

**Del retorno a la democracia al “corralito” financiero:  
Decretos de Necesidad y Urgencia y Seguridad  
Jurídica en la Argentina (1983-2001).**

*TRABAJO PRESENTADO EN EL MARCO DEL “CALL FOR PAPERS”  
CONVOCADO EN OCASIÓN DEL II CONGRESO BIENAL DE SEGURIDAD  
JURÍDICA Y DEMOCRACIA EN IBEROAMÉRICA*

*“La democracia moderna vive de una imposibilidad: la de ser el gobierno exclusivo de la ley.” (Quiroga, 2005, p. 132).*

## I.- Introducción

La doctrina de la (estricta) separación de poderes, o, mejor dicho, de funciones del poder estatal, fue, durante siglos, la principal teoría constitucional reputada apta para distinguir las estructuras institucionales de las sociedades “libres” de aquellas “no-libres” (Vile, 1967).

Para Montesquieu, el hecho de que las leyes fueran hechas por el pueblo constituía el fundamento mismo de la democracia. Como reacción y prevención frente a las monarquías absolutistas, donde: “...gobierna uno sólo por leyes fundamentales” que: “...suponen forzosamente canales intermedios por los cuales corre todo el poder del príncipe...”<sup>1</sup>, era necesario asegurarse que los gobernantes no se convirtieran en déspotas que pudieran erigir su voluntad personal en la voluntad del Estado. Y había una sola forma de evitar este riesgo: prohibiendo terminantemente a la rama ejecutiva que emitiera leyes<sup>2</sup>.

Sin embargo, diversos fenómenos acaecidos desde fines del siglo XIX, y, principalmente, a partir del siglo XX, hicieron que dicha doctrina perdiera la fuerza que había tenido en las centurias precedentes. Vile (1967) y Romero (1973) refieren al surgimiento de la burocracia estatal y a la complejización de las funciones gubernamentales como los principales determinantes de la insuficiencia de la teoría clásica de la separación de funciones para explicar los cada vez menos claros límites entre las atribuciones de cada departamento, así como las brechas entre las respectivas previsiones constitucionales y la realidad material del ejercicio del poder estatal.

Barraza (2010), por su parte, estima que la flexibilización del principio de legalidad constituyó una derivación del tránsito desde el Estado “liberal” hacia el “intervencionista”: mientras que el primero apostaba a una preponderancia absoluta de la ley y del legislador, estando por lo tanto la potestad reglamentaria del Ejecutivo subordinada a y limitada por la ley,

---

<sup>1</sup> Así hablaba Montesquieu en: *El espíritu de las Leyes*.

<sup>2</sup> Locke, por su parte, en su *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, se pronunciaba categóricamente contra la delegación legislativa, al afirmar que: “...el poder legislativo no puede transferir la facultad de hacer leyes a otras manos, porque siendo ésta facultad que el pueblo delegó, quiénes la tienen no sabrán traspasarla.”

en el segundo se entiende que los parlamentarios no pueden prever y afrontar con éxito todas las circunstancias que debe resolver la Administración. Tal imposibilidad: “...se agrava con la complejidad de la vida moderna y la asunción por parte del Estado de múltiples funciones” (Barraza, 2010, p. 2).<sup>3</sup>

En síntesis, el principio de legalidad ha resultado progresivamente conmovido por una situación general de desregulación, merced a la ampliación de las facultades reglamentarias de la Administración y de las potestades legislativas del Poder Ejecutivo (Saura, 1999). Esta presencia de un “Poder Ejecutivo legislador” ha erosionado el prestigio de los Parlamentos e implicado el reemplazo del “Estado legislador” por uno de corte administrativo, revirtiendo el proceso de codificación propio del siglo XIX e iniciando un derrotero o período inverso: “la era de la descodificación” (ibídem, con cita de Irti, 1992).

Lo acaecido en Argentina en relación al ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo sigue con fidelidad la trayectoria descrita por los autores mencionados. Frente a una inicial prohibición absoluta para el Presidente de arrogarse ese tipo de prerrogativas –contenida en el entonces Artículo 86, inciso 3 de la Constitución Nacional (hoy 99, inciso 3)-, las prácticas de la “constitución material”<sup>4</sup>, luego integradas a la “constitución formal”<sup>5</sup>, dieron origen y legitimaron varias herramientas *prima facie* incompatibles con dicha prohibición; entre ellas: los “Decretos de Necesidad y Urgencia”<sup>6</sup>.

El modo y grado en que esta figura ha impactado en el Estado de Derecho y en la seguridad jurídica ha constituido –y constituye aún- materia de arduo debate. Si bien su incorporación a la Constitución Nacional a través de la Reforma de 1994 tornó abstractas las discusiones en torno a la constitucionalidad del instituto como tal, la doctrina mayoritaria continúa dirigiendo una mirada crítica sobre el mismo; principalmente, por el uso y abuso que

---

<sup>3</sup> En efecto, ya en 1938 Carl Schmitt (Citado por: Linares Quintana, 1960, p. 407) señalaba que con posterioridad a la Primera Guerra Mundial “...la mayoría de los Estados se vieron obligados a simplificar la elaboración de las leyes, a fin de poder mantenerlas en armonía con los cambios en la situación política, económica y financiera”. Según Schmitt, tal simplificación dio origen a un nuevo concepto de la ley y la legislación; proceso de redefinición éste en el cual la delegación legislativa ha cumplido un papel relevante (Linares Quintana, 1960).

<sup>4</sup> Entendiendo por “constitución material” al conjunto de prácticas que no derivan directamente del texto escrito de la Ley Suprema sino que integran la “realidad fáctica” del ejercicio del poder estatal.

<sup>5</sup> La “constitución formal” es, por el contrario, aquella contenida expresamente en el documento donde se ha plasmado la voluntad constituyente de la Nación.

<sup>6</sup> Si bien la denominación constitucional del instituto es, como veremos en el título siguiente, “Decretos por razones de necesidad y urgencia”, la doctrina y jurisprudencia previas a la recepción del instituto los rotularon como “Decretos de necesidad y urgencia”, siendo esta última la denominación más usual y difundida, y, por ende, la que emplearemos a lo largo del presente trabajo.

en la práctica se ha hecho de un instrumento que, por su propia naturaleza, debiera ser estrictamente excepcional, y sometido a rigurosos mecanismos de control congresional y jurisdiccional (Ávalos, 2011; Bianchi, s.f.; Gordillo, 2013).

El presente trabajo tiene como objetivo general analizar en qué forma y medida el recurso a los Decretos de Necesidad y Urgencia ha impactado en la seguridad jurídica en Argentina en el período comprendido entre 1983 y 2001; es decir, desde la recuperación democrática hasta la conclusión (anticipada) de la presidencia de Fernando de la Rúa.

A fin de ponderar dicho impacto, se utilizará la metodología propuesta por: Cruz Moratones, Ferrer Beltrán y Fernández Blanco (2015), evaluando la apelación por parte del Poder Ejecutivo a este tipo de decretos y el control judicial de constitucionalidad respecto a los mismos –en particular, el ejercido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su carácter de “máximo intérprete” de la Constitución Nacional-, a través de datos estadísticos y análisis jurídico de las normas y pronunciamientos respectivos.

Se considerará también el que la doctrina comúnmente ha calificado como control “político” de los Decretos de Necesidad y Urgencia (Mecle y Neri, 2010), esto es, el llevado adelante por el Congreso Nacional, cuya intervención fue considerada necesaria por la práctica previa a la Reforma Constitucional, y a partir de esta última ha quedado incorporada como un requisito posterior al dictado de este tipo de medidas.

## II.- Los Decretos de Necesidad y Urgencia y la Seguridad Jurídica: Una aproximación histórico-conceptual.

En el marco del fenómeno de acrecentamiento de las facultades del Poder Ejecutivo al que se hiciera alusión en el acápite anterior, a lo largo del siglo XX varios países han incorporado en sus sistemas jurídico-políticos una serie “institutos de excepción” que habilitan, en determinadas circunstancias, un apartamiento del trámite ordinario previsto por las constituciones respectivas para la sanción de las leyes. Entre dichos institutos encontramos aquellos a través de los cuales se faculta al Presidente al dictado de medidas de contenido

materialmente legislativo en casos “extraordinarios”, de extrema “urgencia” o “necesidad” u otros análogos.

