifesté en 1995 - año en que asumí como diputada nacional-, cuando me tocó ser miembro informante junto con el entonces diputado Rodríguez Giavarini en oportunidad de tratarse el proyecto de ley de reforma del Estado II. En aquella ocasión dije que esa era la primera parte de la entrega definitiva de la República. Igual se votaron esos poderes y, ¿en qué terminó? ¿Salimos de la recesión? No lo logramos, porque la recesión es estructural a un modelo que quebró las fuerzas productivas de la Nación. ¿Quién va a competir si nadie tiene con quién hacerlo y a quién venderle?

“La tercera cuestión es jurídica. En principio, la competencia delegada está prohibida. Sólo se puede hacer para una cuestión concreta y determinada, estableciendo las bases de esa delegación. Lo dijimos aquí hasta el cansancio: no existe

la delegación abierta. La delegación que se pretende hacer por medio de este proyecto viola el artículo 29 de la Carta Magna. En la historia universal, el origen de este artículo lo encontramos en los tiranos de Grecia, que eran seres omnipotentes, pues se creían dioses. Esto se daba cuando se vivían situaciones de crisis (...)” agregando más adelante que “[h]ay una paradoja espectacular en la Argentina de hoy. Los economistas dijeron a los políticos que no saben de economía; aplicaron planes económicos con el consentimiento de los políticos, quebraron el país y ahora vienen a convertirse en políticos y a decir que estos son unos inútiles. Pero se olvidan de todas las leyes que hicieron votar a los políticos en orden a la razonabilidad económica (...)

“Es una lucha que hay que darla por nuestra propia dignidad y por la historia de nuestros partidos. Se trata de una lucha que tenemos que dar por nuestros hijos. ¡No es posible que los economistas viajen por el mundo y ninguno de nosotros pueda caminar por las calles! (Aplausos.)

“¡Hay algo a lo que no nos pueden obligar, que es a cometer delitos! (Aplausos.) ¡Hay algo a lo que no nos pueden obligar: a no mirar a nuestros hijos a la cara! ¡Hay algo a lo que no nos pueden obligar, que es a renunciar a ser nosotros mismos! Hemos cometido demasiados errores, y estamos a punto de cometer el último. Estamos a punto de condenar.

“¡No votemos ese artículo! ¡No lo votemos, se los ruego! ¡En nombre de la dignidad de un pueblo que tiene hambre y sed de justicia, no podemos aprobar ese artículo! Si lo hicieran, con el dolor en el alma, voy a formular una denuncia de acuerdo con lo que prescribe el artículo 227 del Código Penal de la Nación (Aplausos prolongados)”.

En dicha oportunidad también sostuve, al igual que en 1996, la innecesariedad de que el Poder Legislativo delegue facultades en el Ejecutivo cuando la decisión política de que se trate pueda ser abordada por este parlamento, en tanto la situación de emergencia no es tal que impida su funcionamiento: “Señor presidente: simplemente deseo hacer una aclaración. Es cierto lo que dice el señor diputado Baglini; en general los poderes legislativos respetan las decisiones de los gobiernos. Entonces, esta es una violación gratuita a la Constitución Nacional. Si pueden enviar la ley que quieran y el Congreso la

aprueba en una semana, ¿por qué vamos a violar la Constitución? Haya o no acuerdo, esta norma es orgánica y hace a la división de poderes, integra el principio de reserva legal y no hay ninguna razón de emergencia”.

Finalmente, durante el debate de esta ley delegante se produjo un giro de relevancia en lo que ha sido mi carrera política, en razón justamente a la postura del bloque al que pertenecía con relación a este tipo de normas.

En la sesión del 26 de marzo de 2001, en pleno debate sobre el inciso f) del apartado I del artículo 1° de esta ley delegante, que garantizaba operaciones de crédito público mediante la afectación de recursos o activos públicos, anuncié mi renuncia al bloque de la Unión Cívica Radical, en tanto mi férrea oposición al proyecto había sido en nombre del radicalismo histórico, aquel que construyó la república democrática. Consideraba absolutamente incompatible un sistema capitalista en serio con la destrucción de la República: los únicos países desarrollados lo han sido sobre una cultura basada en la palabra y en la ley, y en sus fuerzas productivas.

Sostuve que si por delegación el Poder Ejecutivo podía fijar como garantía de pago de la deuda activos públicos o recursos que surgían de la recaudación impositiva, y si además lo hacía discrecionalmente, entonces nos encontrábamos frente al otorgamiento al Poder Ejecutivo Nacional de facultades extraordinarias equivalentes a la suma del poder público, en tanto, de esta manera, el Poder Ejecutivo podría disponer sin límite de recursos de recaudación del Estado, y de la garantía de activos públicos.

Esto significaba renunciar definitivamente a cualquier potestad legislativa en la Argentina.

Asimismo, ese mismo año el Congreso de la Nación sancionó la Ley 25.453 de “déficit cero”, delegante en materia tributaria, que voté de forma negativa.

De las leyes delegantes fundadas en la declaración de emergencia pública:

En enero de 2002 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 25.561, denominada “Ley de Emergencia”, por medio de la cual se

declaró la emergencia en materia social, económica, financiera, administrativa y cambiaria.

Por conducto de esta ley se implementó y justificó, nuevamente, la delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo en invocación de un estado de emergencia.

En la salida de la convertibilidad, la norma delegante autorizaba al Poder Ejecutivo Nacional a establecer el sistema que determinaría la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras y dictar regulaciones cambiarias; reestructurar las deudas con el sector financiero; establecer alícuotas tributarias; asimismo, se lo facultó también a renegociar los contratos de obras y servicios públicos, y a regular, los precios de insumos, bienes y servicios críticos, entre otras cuestiones.

Cuando el proyecto que contenía las provisiones que finalmente este parlamento convirtió en ley debió ser tratado por esta Cámara, sostuve, en lo atinente a la legislación secundaria, que la iniciativa se articulaba sobre la base de una delegación de facultades al Poder Ejecutivo, con un esquema igual al utilizado en marzo de 2001, es decir, contábamos con una experiencia histórica en materia de gobernabilidad bajo una matriz de concentración de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo y sus burocracias administrativas; al respecto señalé: “[a]quí cabe una primera observación: la situación del país es mucho más grave que en el mes de marzo del año pasado -esto es lo primero que debemos reconocer-, y en esa oportunidad se hizo en el parlamento lo mismo que se está haciendo ahora. Creo que debemos extraer algo de la experiencia histórica. En ese sentido conviene recordar el discurso pronunciado por el señor diputado Baglini, miembro informante del proyecto en esa oportunidad, quien dijo que si no otorgábamos esos poderes especiales a de la Rúa y Cavallo el país se iría al desastre. Después de nueve meses corresponde que reiteremos -aunque me acusen de apocalíptica- lo que dijimos en el mes de marzo: nos estamos subiendo al Titanic y estamos poniendo al mando a un irracional como Cavallo; vamos hacia el desastre. En consecuencia, la primera conclusión es que fuimos al desastre porque otorgamos facultades extraordinarias...”.

En dicha oportunidad también aduje que, lejos de fortalecer al Ejecutivo, la delegación legislativa debilitaba al gobierno,

en tanto "[l]a delegación de facultades extraordinarias supone hacer preso al Poder Ejecutivo de todos los lobbies imaginables. Es mucho más fácil que el Poder Ejecutivo se vea respaldado por las mayorías parlamentarias necesarias cuando envíe un proyecto de ley al Congreso, como por ejemplo cuando se trata de la pesificación de tarifas, porque será objeto de las presiones de los lobbies de los bancos y de las empresas de servicios privatizadas. De manera que además de tratarse de una cuestión inconstitucional estamos poniendo en situación de mayor debilidad a un gobierno de por sí debilitado. Esto lo vamos a advertir en las próximas semanas. Nos estamos equivocando, y ya no hay tiempo para la equivocación".

Dicha ley fue sucedida por la sanción de un conjunto de leyes por parte de este parlamento que prorrogaron la emergencia pública institucionalizada por conducto de la Ley 25.561; a saber, las Leyes 25.790, 25.820, 25.972, 26.077, 26.204, 26.339, 26.456, 26.563, 26.729, 26.896 y 27.200, normas que, en concordancia con mi voto negativo de la Ley 25.561, no he votado afirmativamente en el desempeño de mis funciones como legisladora nacional.

La primera de las leyes prorrogantes, la Ley 25.790, no solo prorrogaba las facultades concedidas al Poder Ejecutivo en el artículo 9 de la Ley 25.561, sino que iba más allá: lo autorizó, lisa y llanamente, a actuar al margen de la ley. Al respecto, al momento de su debate parlamentario, sostuve que "[e]l artículo 2° no sólo se refiere a una delegación de facultades legislativas, sino que es más grave. Nunca vi algo parecido, ni siquiera en las leyes de reforma del Estado ideadas por Dromi. Dice así: 'Las decisiones que adopte el Poder Ejecutivo nacional en el desarrollo del proceso de renegociación no se hallarán limitadas o condicionadas por las estipulaciones contenidas en los marcos regulatorios que rigen los contratos...';

Existen dos clases de facultades delegadas. La primera es la asunción por parte del Ejecutivo de facultades legislativas, como ocurre con los decretos de necesidad y urgencia. La segunda es la transferencia de facultades legislativas generales al Poder Ejecutivo por imperio del artículo 76 de la Constitución Nacional. Lo que no existe en el sistema constitucional argentino es la posibilidad de autorizar al Poder Ejecutivo a violar la ley, que es lo que hace el artículo que acabo de leer

cuando expresa que el Poder Ejecutivo puede desconocer los marcos regulatorios aprobados por ley. Esto no existe en el sistema constitucional y es contrario al principio de división de los poderes. Ni siquiera se trata de una autorización del Congreso al Poder Ejecutivo para fijar un marco regulatorio, sino que el proyecto le dice que puede violar cualquier marco regulatorio.