Aunque la denominación brindada a tales instrumentos difiere según cada ordenamiento y sus correspondientes tradiciones y fuentes jurídicas -“medidas provisionales con fuerza de ley” (Artículo 77 de la Constitución Italiana de 1947 y Artículo 84, inciso 26 de la Constitución Brasileña de 1988); “poderes excepcionales” (Artículo 16 de la Constitución Francesa de 1958); “decretos-leyes” (Artículo 86 de la Constitución Española de 1978); “estado de necesidad legislativa” (Artículo 81 de la Constitución Alemana de 1990); “decretos por razones de necesidad y urgencia”<sup>7</sup> (Artículo 99, inciso 3 de la Constitución Argentina de 1994), por mencionar sólo algunos ejemplos-, se observan ciertos rasgos comunes, que permitirían esbozar una fisonomía central compartida por los institutos que acabamos de mencionar:

- a) se trata de remedios *excepcionales*, limitados a situaciones extraordinarias e imprevisibles, susceptibles de poner en riesgo la integridad o la seguridad nacionales, u otros valores esenciales para la comunidad;
- b) las normas dictadas en consecuencia tienen *fuerza de ley*;
- c) están sometidos al *control del Congreso, Parlamento, u órgano análogo*, generalmente, dentro de un plazo exiguo desde su dictado;
- d) el Poder Ejecutivo comúnmente debe suscribir las medidas en cuestión *en forma conjunta con su gabinete*, u otros órganos colegiados –por ejemplo, el Consejo Federal, en el caso de la Constitución Alemana<sup>8</sup>- de modo de corresponsabilizar a estos últimos por las decisiones respectivas;
- e) algunas constituciones –como la española y la argentina- limitan, además, las *temáticas* respecto de las cuales pueden recaer esta especie de decretos, dejando fuera de su alcance aquellas cuestiones consideradas por cada ordenamiento como de mayor importancia para la preservación del Estado de Derecho.

Ávalos (2011) brinda varios ejemplos que demostrarían que, a pesar de que la convalidación jurisprudencial y posterior reconocimiento constitucional de los decretos de necesidad y urgencia (en lo sucesivo, DNU) fueron bastante recientes en la Argentina, en

---

<sup>7</sup> Ver Nota al Pie N° 6 en relación a la denominación del instituto.

<sup>8</sup> El Consejo Federal, según el Artículo 51 de la Constitución Alemana de 1990: “... se compone de miembros de los Gobiernos regionales, nombrados y depuestos por el Gobierno respectivo...”.

comparación con la recepción que institutos análogos han tenido en otros países, el recurso a este tipo de medidas fue precoz en el plano de la constitución material. El autor cita como ejemplo seis decretos dictados entre 1854 y 1891 que participarían de dicha categoría<sup>9</sup>. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN), en un suplemento especial sobre el tema (Secretaría de Jurisprudencia, 2010), abona esta hipótesis al enumerar, también, varios DNU emitidos durante los primeros años de vida de la Constitución<sup>10</sup>, así como algunos precedentes del Alto Tribunal que irían allanando el camino hacia su reconocimiento como categoría jurídica válida<sup>11</sup>.

No obstante, las estadísticas sistematizadas en la Tabla N° 1 –que presentaremos en el acápite siguiente- permiten corroborar que el año base de nuestro estudio (1983), constituyó un punto de inflexión en cuanto a la “excepcionalidad normativa” que presuponen los DNU. Así, mientras que en los primeros doscientos años de vida de la Constitución el recurso a esta figura habría tenido lugar en no más de veinticinco ocasiones, a partir de diciembre 1983 y hasta mediados de 1989 se habrían dictado por lo menos ocho DNU; cifra que crece aún más a partir de este último año, alcanzando más de quinientos en el período 1989-1999.

Si, siguiendo a Ferrer Beltrán y Fernández Blanco (2015), concebimos a la “seguridad jurídica” como un estado de cosas en el cual la actuación de los distintos departamentos de gobierno –Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, se desarrolla de modo de asegurar a la población la suficiente *cognoscibilidad, calculabilidad y confiabilidad*, es decir, la posibilidad de conocer y

---

<sup>9</sup> “...decreto del 8 de junio de 1854 por el que se crearon mensajerías nacionales para correr las postas en el servicio de correos; del 30 de septiembre de 1856 por el que se prorrogó un convenio de concesión del Banco de la Confederación (...); del 25 de enero de 1858, por el que se rebajó el derecho de importación del aguardiente de caña que no excediere de 21% de graduación alcohólica; a través del decreto del 31 de mayo de 1861 se estableció que no se recibirían más para el pago de aduanas, libramientos, bonos o billetes de tesorería que se venían utilizando hasta entonces; del 13 de marzo de 1892 por el que se suspendió el cumplimiento del requisito de registración de la numeración de billetes que se quemaban. Por decreto del año 1891 se suspendieron los términos legales y comerciales por razones de emergencia económica los días 5, 7 y 9 de marzo...”. (Ávalos, 2011, p. 152).

<sup>10</sup> “Apenas sancionada la Constitución Nacional, fueron dictados varios de esos decretos durante el período que va desde 1854 a 1861. Así por ejemplo, el 30/09/1856 el Poder Ejecutivo prorrogó el convenio de concesión del Banco de la Confederación, pese a que por ley habilitante no estaba autorizado. (...)por decreto de enero 25 de 1858, el vice presidente de la Confederación Argentina —en ejercicio del Poder Ejecutivo, dispuso rebajar el derecho de importación que abonaba el aguardiente de caña (...); y por ley 188 del 15/09/58, se adoptó idéntico criterio pero contemplando además una escala proporcional del derecho de introducción según aumentaba la graduación del licor. En materia de patentes, el Poder Ejecutivo creó, por decreto sin ratificación del Congreso, nuevas reglas para los comercios e industrias que no estaban gravados o modificó los existentes (Ej: decreto 2/01/1855, 29/12/1855, 9 y 30/01/1856). Recién en 1857 se dio intervención al Congreso y éste por ley 149 — 24/09/1857— aprobó las patentes que deberían tributar diversas actividades y fijó su valor anual...” (CSJN, Secretaría de Jurisprudencia, 2010, p. 1).

<sup>11</sup> “*Criminal c/ Andrade, Crisólogo*”, 16/04/1872, (Fallos: 11: 405); “*Varela, Mariano c/ Anzó, Avelino*”, 21/05/1881 (Fallos: 23:257);

prever dicha actuación y de presumir razonablemente que la misma no importará cambios ni ingerencias abruptas ni arbitrarias en los derechos individuales y colectivos, no resulta complejo conjeturar que un fenómeno como la multiplicación del recurso a remedios excepcionales –en este caso, los DNU- pueda acarrear impactos considerables en términos de seguridad jurídica. Porque, como precisa Bavastro (1999, p. 2), una vez dictado un DNU, basta con otro DNU para modificarlo o derogarlo, dependiendo únicamente de la voluntad y acción del Ejecutivo, lo cual “...lleva la incertidumbre y la inseguridad jurídico-normativa al máximo nivel”.

En las páginas que siguen analizaremos si dicha hipótesis encuentra correlato en lo acontecido en Argentina entre 1983 y 2003.

### III. Los DNU en el decenio previo a su constitucionalización: 1983-1993.

Dentro de este primer lapso es posible reconocer, a su vez, dos sub-períodos con características diferenciadas: a) el comprendido entre el 10 de diciembre de 1983 y el 7 de julio de 1989, correspondiente a la presidencia de Alfonsín, y durante el cual se darían, como adelantamos, los primeros pasos hacia la consagración de los DNU como un instituto de uso frecuente en la constitución material; y b) el que se extendió desde el 8 de julio de 1989 a agosto de 1994, coincidente con la primera presidencia de Menem, previo a la reforma constitucional, donde el recurso a los DNU se multiplica exponencialmente, cumpliendo un rol clave en la implementación de las profundas transformaciones políticas, económicas y sociales que tuvieron lugar en dicho intervalo, y en la configuración del fenómeno del “hiperpresidencialismo” y la “democracia delegativa” como características propias de la democracia argentina contemporánea.