“Cuando se dice al Poder Ejecutivo que no está sujeto ni a la Constitución ni a la ley aparecen la razón de Estado y el derecho del príncipe. Esto es claramente inconstitucional, ya que no existe ninguna norma en la Carta Magna que permita esta delegación.

“En realidad, se trata de una autorización para pasar por encima de las normas legales y constitucionales. En consecuencia, se viola el principio de división de poderes y el artículo 1° de la Constitución Nacional”.

En noviembre de 2003 el Congreso sancionó las Leyes 25.820 y 25.827. La primera de ellas modificó la Ley 25.561 y prorrogó la declaración de emergencia pública hasta el 31 de diciembre de 2004; por su parte, la Ley 25.827 además de contener el presupuesto de gastos y recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 2004, legislaba en sus artículos 13 y 14 el otorgamiento de facultades especiales al Jefe de Gabinete de Ministros -y al Poder Ejecutivo Nacional- para disponer las reestructuraciones presupuestarias que considerase necesarias dentro del total aprobado en dicha ley, sin sujeción al artículo 37 de la Ley 24.156. Es decir, se estaban violentando las atribuciones de este Congreso respecto al mandato constitucional contenido en el artículo 75 inciso 8.

Al respecto, señalé en el recinto de esta Cámara de Diputados que “[t]iene que quedar clara la tarea que está realizando este Congreso. Todo esto es inconstitucional y no es que lo estemos diciendo recién ahora; desde 1995, año de nuestra asunción, que votamos en contra de la delegación de facultades.

“No vengo a decir que este es un argumento de la oposición, ya que estoy resignada; sinceramente, creo que esta batalla la ha perdido el Parlamento. Desde la época del expresidente Menem se ha instaurado el razonamiento de que, si el presidente es malo, no le vamos a delegar poderes; pero si es bueno, sí lo

haremos. Ese es el argumento de cuando estaba Menem en el poder, cuando quienes estaban de acuerdo con su gestión y como tenía una alta legitimidad pública, decían que había que delegar porque las cosas se estaban haciendo bien. Sin embargo, después no había que delegar porque en realidad Menem se había deslegitimado. Posteriormente, vino el gobierno de De la Rúa y también se aceptó que había que delegar porque gobernaban los buenos.

“Más tarde se razonó que había que delegar porque existía la transición y el país era un desastre. Y hoy hay que delegar porque, nuevamente, el presidente de la Nación tiene una alta imagen pública. Ahora bien, en el transcurso de estos últimos doce años nunca hubo un mayor deterioro institucional. No es que la delegación de facultades esté prohibida para los malos y admitida para los buenos. La concepción republicana dice que la delegación de facultades es mala per se porque roba atribuciones a uno de los poderes del Estado. Entonces, esto no es contra un gobierno ni un presidente; no es oposición de ninguna naturaleza sino preservación del rol institucional del Parlamento.

“Esta etapa parecía iniciar un nuevo estilo en el país. Sin embargo, no es así. Y para eso veamos las leyes que se han sancionado desde la asunción del presidente Kirchner. Desde ese momento hasta ahora, excepto la nulidad de las leyes de obediencia debida y de punto final, todas las leyes que votamos fueron de delegación de facultades o de refrendo de actos en contra de la ley, como fue el ascenso de Bendini, que ratificamos después modificando una ley para legitimar al Poder Ejecutivo.

“El inicio de este camino, por demás innecesario frente a la legitimidad que ostenta el presidente de la República, significa el comienzo de la ruta trágica de la Argentina, donde sólo nos damos cuenta del presente cuando ya es pasado; dentro de dos, tres o cinco años, vamos a decir qué mal que actuamos quienes estuvimos en aquel momento. Reitero que no estoy en contra de un gobierno sino a favor de la Constitución y de las facultades de este Parlamento. Un señor diputado ha dicho que está contento porque termina su mandato el 10 de diciembre. La diputada que habla también se va ese día, y puede asegurarles

que dentro de uno o dos años ustedes, los que queden, van a estar en una democracia absolutamente refrendataria.

"Quiero decir que las leyes vendrán al Parlamento sin poder tocarles una sola coma, y los legisladores sólo podrán aprobarlas u oponerse a ellas. Con ello se habrá vaciado de sentido al Poder Legislativo, a sus propias vidas políticas y al sentido institucional. Cuando nos demos cuenta de lo que significa una democracia refrendataria, va a ser tarde.