#### ***III.a. Primer sub-período: Diciembre de 1983- Julio de 1989: La excepcionalidad normativa en el contexto de la transición democrática, la hiperinflación y la crisis de gobernabilidad.***

##### ***III.a.1 Indagando en las causas de la proliferación de los DNU durante la gestión alfonsinista.***

En diciembre de 1983, luego de la dictadura más cruenta y prolongada de la historia del país, asume como Presidente democráticamente electo Raúl Ricardo Alfonsín.

La seguridad jurídica había sido uno de los valores más devastados durante el proceso militar. Detenciones y ejecuciones sin juicio previo, desaparición forzada de personas, supresión de identidad, apropiación ilegítima de bienes y cercenamiento de las libertades más básicas -como la de circular sin restricciones arbitrarias- fueron algunos de los atentados más graves contra los valores democráticos y republicanos que tuvieron lugar entre marzo de 1976 y diciembre de 1983.

Frente a este panorama, la recuperación democrática instaura en la sociedad un clima optimista y esperanzado. La fe en que la democracia podría solucionar por sí sola los problemas sociales y garantizar el respeto por los derechos individuales y colectivos –y, en definitiva, la seguridad jurídica- se resume en la célebre frase de Alfonsín: *“con la democracia se cura, se come y se educa”*.

No obstante, el panorama político y socioeconómico al que debe enfrentarse el gobierno electo no es nada sencillo: a los dilemas propios de toda transición democrática -que, como afirma Mengo (2014), constituye un proceso de “...ambigüedad política, una interacción entre elementos autoritarios y democráticos, en el que están presentes orientaciones normativas, estilos de acción y valores heterogéneos entre sí...”- se suman los reclamos y profundas heridas sociales e institucionales provocadas por las violaciones sistemáticas a los derechos humanos cometidas por el gobierno de facto, un alto déficit fiscal y una deuda externa que se ha multiplicado exponencialmente.

Alfonsín también afronta problemas de representatividad parlamentaria. El partido que integra (Unión Cívica Radical), nunca detentaría el control de las dos Cámaras del Congreso –Senadores y Diputados-<sup>12</sup>. Si bien esta circunstancia, sumada a los poderes legislativos “meramente reactivos” que la Constitución de 1853 otorgaba al Poder Ejecutivo no parecía socavar la gobernabilidad, ya que el presidente electo logra “...forjar coaliciones multipartidistas en el Congreso cuando esto fue necesario para aprobar legislación” (Negretto, 2015, p. 189), en el período que estudiamos:

---

<sup>12</sup> Durante los primeros cuatro años de su gestión, el partido del Presidente tenía mayoría en Diputados pero era minoritario en el Senado; mientras que el Partido Justicialista, principal partido opositor, detentaba una mayoría relativa en la última de las cámaras mencionadas (Negretto, 2015).

(...) no siempre les resultó posible o conveniente a los presidentes aprobar leyes en el Congreso mediante los procedimientos establecidos en la Constitución. Éste fue especialmente el caso de las reformas legislativas que los presidentes se vieron obligados a implementar a principios de los ochenta. (ibídem).

Concordantemente, Fair (2009) apunta que hay consenso entre los investigadores en cuanto a que el Congreso desempeñó un papel poco relevante entre 1983 y 1989. El autor refiere que el punto de inflexión de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo estuvo dado por el rechazo en el Senado de la Ley de Reordenamiento Sindical, iniciativa del primero de los departamentos mencionados que obtuvo media sanción en Diputados –cámara donde el radicalismo gozaba de la mayoría-, pero que fracasó en el Senado, donde el peronismo controlaba las decisiones. A partir de este acontecimiento –que tuvo lugar a comienzos de 1984, es decir, unos pocos meses después de que Alfonsín asumiera la presidencia-, el Poder Ejecutivo modificaría su estrategia respecto a las medidas de alta importancia y conflictividad político-económica, las que desde entonces o bien se adoptarían fuera del ámbito del Congreso, o bien se pospondrían, o simplemente, quedarían pendientes por falta de acuerdo (Fair, 2009, con cita de: De Ritz y Smulovitz, 1991).

En una misma línea, Mustapic y Goretti (1992) señalan que los resultados de las elecciones de 1983, conforme los cuales el partido radical no contaba con mayoría en el Congreso, colocaron al gobierno y a la oposición en una situación de potencial “veto mutuo”. Frente a ello –prosiguen-, el Ejecutivo contaba con varias alternativas para sortear los riesgos que tal panorama implicaba en términos de gobernabilidad. La primera de ellas –y la más acorde al espíritu de la Constitución Nacional y a la seguridad jurídica- “...se inclina por la búsqueda de alguna forma de cooperación entre las dos ramas de gobierno para evitar, de este modo, la parálisis de las instituciones” (Mustapic y Goretti, 1992, p. 253). La segunda consistía en intentar:

(...) un cambio en el equilibrio implícito en la Constitución, transformando a la presidencia de *poder concurrente en autoridad exclusiva* para decidir sobre determinadas cuestiones. En los hechos, ambos caminos fueron transitados durante la presidencia de Alfonsín. La sanción de 645 leyes durante su gobierno indica que los partidos políticos estuvieron en condiciones de hallar de modalidades de cooperación. A su vez, el recurso a los decretos presidenciales de carácter excepcional como, por ejemplo, el que en 1985 cambió la moneda de curso legal (“Plan Austral”), o el que suspendió, en 1986, las leyes que regulaban determinadas pautas salariales en la Administración Pública (“enganches salariales”), le permitieron al Ejecutivo soslayar la intervención del Congreso. (ibídem; la bastardilla nos pertenece).

Corbacho (1997), por su parte, entiende que las causas de la proliferación del recurso a los DNU durante la época en estudio deben rastrearse en un vacío normativo en la Constitución Histórica, debido a la inexistencia, en esta última, de “mecanismos extraordinarios de decisión” aptos para sortear situaciones de crisis como las que debieron atravesar el gobierno argentino y otros gobiernos latinoamericanos durante las décadas de 1980 y 1990 (hiperinflación, crecimiento exponencial de la deuda pública, estrangulamiento fiscal, etc.). En efecto, la Ley Suprema en su texto originario sólo preveía dos institutos de emergencia: el *estado de sitio* y la *intervención federal*, que habían sido incorporados teniendo en cuenta el contexto histórico-institucional en que tuvo lugar su adopción, pero que no parecían aptos para conjurar males como los que aquejaban al país en el sub-período en estudio. Las reacciones frente a estos dilemas, imprevisibles para los constituyentes de 1853-1860, se materializaron, entonces –prosigue Corbacho– mediante “respuestas de excepción”, como los vetos parciales a las leyes sancionadas por el Congreso, los DNU y, como veremos más adelante, la cesión anticipada del poder de Alfonsín a favor de Menem.

### ***III.a.2. Análisis cuantitativo: la multiplicación exponencial de los DNU como rasgo característico de los gobiernos post-dictatoriales.***

Cualquiera sea/n la/s causa/s a las que se atribuya el recurso a estas respuestas excepcionales –las dificultades y/o debilidades en la obtención de consensos parlamentarios; la inexistencia de mecanismos constitucionales aptos para superar las nuevas coyunturas económicas-financieras; o simplemente, la voluntad de adoptar “vías rápidas” de concreción de las decisiones que el Ejecutivo estimaba necesarias o convenientes, o una combinación de éstas u otras motivaciones–, lo cierto es que, como ya adelantamos, y como queda plasmado en la Tabla N° 1, el recurso a los DNU se multiplicó notoriamente entre 1983 y 1989, en comparación con el uso que dicha herramienta había tenido en toda la vida precedente de la Constitución (1853-1983).

Así, mientras que entre el último de los períodos mencionados se habrían dictado entre 15 y 25 decretos de esta especie, en la gestión que analizamos se emitieron entre ocho y once DNU (diez según la doctrina mayoritaria y once de acuerdo a nuestro propio relevamiento, plasmado en la Tabla N° 2)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Respecto a la presentación de cifras sobre emisión de DNU, es preciso aclarar que la elaboración de estadísticas de este tipo resulta compleja; sobre todo cuando se refieren al período previo a la Reforma Constitucional de 1994.

Empero, el cuadro mencionado en primer término también permite apreciar que la tasa de emisión de DNU del gobierno de Alfonsín resulta sumamente baja comparada con la del gobierno inmediatamente posterior: frente a un promedio de 0,1 % por mes del mandatario mencionado, el siguiente presidente constitucionalmente electo (Carlos Saúl Menem), sancionó alrededor de quinientos decretos de esta especie (más de trescientos de los cuales habrían sido dictados previo a la Reforma Constitucional de 1994), llevando la tasa respectiva a un 4,4% mensual (Ichaso, 2010).

No obstante, y como apunta Hickey (2012), las medidas dispuestas por Alfonsín servirían de importante precedente al rol del Poder Ejecutivo en tiempos de emergencia, por lo cual, si bien Menem implementó reformas en varios aspectos opuestas a las propulsadas su predecesor, e hizo, como acabamos de ver, un uso mucho más extensivo de los DNU “...el decreto de Alfonsín<sup>14</sup> fue un precursor al tipo de liderazgo y autoridad que Menem ejercería en respecto al poder legislativo.”

**Tabla N° 1 Cantidad de DNU dictados en los períodos: 1853-1983; 1983-1989; 1989-1994 y 1994-1999.**

AUTOR/ES QUE RELEVAN LOS DATOS	DNU 1853-1983	DNU 10/12/1983-07/07/1989 (Presidencia de Raúl Alfonsín)	DNU 8/07/1989-22/08/1994 (Presidencia de Carlos Saúl Menem, previo a la reforma constitucional)	DNU 23/08/1994-9/12/1999 (Presidencia de Carlos Saúl Menem, posterior a la reforma constitucional)
Ávalos (2011)	25 <sup>15</sup>	10	545	
Benente (2008)	25	10	Más de 300 <sup>16</sup>	No especifica
Caballero y García (2005)	25	Entre 8 y 10	336 <sup>17</sup>	No releva
Carrera (2013)	19 <sup>18</sup>	10	545	
Fernández Barone (2005)	15	10	Más de 472	
Ferreira Rubio y Goretti (2010)	20	10	335	210
Gállico (2009)	25	8	336 <sup>19</sup>	209 <sup>20</sup>

Ello por cuanto los DNU formaban parte, en ese momento, de la Constitución material, no existiendo por tanto sustento normativo expreso para su dictado y considerando que además, en ocasiones, y como veremos en la Tabla N° 2, el Poder Ejecutivo omitía en calificar a las normas respectivas como DNU, quedando por lo tanto dicha calificación librada a la hermenéutica de cada autor.

<sup>14</sup> Se refiere al Decreto N° 1.086/1985, que aprobó el *Plan Austral*.

<sup>15</sup> Aclara que considera sólo gobiernos constitucionales del período.

<sup>16</sup> Remite al estudio de Ferreira, Rubio y Goretti (1996).

<sup>17</sup> Ídem anterior.

<sup>18</sup> No considera los emitidos por la última dictadura militar (1976-1983).

Ichaso (2010)	25	10	545	
Molinelli, Palanza y Sin (1999)	15 <sup>21</sup>	8	224	No releva
Negretto (2015)	20	11	147 <sup>22</sup>	
Petrasso (2010)	25	10	545	

Fuente: Elaboración propia, en base a la comparación de estadísticas relevadas por los autores citados en la tabla.

### ***III.a.3 Análisis cualitativo: la temática de los DNU dictados por Alfonsín y su impacto en la seguridad jurídica.***

En relación a las temáticas sobre las que versaban las normas respectivas, la apelación a los DNU durante el mandato del presidente de la transición democrática avanzó en ámbitos y materializó decisiones respecto de las cuales la utilización de este tipo de medidas no parecía tan justificado, como eventualmente podría haberlo estado en el caso del Plan Austral, considerando la situación económico-financiera que describiéramos sintéticamente al comienzo del presente acápite (Negretto, 2015). En este contexto:

(...) se observó una serie de decretos que, por ejemplo, modificaban leyes como las de seguridad social, derogaban el enganche salarial en la administración pública establecido en una ley, modificaban la ley de feriados nacionales (con efectos sobre todos los contratos de trabajo en relación de dependencia), suspendían la intervención previa del Tribunal de Cuentas establecida en una ley o modificaban la ley de emergencia agropecuaria. En todos los casos se los calificaba de necesidad y urgencia (...) alegando derechamente su validez (Molinelli, Palanza y Sin, 1999, p. 543-544).

Algunos autores (entre ellos: Negretto, 2013) señalan como primer norma de esta especie sancionada durante la presidencia en análisis, el decreto que aprobó el Plan Austral (Nº 1.096/85); sin embargo, durante el relevamiento normativo realizado para confeccionar la Tabla Nº 2 –que ofrece una breve descripción de cada uno de los once DNU dictados durante por Alfonsín-, se pudo constatar que durante los años precedentes ya se habrían emitido por lo menos dos disposiciones de esta naturaleza.

<sup>19</sup> Se refiere a la primera presidencia de Menem, que finalizó el 10 de diciembre de 1994.

<sup>20</sup> Cifra obtenida restándole a los 545 decretos que la autora refiere como total del período, los 336 que según la misma habrían sido citados durante la primera presidencia. Teniendo en cuenta la aclaración de la Nota al pie Nº 18, esta cifra correspondería a la segunda presidencia de Menem, que comenzó el 11 de diciembre de 1994.

<sup>21</sup> Remite al estudio de Ferreira, Rubio y Goretti (1996).

<sup>22</sup> Entre 1989 y 1993.

Se trata de los Decretos Nros. 154, de diciembre de 1983, que ordenó la intervención de las Universidades Nacionales, suspendiendo los concursos docentes, restituyendo la vigencia de los estatutos universitarios vigentes a 1966 y reconociendo validez a las elecciones de los centros de estudiantes sustanciadas en el lapso de un año inmediatamente anterior al dictado del decreto; y 857, aprobado en marzo de 1984, mediante el cual se determinó que el Estado Nacional se haría cargo, por cuenta de las empresas respectivas, del mantenimiento del régimen de garantía horaria del personal afectado a la industria frigorífica del país, hasta la suma de 20 millones de pesos, y con un plazo tope de reintegro de sesenta días (ampliable a ciento ochenta por resolución del entonces Ministerio de Economía).

En el caso de la primera de las normas citadas (Decreto N° 154/1983): “El carácter transitivo y de emergencia de esta disposición queda expresado en el hecho que las figuras jurídicas y cargos creados se basaban en determinados artículos de la ley derogada”<sup>23</sup> (Trotta, 2007, p. 25, con cita de Cano, 1985). Las palabras vertidas por el entonces Ministro de Educación en relación a la norma en estudio<sup>24</sup>, y el hecho de que un año siguiente el decreto fuera ratificado por una ley –la N° 23.068, que dispuso la vigencia de las disposiciones del cuerpo normativo en análisis “hasta tanto se dicte la correspondiente *legislación de fondo*” (la bastardilla nos pertenece)- parecen corroborar esta afirmación sobre el carácter del Decreto N° 154/1983 como medida excepcional y de emergencia.

Respecto al segundo de los decretos mencionados (el N° 857/1984), el mismo tampoco constituía un decreto reglamentario, ya que sus previsiones también excedían las de las leyes a las que hacía referencia, y el Poder Ejecutivo al dictarlas no invocó el entonces Artículo 86, inciso 2° de la Constitución Nacional (que prevé la facultad del Presidente de expedir los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes) como sustento de su competencia. En su apoyo se alegarían, en cambio, las “grandes dificultades económicas las que tienen sus causas en el proceso económico de endeudamiento financiero registrado en el pasado, a la par de la creciente descolocación argentina en los mercados de carne”, y que configuraban, según los

---

<sup>23</sup> Se refiere al Decreto/Ley N° 22.207/1980, dictado durante el gobierno de facto, y medida cuyos efectos busca conjurar el DNU en análisis, revirtiendo las situaciones de avasallamiento, persecución y discriminación que dicho decreto/ley supuso respecto a los ámbitos propios de la autonomía universitaria.