"No me importa que digan que somos apocalípticos. En esto siempre he tenido una coherencia que mantengo desde la Convención Constituyente de 1994. Es mentira que actúe por razones políticas, porque un 12 de diciembre voté en contra de mi propio gobierno, cuando apenas había asumido. Jamás me van a encontrar votando alguna iniciativa de delegación de facultades. Reitero que la oposición no significa estar en contra. Estamos perdiendo la batalla, y ésta es peor, porque ni siquiera se delegan facultades al presidente de la Nación sino a cualquier ministro de turno".

Tampoco he votado afirmativamente las Leyes 26.204, 26.729 y 26.896, todas, como fue señalado anteriormente, de prórroga de la emergencia pública y con ello de facultades delegadas en el Poder Ejecutivo.

A finales de 2015 el Congreso trató y sancionó la Ley 27.200, prorrogante hasta el 31 de diciembre de 2017 de la vigencia de los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 6° de la Ley 26.204, que había sido prorrogada por sus similares 26.339, 26.456, 26.563, 26.729 y 26.896. En la sesión de tratamiento del proyecto de ley reiteré los argumentos vertidos cuando se sancionó la ley de emergencia, en octubre de 2003, indicando que "[e]n esa oportunidad dijimos que la facultad en manos del Poder Ejecutivo para renegociar, readecuar contratos y establecer condonaciones, facultad que era extraordinaria del ministro de Planificación Federal, Julio De Vido-, implicaba una delegación de facultades violatoria de los principios establecidos en la Constitución Nacional y de las atribuciones del Parlamento nacional. Asimismo, señalamos que configuraba una violación al artículo 29 de la Constitución, por el delito de traición a la patria. Creo que esta cláusula es nula de nulidad absoluta...".

A propósito de este tipo de leyes de emergencia, resulta necesario efectuar una diferenciación en torno a la Ley 25.344, sancionada en octubre del año 2000, que declaró en emergencia la situación económico-financiera del Estado nacional, la prestación de los servicios y la ejecución de los contratos a cargo del sector público nacional, regulando por parte del Congreso los contratos del sector público nacional, la relación de empleo público, los juicios contra el Estado nacional, la consolidación de deudas y el saneamiento de la relación económica financiera entre el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En dicha oportunidad voté afirmativamente el dictamen de mayoría, en el marco de la delicada situación económica que se encontraba atravesando el país, y que, sin entrar en consideraciones técnicas en la materia, desembocaría en la crisis del 2001.

Al momento de la votación de dicha ley en la Cámara de Diputados, voté afirmativamente los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, ninguno de los cuales comprendía una delegación de facultades exclusivas y excluyentes del Congreso de la Nación al Poder Ejecutivo Nacional, lo que entendí no constituyó, de forma alguna, el aval de delegación legislativa ni superpoder alguno en contradicción con lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional.

Adicionalmente, cabe poner de resalto que realicé diversos aportes para limitar el alcance del proyecto original, y propuse que se le corra traslado al Procurador del Tesoro de la Nación en todos los juicios deducidos contra la administración pública nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, obras sociales del sector público, bancos y entidades financieras oficiales, fuerzas armadas y de seguridad, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, y todo otro ente en que el Estado nacional o sus entes descentralizados posean participación total o mayoritaria de capital o en la conformación de las decisiones societarias, poniendo al jefe de los abogados estatales en conocimiento de su existencia, carátula, número de expediente, radicación,

organismo interviniente, estado procesal y monto pretendido, determinado o a determinar.

En lo referente a la Ley 26.122

Mención aparte merece el dictado de la Ley 26.122, cuyo objeto fue, esencialmente, una pretendida regulación del trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos de necesidad y urgencia y por delegación legislativa, a fin de normativizar el estado de facto imperante en la Argentina, esto es, la emisión por parte del Poder Ejecutivo de normas materialmente legislativas sin control alguno por parte de este Congreso Nacional.

En efecto, la falta de regulación de estas cuestiones tuvo el firme propósito de blindar una vez más cualquier posibilidad de la oposición y de la ciudadanía toda, de ejercer el control debido sobre los actos de gobierno decididos por este tipo de decretos.

En la inserción efectuada con fecha 20 de julio de 2006, efectué una exposición respecto a todas las oportunidades en la cuales fueron presentados proyectos sobre este tema, que creo conveniente reiterar en esta oportunidad a fin de dar cuenta de la coherencia que mantuve frente a las diversas instancias en las que se han tratado proyectos que hacían caso omiso a la Constitución Nacional en materia de ejercicio de facultades legislativas por parte del poder administrador, máxime en materia de regulación legislativa de los institutos que constituyen la excepción a esta regla.