<sup>24</sup> “Encontramos así en 1983 una universidad antidemocrática, aislada de la sociedad, desjerarquizada intelectualmente y detenida en el crecimiento de su infraestructura. La organización y funcionamiento de las universidades respondía a la teoría de la ‘subsidiariedad del Estado’ y a la necesidad de sujetar su gestión a la teoría de la seguridad nacional. Iniciamos de inmediato el proceso de normalización institucional. Se dictó el Decreto N° 154/83, convertido en Ley 23.068 de reorganización de las universidades nacionales, dándoles autonomía funcional con cogobierno...”. (Discurso del Ministro de Educación y Justicia del 14/03/86).

considerandos de la norma en análisis “circunstancias de fuerza mayor” y una *situación de emergencia*. Esta alusión a la emergencia es la que sugiere que el Decreto N° 857 tampoco constituiría un ejemplo de aquella especie de medidas que la doctrina ha denominado “reglamentos autónomos”<sup>25</sup>, sino un DNU.

La aprobación por decreto del Plan Austral, por su parte –que, como se dijo, es reputado por algunos trabajos como el primer DNU suscripto por Alfonsín- consistió en una serie de medidas (congelamiento de precios y salarios; desagio; cambio de la moneda de curso legal), destinadas a reducir el déficit fiscal, abatir la inflación y poner en marcha una transformación estructural de la economía (Vítolo, 2001). Ello conllevó una invasión de competencias expresamente reservadas al Congreso por la Constitución Nacional; en particular, la de hacer sellar moneda y fijar su valor (inciso 11 del actual Artículo 75).

Para fundamentar este apartamiento de las normas de competencia monetaria contenidas en la Constitución formal, el Poder Ejecutivo hizo referencia a la “...gravísima situación económica por la que atraviesa la República, la que exige la adopción de medidas urgentes y extremas a los fines de mantener la vigencia de las instituciones”. Asimismo, se refirió la necesidad de: “...poner en vigencia las disposiciones precedentes como auto defensa de la comunidad para evitar las consecuencias irreparables derivadas de la publicidad y postergación de las medidas que, por su gravedad y urgencia, exigen la adopción de recursos extremos para restablecer la normalidad social, que es presupuesto inherente a la concreta vigencia de las normas constitucionales y de los derechos humanos” (Fallos 246:247”).

La Tabla N° 2<sup>26</sup> presenta una síntesis de las disposiciones de los tres DNU que acabamos de analizar y los ocho restantes emitidos durante la presidencia de Alfonsín<sup>27</sup>, así como de las razones que el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) invocó para su dictado. Asimismo, especifica,

---

<sup>25</sup> “La nota característica de estos reglamentos es que deben regular cuestiones de orden interno o materias en las que tiene asignada competencias específicas. Diría más: cuando las Cámaras del Congreso Nacional dictan su reglamento, lo que están haciendo es regular cuestiones de organización interna (cfr. Art. 66 de la Constitución Nacional), y por ende, emiten un reglamento autónomo. Lo mismo ocurre con la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que “dictará su reglamento interior y designará sus empleados” (ver Art. 113 de la Carta Magna). Éste es otro caso en el que se reconoce al órgano judicial potestad reglamentaria; en particular, la potestad de emitir reglamentos autónomos.” (Barraza, 2010, p. 1).

<sup>26</sup> Para la elaboración de dicha tabla, se realizó un relevamiento y análisis exhaustivo de los decretos dictados durante la presidencia de Alfonsín, tomando como base el sistema de Información Legislativa del actual Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (Infoleg) y la bibliografía especializada utilizada para la elaboración del trabajo, en particular, el trabajo de: Ávalos (2011).

<sup>27</sup> Valen a este respecto, las mismas salvedades que las apuntadas en la Nota al Pie N° 12.

en cada caso, si el PEN autocalificó a la norma en cuestión como DNU, y si dispuso su comunicación al Congreso. También detalla, por último, el estatus de las normas en cuestión, en aquellos casos en que el Parlamento –u otro órgano- se expidió sobre las mismas (ya sea a instancias del PEN, o de oficio).

**Tabla N° 2: DNU dictados durante la presidencia de Raúl Alfonsín (10/12/1983-7/07/1989)**

<b>Decreto N°</b>	<b>Síntesis</b>	<b>Razones invocadas por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) para dictarlo (según los considerandos de los decretos respectivos)</b>	<b>Se autocalifica como DNU</b>	<b>Dispone comunicación al Congreso</b>	<b>Estatus</b>
154/1983	Intervención de las Universidades Nacionales.	S/D	NO	NO	Ratificado por Ley N° 23068 (29/05/84)
857/84	El Estado Nacional asume la garantía horaria de la industria frigorífica.	Situación de fuerza mayor y de emergencia.	NO	NO	S/D
1096/85	Reemplaza la moneda de curso legal vigente por el Austral.	Proceso inflacionario que compromete la capacidad de crecimiento del país.	NO	NO <sup>28</sup>	Ratificado por Ley N° 24.310 (30/09/86).
2192/86	Deroga, en el ámbito del PEN, el sistema de “enganches salariales”. <sup>29</sup>	Emergencia.	SI	SI	Observado por el Tribunal de Cuentas <sup>30</sup> .
2196/86	Paraliza de todos los juicios y reclamos por ajustes jubilatorios. Modifica los parámetros legales para el cálculo de haberes jubilatorios.	“Genuina emergencia” del sistema previsional.	SI	SI	Derogado mediante Ley N° 23.568 (1988)
2481/86	“Insiste en el cumplimiento” del Decreto N° 2192/86. (a raíz de las observaciones del Tribunal de Cuentas).	Emergencia. Reafirma las facultades del PEN de dictar normas tendientes a conjurarla.	NO	NO	S/D
632/87	Reforma la Ley N° 22.913 (beneficios del sector agropecuario). Incorpora la facultad del PEN de declarar, a propuesta del Congreso, la emergencia agropecuaria.	Estado de desastre producido por las inundaciones. Los DNU integran las “facultades implícitas” del PEN.	SI	SI	S/D
648/87	Modifica los parámetros de cálculo establecidos por el Decreto N° 2196/86. Extiende la paralización de las ejecuciones de sentencias contra las cajas nacionales de previsión.	“...solucionar las situaciones más graves que presenta el sistema previsional en la actualidad”	NO	NO	Derogado por Ley N° 23568 (15/06/88)
1.411/87	Suspende la intervención del Tribunal de Cuentas como requisito para la ejecución de los actos administrativos del PEN.	Conflictos gremiales en el Tribunal de Cuentas que demoran su intervención.	SI	SI	S/D
714/89	Declara el estado de sitio en todo el territorio nacional por el término de treinta días.	Aplicación analógica de las disposiciones constitucionales que facultan al PEN a declarar el estado de sitio durante el período de receso del Congreso.	SI	SI	Ratificado por Ley N° 23662 (2/6/89)
736/89	Suspende la aplicación del impuesto al cheque.	Emergencia económica	SI	SI	Ratificado por Ley N° 26.679

<sup>28</sup> Pero posteriormente el PEN remite la medida al Congreso

<sup>29</sup> Todas las disposiciones que determinen las remuneraciones de los agentes en actividad, a través de su vinculación con el sueldo del Presidente de la Nación.

<sup>30</sup> Observación N° 120/86.