En varias de ellas, las mismas legisladoras y los mismos legisladores que acompañaron entonces el proyecto de mayoría, habían propuesto regulaciones similares a las presentadas por el bloque al que pertenezco.

La propuesta de mi bloque fue la que históricamente he sostenido a lo largo de todos mis períodos como diputada desde la Convención Constituyente: no ha cambiado según perteneciera a un partido que ejercía la Presidencia o a un bloque de oposición.

A propósito del tratamiento de la hoy Ley 26.122, sostuve que estábamos perdiendo la oportunidad de dar a la cláusula constitucional su real dimensión e interpretación: una

regulación de autocensura o autolimitación para que quien ostenta el poder no lo haga de forma abusiva, siguiéndose el principio prohibitivo y restrictivo del segundo párrafo del artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional, y es lo que hice en todas mis intervenciones; no así quienes ejercían entonces el poder, que parecían obviar que finalmente los pueblos no toleran los gobiernos totalitarios de manera indefinida.

Y también que las mayorías y minorías son tan cambiantes como cualquier variable que dependa de la voluntad popular.

Durante 1996, mientras el Partido Justicialista ejercía el Poder ejecutivo y constituía la mayoría parlamentaria, se emitió un dictamen que establecía un plazo de diez días contados a partir del dictamen de la comisión bicameral para el pronunciamiento de ambas Cámaras, pero convertidas en convalidación o vigencia el silencio del Congreso. Es decir, el silencio tenía un significado concreto.

En esa oportunidad el radicalismo, que ocupaba el lugar de la oposición y en el cual yo me encontraba, postulaba que, vencido el plazo, el silencio implicaba la no ratificación. Durante mi presidencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales (1999 hasta 2001), período en el cual gobernaba la Alianza, de la cual yo formaba parte, se emitieron un dictamen de mayoría y otros de minorías.

El dictamen de mayoría (O.D. N° 1.949, año 2001) fue suscrito por la hoy vicepresidente Fernández de Kirchner y Adrián Menem, entre otros. Allí la actual vicepresidente estaba de acuerdo con la imposición del plazo para el tratamiento por parte del Congreso, en primer lugar (artículo 21 del proyecto).

Y en segundo lugar, le daba expreso contenido al silencio del Poder Legislativo. El artículo 23 del proyecto proponía: "El rechazo o falta de aprobación por una o ambas Cámaras importará su nulidad absoluta, careciendo de efectos legales con retroactividad a la fecha de emisión". El artículo 24, en concordancia, propugnaba: "Si cualquier de las Cámaras no expidiera en el plazo legal, se entenderá, sin admitirse interpretación en sentido contrario, que existe rechazo del decreto por inexistencia del estado de necesidad y urgencia".

Por el contrario, la Alianza, de la cual la suscripta formaba parte, en el año 2001 modificó lo que sostenía en 1996 y postulaba la validez del decreto ante el vencimiento del plazo y el silencio del Congreso.

La diferencia que tuvimos con Cristina Fernández de Kirchner es el plazo que le otorgábamos al Congreso para expedirse. Fernández de Kirchner imponía un plazo mucho menor que el que yo en ese momento proponía.

Sin embargo, tiempo después, pasó de proponer un plazo (2001) a no ponerlo en 2006. Los peligros que veía ante la inexistencia de un plazo, dejaron de resultar amenazantes cuando ya era gobierno, avalando además, la aprobación ficta.

No haber acompañado este y otros proyectos similares a los que el actual gobierno ha presentado para acumular poder, me valió la ida del bloque de la Alianza y la acusación de traición. Lo único que he hecho es proponer con responsabilidad, coherencia y pensando en la ciudadanía y no en los intereses de turno. Es el mandato constitucional, no otro.

Es más, hay un antecedente anterior: yo no voté el núcleo de coincidencias básicas en la Convención Constituyente, siendo convencional radical, ni voté el Reglamento porque me opuse a la delegación legislativa, dije en ese momento que por allí iba a morir la República. Tampoco voté la convalidación de los decretos de necesidad y urgencia. Nuevamente, y para que no queden dudas, mi coherencia no es caprichosa, responde a una postura jurídico-constitucional razonada y fundamentada.

Sin embargo, en el año 2006, al momento del tratamiento de la Ley 26.122, cuando ya eran gobierno, la entonces senadora y los entonces diputados de su partido, cambiaron en 180 grados su postura, estableciendo la aprobación ficta de los decretos ante el silencio de alguna de las dos Cámaras.

El dictamen en minoría que yo suscribí en ese momento y que puede verificarse en el mismo Orden N° 1.949 de las sesiones ordinarias del año 2001, establecía, al igual que el proyecto plasmado en el dictamen de minoría de mi bloque en 2006, un plazo, y tomaba el silencio de las Cámaras como equivalente a la no ratificación.

Queda claro que, para mí, la Constitución es y será la misma, forme o no parte del bloque oficialista, ostente o no el poder.

Como puede verse, desde la reforma constitucional del año 1994 hasta la actualidad, el Poder Ejecutivo en mano de los sucesivos gobiernos, ha hecho uso y abuso de la herramienta de la emergencia, para acrecentar la discrecionalidad de sus facultades, al punto de tornarlas arbitrarias por inconstitucionales.

Y este Parlamento, no ha cesado de darle carta libre para hacerlo, despreciando la defensa que debe hacer en todo momento y sin excepciones, de las facultades constitucionales que le fueron otorgadas por el constituyente. Como dije, incluso desoyendo la prohibición del art. 29 de la Constitución Nacional.

II.- Por eso no puedo menos que advertirlo cuando el pasado 17 de diciembre el Poder Ejecutivo Nacional ha remitido mediante el mensaje MENSJ-2019-3-APN-PTE a este parlamento, para su urgentísimo tratamiento, un proyecto legislativo denominado "Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública", que pretende declarar la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, persiguiendo que se institucionalice nuevamente el estado de excepción en la Argentina en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional.

He señalado anteriormente, a propósito de los requisitos constitucionales requeridos a fin de confeccionar las bases de la norma delegante, que ésta debe delimitar perfectamente la actividad del gobierno de modo de impedir la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, ello, con el fin de evitar el riesgo de que funcione como una ley de plenos poderes.

Pero no se requiere un análisis profundo para advertir la generalidad con la que el Poder Ejecutivo ha pretendido establecer las bases que, lejos de ser bases, se presentan como objetivos generales carentes diferenciación respecto a las atribuciones plenas que posee el Congreso de la Nación sobre cada una de las materias que allí se indican.

En otras palabras, frente a cada una de las áreas de interés público que abordan los incisos del artículo 2, no se advierten estándares inteligibles de política legislativa, ni tampoco límite alguno a las posibilidades de acción del gobernante delegado.

La vulneración constitucional presente en las bases, tampoco se ve subsanada en aquellos artículos específicos que preveen cada una de las delegaciones de facultades al Poder Ejecutivo.

Con relación a ello, cabe señalar que de conformidad al criterio jurídico que he sostenido a lo largo de mi trayectoria en la función pública, y como fue apuntado inicialmente en la presente inserción, entiendo que incluso en casos de excepción habilitante, como es el de emergencia pública, existe un conjunto de materias que no pueden ser objeto de delegación ni de asunción de facultades por parte del Poder Ejecutivo, formando parte de un núcleo de reserva de ley absoluta, entre las que se encuentran las cuestiones tributarias, razón por la que considero inconstitucionales, por violación a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, los artículos 28, 38, 48 y 49 del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo.

Nótese que la delegación exorbitante de poderes que estamos presenciando alcanza, en algunos casos, a permitir al Poder Ejecutivo -véase el artículo 38 inciso a)- a crear nuevos tributos estableciendo el hecho imponible, uno de los elementos esenciales que incluso la Corte, con un criterio más amplio al adoptado por la suscripta respecto a las materias susceptibles de ser delegadas, ha considerado necesario de ser determinado por el Poder Legislativo en leyes delegantes (v.gr. Fallos 337:388).

Respecto a los artículos 3, 5, 6, 52 y 54, todos ellos delegantes, poseen un denominador común: en ninguno el Poder Legislativo determinaría ni el alcance con el que las facultades delegantes deben ser ejercidas ni tampoco los criterios para su ejercicio, en abierta vulneración a lo establecido en la Constitución Nacional, motivo por el cual constituyen prácticamente plenos poderes en la actividad delegada.

Lamentablemente la historia se repite, y al igual a lo que he afirmado en 1996, la presente se trata, en suma, de una ley

de plenos poderes; se trata del otorgamiento, una vez más, de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo Nacional por lo que la vida, el honor y la fortuna de las personas va a quedar a su merced, lo que se encuentra fulminado con la responsabilidad de infames traidores a la patria prevista en el artículo 29 de la Constitución Nacional.

III.- En otro orden de cosas, en el Título IX "Reservas de libre disponibilidad" del proyecto en tratamiento, el artículo 57 autoriza al Gobierno Nacional a emitir letras denominadas en dólares estadounidenses (U\$S) por un monto de hasta dólares cuatro mil quinientos setenta y un millones (U\$S 4.571.000.000), a DIEZ (10) años de plazo; y el artículo 58 autoriza al Gobierno Nacional a adquirir divisas en el Banco Central de la República Argentina con las letras del artículo 57 por igual cantidad a las nominalmente expresadas en las mismas.