El análisis de la información tabulada precedentemente permite obtener las siguientes conclusiones preliminares respecto a la utilización de los DNU entre 1983 y 1989, y a su incidencia en términos de seguridad jurídica:

- a) El PEN recurrió a este tipo de medidas para regular cuestiones variadas, generalmente de alto impacto fiscal y/o económico (política monetaria, salarios del sector público y privado, impuestos). Ello implicó una clara invasión de competencias congresionales y la afectación de derechos expresamente amparados por la garantía constitucional de *reserva de ley* –es decir, la exigencia de que ciertas cuestiones sean susceptibles de regulación únicamente mediante leyes sancionadas por el Congreso Nacional-: el derecho a la igual remuneración por igual tarea (Artículo 14 bis de la Constitución Nacional, a través de la derogación de los “enganches salariales” de la Administración Pública); a la movilidad jubilatoria (ibídem; por la paralización de los reclamos por ajustes previsionales, que también importó una vulneración del derecho de acceso a la justicia y al debido proceso, amparado por el Artículo 18); a la legalidad en materia tributaria (Artículo 17, a raíz de la suspensión del impuesto al cheque); y de los derechos que según el Artículo 23 de la Constitución son susceptibles de restricción durante el estado de sitio;
- b) La “emergencia”, principalmente la de tipo económico, fue utilizada, en la mayor parte de los casos, ya sea modo explícito o implícito, como el argumento clave para fundamentar el recurso a los DNU y sustentar su validez, y la de las restricciones a los derechos individuales y colectivos por ellos establecidas;
- c) De las once ocasiones en que el PEN dictó normas de esta especie, sólo en seis autocalificó las disposiciones respectivas como DNU;
- d) En todos los casos en que el PEN reconoció expresamente que se trataba de DNU, dispuso la comunicación al Congreso de las normas respectivas, siguiendo la tradición de reconocer al “control político” a cargo de la Legislatura como un requisito de este tipo de normas, erigido como tal por las prácticas propias de la constitución material;
- e) El Congreso se expidió respecto a cinco DNU dictados en el período en estudio; tres de los cuales no habían sido calificados como tales por el PEN;
- f) De los cinco DNU tratados por el Congreso, dos fueron derogados, mientras que los tres restantes fueron objeto de ratificación legislativa;
- g) Existe un DNU (el N° 2.192/86), que motivó observaciones por parte del Tribunal de Cuentas, entidad que entonces fungía como órgano de control externo de la Hacienda

Pública<sup>31</sup>. Ante dichas observaciones, el PEN procedió a emitir otro DNU mediante el cual “insistía en el cumplimiento” de la norma cuestionada. Meses más tarde, el Presidente suspende –a través de un tercer DNU- la intervención del Tribunal de Cuentas como requisito previo para que se ejecuten los actos del PEN y de sus dependencias; lo cual probablemente fue una forma de evitar que los cuestionamientos de dicho órgano “entorpecieran” la ejecución de los DNU y otros actos administrativos de alta importancia política. Esta reacción del PEN se revela, a nuestro criterio, como un accionar particularmente lesivo de la seguridad jurídica, pues parece apuntar a neutralizar el contralor externo de sus actos, el cual constituye un elemento esencial de la forma republicana de gobierno. Según datos del Digesto Jurídico Argentino (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015), el Decreto N° 2.192/86, es, paradójicamente, el único de los DNU dictados entre 1983 y 1989 que continúa vigente a la fecha. Cabe señalar, además, que su constitucionalidad fue confirmada por la CSJN en el fallo: “Levy”, sentenciado el 15 de julio de 1997. Comentaremos brevemente dicho pronunciamiento al referirnos al control judicial de los DNU en el lapso en que tuvo lugar el dictado de la sentencia mencionada (agosto de 1994-diciembre de 1999).

#### ***III.a.4 El Consejo para la Consolidación de la Democracia y los primeros pasos hacia la “constitucionalización” de los DNU.***

Durante el Gobierno de Alfonsín se daría, además, el primer paso hacia el reconocimiento constitucional de los DNU, a través de la labor del “Consejo para la Consolidación de la Democracia”. El “Consejo para la Consolidación de la Democracia” fue constituido mediante el Decreto N° 2.446/85 con el fin de “...crear un vasto proyecto de consolidación de nuestro régimen republicano y democrático, tendiente a la modernización argentina (...) la racionalidad y la *búsqueda de soluciones en el marco de la ley* (...) y a la eliminación del *frondoso y paralizante reglamentarismo* de nuestro sistema jurídico administrativo” (de los considerandos del decreto mencionado; la bastardilla nos pertenece).

---

<sup>31</sup> El Tribunal de cuentas fue creado mediante el Decreto/ley N° 23.354/56 (ratificado por Ley N° 14.467) como *órgano de control externo de la hacienda pública*, y ejerció esta función hasta la entrada en vigencia, en 1992, de la Ley N° 24.156, que lo reemplaza por la Auditoría General de la Nación.

En 1986, el Presidente encomendó al Consejo mencionado el estudio de dos temas centrales: el traslado de la Capital de la República de la Ciudad de Buenos Aires a la de Viedma y la elaboración de un proyecto de reforma constitucional, el cual, teóricamente: "...no debería incluir modificación alguna a la extensión y condiciones del mandato que el pueblo Argentino me ha otorgado" (según la carta de Alfonsín al Consejo, fechada 13 de marzo de 1986).

Yendo aún más lejos, el Dictamen Preliminar producido en consecuencia (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1896, p. 97), propuso, entre otros ejes, modificaciones al régimen presidencialista que no sólo apuntaban a no ampliar los poderes del Ejecutivo sino que, tendían, *prima facie*, a una restricción de las facultades legislativas de este último<sup>32</sup>. Las reformas concretas propuestas para cumplir tales propósitos incluían, entre otras: la ampliación del período ordinario de sesiones del Congreso; la facultad de las Cámaras de auto-prorrogar sus sesiones ordinarias cuando las circunstancias así lo ameriten y la incorporación del figura de la sanción *ficta* o tácita de las leyes.

Sin embargo, el dictamen también hacía alusión a la conveniencia de incorporar la obligación para el Poder Ejecutivo de convocar a sesiones extraordinarias "...simultáneamente con la declaración del Estado de sitio, de haber dispuesto la intervención federal, y ***de haber dictado un reglamento de necesidad y urgencia***", ya que: "De este manera se asegura un control democrático sobre las medidas que el Poder Ejecutivo pueda tomar durante el receso del Congreso y que constituyan ***facultades legislativas***". (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986, p. 103; la bastardilla y el resaltado nos pertenecen).

Es decir, se estaba proponiendo "constitucionalizar" los DNU, confiriéndoles el mismo estatus que a los dos únicos institutos de emergencia que preveía la Carta Magna de 1853: el estado de sitio y la intervención federal. Si bien se establecían, al mismo tiempo, condiciones para el ejercicio de esta *nueva* prerrogativa del Presidente, tendientes a asegurar la intervención congresional con la mayor inmediatez posible, lo cierto es que se reconocían, como surge del propio texto del dictamen, facultades de naturaleza legislativa al Poder Ejecutivo.

---

<sup>32</sup> "... atemperar la personalización del poder y la concentración de funciones y responsabilidades ejecutivas en el presidente (...) mejorar los canales de comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, aumentar el rol del Congreso en la tarea de Gobierno y mejorar la eficiencia en el proceso de sanción de las leyes."

Aunque estos estudios preliminares “...no concluyeron en acuerdos legislativos, entre otras razones, por la escasa aceptación que tuvo la iniciativa entre ciertos sectores del peronismo” (Quiroga, 2005, p. 48-49), “...su producción (...) fue un antecedente fundamental de la reforma constitucional de 1994” (p. 47), que concretaría la mentada constitucionalización de los DNU.

La profunda crisis económica que se desató en la segunda mitad de la década en análisis, y que socavó profundamente las bases de la gobernabilidad –provocando que Alfonsín debiera abandonar anticipadamente el poder-, fue otra de las causas de la paralización del debate sobre la reforma constitucional, y de que éste sólo se retomara varios años después, en un contexto de (temporal) mejoría económica y, sobre todo, de mayor consenso sociopolítico respecto al gobierno de turno y las transformaciones impulsadas por este último. Volveremos sobre el particular más adelante.

### ***III.a.5 Control judicial de constitucionalidad de los DNU: el “tímido” pronunciamiento en el caso “Porcelli”.***

En cuanto al control judicial de constitucionalidad de los DNU, en 1989, pocos meses antes de la dimisión de Alfonsín, la Corte falla el caso: “**Porcelli**”. Se trataba de una demanda iniciada para obtener, por parte del Banco de la Nación Argentina, el reintegro de la suma retenida sobre los intereses correspondientes a un depósito a plazo fijo, mediante la aplicación de la escala de conversión anexa al Decreto N° 1096/85 (el DNU aprobatorio del Plan Austral, que ya hemos comentado anteriormente).