Y se calcula que los fondos disponibles a través de las delegaciones establecidas, alcanzaría al equivalente a los 2 puntos del PBI, es decir, entre 8.000 y 9.000 millones de dólares.

No puedo dejar de recordar en este sentido, que con fecha 27 de febrero de 2014 fue suscripto el "Convenio de Solución Amigable y Avenimiento de Expropiación YPF", entre la República Argentina, representada por el entonces Ministro de Economía y Finanzas Públicas y actual Gobernador de la provincia de Buenos Aires, Axel Kiciloff y REPSOL SA, REPSOL CAPITAL SL y REPSOL BUTANO SA, por un monto de cinco mil millones de dólares (U\$S 5.000.000.000). Como puede verse, monto casi idéntico al que se pretende habilitar mediante el proyecto en tratamiento.

Y aquella erogación patrimonial fue aprobada, luego de haber permitido el vaciamiento de la petrolera, producido mediante su descapitalización y conductas "predatorias" en perjuicio de las reservas de gas y petróleo, así como la "manipulación" del valor de sus acciones, mediante la comisión de delitos criminales tales como el fraude en perjuicio de la administración pública (art. 174, inc. 5 C.P.); hechos que la suscripta denunciara ante la Justicia<sup>1</sup> y al momento de tratar en esta Cámara la declaración de Utilidad Pública y Sujeto a Expropiación el 51% del patrimonio de YPF SA, representado por las acciones de dicha empresa, pertenecientes a Repsol YPF SA, sus controlantes o controladas.

En efecto, yendo uno años más atrás, podemos observar que en el año 2006 durante el tratamiento de la Ley 26.154 que estableció regímenes promocionales por plazos de 15 años para la exploración y explotación de hidrocarburos a empresas que se asociasen con Energía Argentina SA (ENARSA), ya había advertido ante esta Cámara de Diputados, sobre el rol de REPSOL-YPF en nuestro país; explayándome respecto de circunstancias graves y preocupantes como la desinversión que REPSOL realizaba en su filial Argentina; que su actividad en nuestro país, se trataba de un negocio financiero y no petrolero; sobre sus engaños al declarar reservas "probadas" cuando en realidad, eran probables; y sobre la utilización de la renta extraordinaria obtenida en nuestro país, para invertirla en sus exploraciones en el exterior<sup>ii</sup>.

Pese a todo ello, como dije, se cerró el millonario acuerdo, cuya suma incluso supera el monto que hoy el gobierno de Alberto Fernández pretende emitir en letras y adquirir en divisas, como parte de la solución propuesta para la emergencia cuya declaración pretende sea aprobada por esta Cámara; con las amplias facultades ya referidas, violatorias de las competencias del Parlamento Nacional.

Lo que en el 2014 desde el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner -con Axel Kicillof de Ministro de Economía-, se presentó como "un paso hacia la nacionalización" del petróleo, no fue otra cosa que una ayuda a la salida de REPSOL-YPF de un escenario altamente desfavorable, que se remontaba desde hacía años atrás con el proceso de desinversión del grupo español en Argentina, junto con los altos niveles de retención a la exportación del crudo y precios máximos en la venta de combustibles al mercado interno, donde REPSOL-YPF era el líder.

A lo cual debía sumarse el enorme e incalculable costo por daño ambiental que no fue cuantificado a la hora de acordar el pago en el proceso de expropiación, pese a que el dictamen valuatorio del Tribunal de Tasaciones había estimado en U\$S 307 millones, el daño ambiental.

Y por otro lado, en el Informe Mosconi<sup>iii</sup>, realizado en la gestión de De Vido como interventor y Axel Kicillof como sub-interventor, se habla del enorme daño ambiental producido por REPSOL-YPF.

Según el citado informe el promedio de tierra empetrolada era 1.5 millones de m3 anuales al 2008, había una acumulación de al menos US\$ 115 millones (1.764.000 m3 x U\$S 65) para lograr tratamiento y disposición final; y un promedio de 11 derrames diarios.

Sólo en Santa Cruz se estimaban daños ambientales, acumulados al 2013, por U\$S 3.500 millones. Otros informes hablan de U\$S 6000 millones.

En Neuquén se estimó al 15/5/2012 un acumulado de U\$S 1.500 millones.

En Chubut, sólo en Comodoro Rivadavia, se estimaba el acumulado en U\$S 200 millones.

Y me permito hacer esta digresión porque entiendo que al igual que entonces, el actual gobierno pretende dar apariencia de un acto patriótico y en beneficio del pueblo argentino, lo que no es otra cosa que un avasallamiento más a nuestros derechos.

Resulta oportuno considerar también que, se encuentra en trámite ante la Corte Suprema de los Estados Unidos, un reclamo del fondo Burford y de la familia Eskenazi, contra la Argentina, por aproximadamente tres mil millones de dólares (U\$S 3.000.000.000); originado en el procedimiento utilizado por la actual vicepresidente de la Nación, para estatizar la participación de REPSOL en YPF.