En este contexto, el actor demanda la inconstitucionalidad del referido decreto, “...por vulnerar los arts. 31 y 17 de la Constitución Nacional, fundado en que hasta tanto el Poder Legislativo no ratifique el precepto mencionado existiría una colisión entre dicho decreto y normas de rango superior en las que se sustentó el contrato de depósito” (de los considerandos de la sentencia en análisis, que sintetizan los argumentos del demandante).

La CSJN no entra a analizar esta tacha de inconstitucionalidad, por entender que la misma había devenido abstracta a partir de la ratificación congresional del decreto cuestionado,

concretada con posterioridad a la presentación de la demanda<sup>33</sup>. Cabe preguntarse si este argumento, aunque formalmente válido, no fue una forma solapada y “elegante” de ejercer el *self restraint* (autorrestricción) judicial, o, en palabras de Helmke (2003) una “defección estratégica”<sup>34</sup>, considerando el turbulento contexto político-económico imperante, que daba razones estratégicas a la Corte para no convalidar los actos del gobierno saliente, pero tampoco invalidar los DNU, en la medida que las próximas autoridades podrían eventualmente echar mano a esta figura (como efectiva e intensamente luego lo harían).

Esta tesis parece abonada por el hecho de que el Procurador General, con cuyo dictamen concuerda la Corte, si bien también sostuvo que la cuestión había perdido actualidad, analizó y expuso en su dictamen en la causa varios argumentos a favor de la validez de los DNU<sup>35</sup>. Por otro lado, un año más tarde la CSJN, en sus nuevas dimensiones y composición después de la reforma de la Ley N° 23.774 –que elevaría, como veremos en el acápite que sigue, el número de magistrados integrantes de la Corte-, echaría mano al silencio del fallo Porcelli como uno de sus argumentos para sustentar la constitucionalidad de otro decreto de esta especie.

### ***III.a.6 Reflexiones preliminares.***

Como colofón general sobre esta etapa, frente a la inicial esperanza de la sociedad y del propio gobierno de la transición respecto a que la democracia pudiera recuperar por sí sola la seguridad jurídica devastada durante la dictadura, Alfonsín entrega anticipadamente el poder en julio de 1989, en un contexto de debilitamiento del Estado y de la capacidad de gobierno frente

---

<sup>33</sup> Dicha ratificación se concretó mediante el Artículo 55 de la Ley N° 23.410.

<sup>34</sup> La teoría de la “defección estratégica”, elaborada por Helmke (2003) para explicar el comportamiento de la Corte Suprema respecto al contralor de las medidas de gobierno en Argentina, sostiene, resumidamente, que en contextos donde el Poder Judicial ve condicionada su independencia respecto al Poder Ejecutivo, es propenso a adoptar “decisiones estratégicas”, que tiendan a auto-preservarse y auto-perpetuarse más allá de los cambios de gestión y las crisis políticas.

<sup>35</sup> “Desde antiguo, gran parte de la doctrina ha admitido que, ante circunstancias excepcionales, caracterizadas por la presencia de hechos que afecten la existencia, la seguridad, el orden público, incluso aquéllas de orden económico, donde se manifiesta la urgencia del Estado para conjurar sus efectos, el Poder Ejecutivo Nacional puede dictar reglas que de ordinario integran el conjunto de atribuciones del Congreso, siempre que el Parlamento se encuentre en receso o la índole emergencial del asunto provoque la imposibilidad material de ser resuelto en término a pesar de haber sido convocado. A estas pautas, agregan los autores en general, como requisito de su validez constitucional, que el reglamento de necesidad y urgencia vaya acompañado de la intención manifestada por el Poder Ejecutivo de someterlo a ratificación del órgano legislativo (conf. Villegas Basavilbaso, Bielsa, Marienhoff, Diez, Gordillo, Cassagne, entre otros). Los requisitos enunciados aparecen satisfechos *prima facie*, en la norma *sub discussio*, toda vez que la situación de emergencia y la necesidad de establecer disposiciones al respecto, con carácter de suma urgencia, aparecen ampliamente fundamentadas en los considerandos del decreto y, si bien en el mismo no se ordenó su remisión al Poder Legislativo, se envió luego a dicho poder un mensaje mediante el cual se le comunicó el dictado de aquél, como asimismo las razones en que se fundó.” (Extracto del Dictamen del Procurador General en la sentencia de la CSJN en: “*Porcelli*”).

a los grupos sociales, agentes económicos y corporaciones (Palermo y Novaro, 1996). Dicho debilitamiento deriva en una serie de desequilibrios públicos, siendo los de más gravedad por su magnitud y sus impactos socioeconómicos: la hiperinflación y el estrangulamiento fiscal (ibídem).

La seguridad jurídica deseada se desvanece, entonces, en ocasión de la emergencia económica, la que una vez más ingresa a la escena de la historia argentina para justificar restricciones excepcionales a los derechos individuales<sup>36</sup>, y un acrecentamiento aún mayor del decretismo, en tanto una de las expresiones características del *hiperpresidencialismo*. En las páginas que siguen describiremos con más detalle dichos fenómenos y su impacto en las instituciones republicanas.

### ***III.b. Segundo sub- período: Julio de 1989- Agosto de 1994: Decretismo, democracia delegativa y reformas neoliberales.***

#### ***III.b.1 La instauración de la “democracia delegativa” y su relación con el fenómeno del decretismo.***

En el contexto de la crisis que acabamos de describir, voces internas e internacionales se alzan requiriendo una profunda reforma del Estado y la economía. Reducir el déficit fiscal, aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, achicar una estructura burocrática percibida como elefantiásica y anquilosada, y controlar la estampida hiperinflacionaria son las principales demandas que emergen desde los foros locales e internacionales; o, cuanto menos, desde ciertos sectores de estos últimos con poder de formación de la opinión pública y de presión sobre los actores políticos clave. 1989 es, también, el año en que Williamson redacta el *Consenso de Washington*, intentando compilar los principales puntos de convergencia entre el gobierno de los Estados Unidos, los *think tanks* neoliberales y las corporaciones financieras multinacionales respecto al rumbo que los países en desarrollo debían emprender, a criterio de estos colectivos, para convertirse en Estados “eficientes” y “eficaces”.

---

<sup>36</sup> La doctrina de la emergencia fue empleada por la CSJN como un justificativo reiterado a las restricciones excepcionales a los derechos individuales desde el año 1922, al fallar en el caso: “*Ercolano c/ Lanteri de Renshaw*”.

El aumento de la seguridad jurídica también forma parte de las demandas de la época: la idea de estabilidad (uno de los valores que dicho sector pedía reivindicar), se relaciona, en este contexto “...al retorno de la ‘confianza’, la ‘previsibilidad’ o la ‘seguridad jurídica’ y a la implementación de ‘reglas claras’ que otorgaran ‘certezas’ o ‘certidumbres’ al sector privado”. (Fair, 2013, p. 9). Como respuesta a estos requerimientos, el discurso del Presidente Menem pondría el énfasis en que las reformas por él impulsadas permitirían recuperar la seguridad y la confianza, a través de medidas como la paridad cambiaria entre el peso y el dólar, que otorgaron una (temporaria y costosa) estabilidad frente a la tan temida hiperinflación (Fair, 2013). La apelación a la “seguridad jurídica” fue, en síntesis, central en la construcción del discurso auto-legitimador de la gestión menemista, y en el logro de los consensos necesarios para llevar a cabo las reformas implementadas durante la misma.

Paradójicamente, el estricto apego de Menem al decálogo de Washington, y la profundidad de las transformaciones requeridas para materializar los propósitos subyacentes al mismo, constituye, para algunos autores, una de las causas plausibles de la profundización del fenómeno del *decretismo* (Hickey, 2012). Según esta concepción, la tradición de un departamento ejecutivo vigoroso ya existente en la Argentina resultaba muy útil para llevar adelante rápidamente las modificaciones administrativas y económicas deseadas, de modo que Menem aprovechó –y profundizó- esta concentración del poder para implementar velozmente su proyecto de reformas (Llanos, 1998; Hickey, 2012).