Lo que podría causarnos otro enorme perjuicio patrimonial que tendríamos que asumir los argentinos gracias a las malas artes de quienes ahora nos vienen a hablar de estado de emergencia energética.

El 4 de marzo de 2015 Burford Capital, que es un fondo liderado por abogados que se especializa en litigios financieros, compró en 15 millones de euros, los derechos de las sociedades Petersen Energía y Petersen Energía Inversora, para demandar a la República Argentina y a YPF, invocando que en la estatización de la petrolera se habría violado el estatuto societario, que obligaba a realizar una oferta por la totalidad de la compañía<sup>iv</sup>.

Y no es un detalle menor, que Petersen Energía y Petersen Energía Inversora son las dos compañías españolas a través de las cuales los Eskenazi entraron, de la mano de Néstor Kirchner, a YPF. Siendo que Burford, además, se comprometió a retribuir a esa familia con el 30% del resultado del juicio.

No olvidemos que como lo denuncié a la justicia en su oportunidad, Kirchner quiso, a través de los Eskenazi, controlar YPF, como en 2010 pretendió hacer lo mismo con Telecom.

Ya en el año 2006, a través del Centro para la Transparencia para la Gestión Pública y Privada Lisandro de la Torre, junto a otros diputados nacionales, elaboramos el "Informe Repsol" en el cual, tras el anuncio extraoficial de REPSOL YPF sobre sus intenciones de vender hasta un 20% de las acciones, se escondía la modalidad más pura de patrimonialismo corrupto inserta en la matriz de saqueo adoptada el Gobierno de Néstor Kirchner.

Allí explicamos quiénes podían ser los nuevos compradores de YPF, todos empresarios con importante cercanía al ex presidente Néstor Kirchner que intentaban llegar a la empresa con un nuevo engaño a la sociedad a través del anuncio de la "nacionalización" del petróleo. Situación que se concretó tiempo después con el acuerdo entre el Grupo Petersen de la familia Eskenazi y REPSOL para la venta del 25% del paquete accionario de dicha empresa; lo que también denunciara.

En efecto, en forma previa a la expropiación, los Eskenazi obtuvieron el 25% de YPF por la intervención de Néstor Kirchner, con recursos procedentes de la misma compañía, ya que Repsol la cobraba con dividendos de la misma YPF; y con un crédito cuyos fondos provenía principalmente del Crédit Suisse. El mismo que según Aldo Ducler, agente financiero de Santa Cruz con Néstor Kirchner, sostuvo que administraba los fondos que esa provincia había obtenido por la privatización de YPF hecha por Carlos Menem.

Como se puede observar, ese fue otro de los "relatos" anunciados y descubiertos por esta diputada, cuando advirtiera sobre la mentira que se escondía detrás de la supuesta "argentinización" de YPF con la entrada de los Eskenazi; cuando las empresas que adquirieron las acciones eran españolas.

Siendo de señalar que el entonces secretario de Legal y Técnica, Carlos Zannini, y actual Procurador del Tesoro de la Nación, ha sido Director del Banco de Santa Cruz, de la familia Eskenazi, en representación del gobierno de Alicia Kirchner.

Y que el propio presidente Alberto Fernández en el año 2012 declaró que percibía honorarios por asesoramiento de Repsol y que había llegado allí de la mano de Eskenazi y a pedido de Néstor Kirchner.

IV.- Como puede verse de todo lo expuesto, de aprobarse el proyecto de ley en tratamiento, estaríamos otorgando facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo, y se estaría generando un grave perjuicio al erario público, con medidas lesivas de derechos como las que disponen la suspensión de la actualización de la fórmula jubilatoria establecida por ley de este Congreso.

Por lo que además de fundar mi voto negativo, solicito se ponga en conocimiento del Fiscal de turno para que se investigue la posible comisión del ilícito tipificado en el artículo 227 del Código Penal, que sanciona a quienes concedan al Poder Ejecutivo Nacional, facultades extraordinarias por las que la fortuna de los argentinos hubieran quedado a merced del gobierno nacional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Nacional.

Actos de esta naturaleza, como lo advierte nuestra Constitución, 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.

---

<sup>i</sup> Expediente N° 3518/2006, en trámite por ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 4, Secretaría N° 7.

<sup>ii</sup> Sesión Ordinaria del 13 de septiembre de 2006.

<sup>iii</sup> <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/fc1307.pdf>

<sup>iv</sup> “La sofisticada estrategia jurídica que le evitó a Macri un fracaso en EE. UU.”

Fuente: LA NACION – Crédito: Alfredo Sabat, 9 de enero de 2019.