Si bien otros autores como Palermo (1995) y Peruzzotti (1998) y Novaro (2011), han elaborado otras teorías para intentar explicar el fenómeno del “decretismo” –en particular, la explicación en torno a los estilos de gestión, propuesta por el primero de los autores citados, y la tesis del “decisionismo instrumental”<sup>37</sup>, defendido por el segundo y tercer autores mencionados- la construcción de O’Donnell (1994) en torno las causas y características de la instauración de *democracias delegativas* en varios países latinoamericanos, parece continuar constituyendo el corpus teórico más completo para describir dicho fenómeno y otros rasgos que implicaron el acrecentamiento de los poderes de la rama ejecutiva, en detrimento de los restantes departamentos.

---

<sup>37</sup> Siguiendo esta tesis, la concentración del poder decisorio en la rama ejecutiva constituyó un instrumento para cumplir fines determinados; en particular, el recupero de la capacidad regulatoria del Estado y de la gobernabilidad perdidas -o cuanto menos erosionadas- en las décadas anteriores

Según O'Donnell, el segundo gobierno electo luego de un período autoritario debe enfrentar una “segunda transición” frecuentemente, más extensa y compleja que el salto de la dictadura hacia la democracia. Teóricamente, dicha transición debiera operarse desde un *gobierno* elegido democráticamente hacia un *régimen* democrático institucionalizado y consolidado, donde exista: “...un conjunto de instituciones que se conviertan en puntos de decisión importantes dentro del flujo del poder político”.

Sin embargo –prosigue O’ Donnell- no todas las democracias han logrado recorrer con éxito este trayecto. La debilidad de las instituciones –tanto las “formales” (el Poder Judicial, el Congreso o los partidos políticos), como aquellas que se plasman de modo “intermitente” (verbigracia: las “elecciones justas”)-, puede dar lugar a la instauración de *democracias delegativas*, las cuales, por oposición a un régimen democrático institucionalizado y consolidado:

(...) se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses (...).De acuerdo con esta visión, otras instituciones —por ejemplo, los tribunales de justicia y el poder legislativo— constituyen estorbos que acompañan a las ventajas a nivel nacional e internacional de ser un presidente democráticamente elegido. La rendición de cuentas a dichas instituciones aparece como un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al presidente. (O'Donnell, 1994, p. 12)

Otro de los rasgos salientes de las democracias delegativas es, precisamente, el *decretismo*: decisiones que se toman frenéticamente, de modo unilateral, en medio de crisis y de una impaciencia popular en aumento. No obstante, la política económica de los presidentes respectivos no siempre es percibida como un fracaso: luego de períodos hiperinflacionarios, deficitarios y de alta conflictividad social, las mejoras económicas (aunque temporarias) pueden suscitar el apoyo popular hacia los líderes de las democracias delegativas y las medidas adoptadas por estos últimos. Este último fue, según O’ Donnell, el caso de la primera presidencia de Menem.

### ***III.b.2 Panorama cuanti y cualitativo del uso del recurso a los DNU en la etapa previa a su constitucionalización.***

Como se indicó en la Tabla N° 1, Menem dictó más de trescientos DNU con carácter previo a la reforma constitucional de 1994. Semejante cifra imposibilita presentar, en un estudio

de los alcances aquí propiciados, un esquema similar al confeccionado para la presidencia de Alfonsín, donde se describan cada una de dichas normas (Tabla N° 2). Sin embargo, las estadísticas compiladas por Ferreira Rubio y Goretti (1996), pueden ofrecernos un panorama sintético de las características y temáticas de las normas respectivas.

En la Tabla N° 3 inserta a continuación sistematizamos los datos respectivos; en particular: cantidad total de DNU emitidos en este lapso; principales temáticas sobre las que versaron los mismos; número de DNU que se auto calificaron como tales; cantidad de DNU remitidos al Congreso y “reacción” de este último frente a las medidas que le fueron giradas (derogación, ratificación o silencio).

**Tabla N° 3: “Panorama” de los DNU dictados por Carlos Saúl Menem con carácter previo a la Reforma Constitucional (julio de 1989-agosto de 1994)**

Cantidad total de DNU emitidos	Principales temáticas sobre las que versaron los DNU		Cantidad de DNU que se auto califican como tales	Cantidad de DNU remitidos al Congreso	Reacción del Congreso		
					Derogados	Ratificados	Silencio
336	<b>Tema<sup>38</sup></b>	<b>Cantidad</b>	166	207 (153 de los reconocidos como DNU y 54 de los no reconocidos).	1%	8%	91 <sup>39</sup> %
	Impuestos	72					
	Salarios	39					
	Organismos públicos	32					
	Deuda pública	29					
	Inmuebles	22					
	Decretos relacionados con el “Megadecreto <sup>40</sup> ” N° 1.930/90	22					
	Transporte	21					
	Otros	32					

Fuente: Elaboración propia, en base a los datos relevados por: Ferreira Rubio y Goretti (1996).

Las conclusiones preliminares que nos permite obtener la información compilada en el esquema precedente son las que siguen:

<sup>38</sup> Se toman los ocho temas más significativos (teniendo en cuenta el número de decretos respectivos) de los dieciséis identificados por Ferreira Rubio y Goretti (1996).

<sup>39</sup> En un estudio posterior, los autores ajustan este porcentaje, señalando que el Congreso habría mantenido silencio respecto al 88% de los DNU dictados por Menem con carácter previo a la Reforma Constitucional (Ferreira Rubio y Goretti, 2010).

<sup>40</sup> Véase definición más abajo en el cuerpo del trabajo.

- a) El PEN calificó como DNU poco menos de la mitad de las normas de esta especie dictadas durante el sub-período en estudio. Ello implica que, más allá de las abismales diferencias en términos absolutos, el porcentaje de DNU reconocidos como tales durante las presidencias de Menem y Alfonsín fue similar, aunque ligeramente superior en el caso del último de los mandatarios mencionados (49% contra 54%);
- b) De modo análogo a la etapa anterior (1983-1989), se observa una amplia diversidad de temáticas reguladas por decretos de este tipo; verificándose, a partir de la asunción de Menem, un alto predominio de la impositiva, que representa más del 20% del total de DNU emitidos entre julio de 1989 y agosto de 1994, y que prácticamente duplica la cantidad de decretos que le siguen en el “ranking” (los correspondientes al tema: *salarios*). El “decretismo impositivo” propio de la etapa que analizamos, acarrió una clara lesión de la legalidad y de la seguridad jurídica en materia tributaria garantidas por la Ley Suprema a través de su Artículo 17. En el próximo capítulo, al abordar lo relativo al control judicial de constitucionalidad de los DNU ejercido por la CSJN con posterioridad a la reforma constitucional, tendremos oportunidad de analizar cómo la Corte se ha pronunciado al respecto, al fallar en el caso “*Video Club Dreams*” (1995), relativo a los Decretos Nros. 2.736/91 y 949/92, que modificaron el hecho imponible del impuesto establecido por el Artículo 42, inciso a) de la Ley N° 11.741 (relativo a la industria cinematográfica);
- c) En este lapso emerge una nueva especie de DNU: los *Megadecretos* o *decretos ómnibus*, entendiendo por tales: “...aquellos que incluyen normas sobre una gran cantidad de temas y que modifican varias leyes” (Ferreira Rubio y Goretti, 1996, p. 453). Un ejemplo de esta categoría es el Decreto N° 2.284/91, de “Desregulación”, que derogó o modificó alrededor de cuarenta y tres leyes del Congreso (ibídem). Nos detendremos en esta categoría más adelante, debido a los considerables impactos que los decretos integrantes de la misma representaron en términos de seguridad jurídica;

En lo concerniente al estatus actual de los DNU dictados en el sub-período en estudio, según datos del Digesto Jurídico Argentino, sólo veintitrés de los más de trescientos

sancionados continuarían vigentes a la fecha (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015).

### ***III.b.3 El ejercicio del “control político” y el rol del Congreso en la consagración de la democracia delegativa.***

Respecto a la remisión de los DNU al Congreso y a la postura adoptada por este último, el 92% de las normas que fueron reconocidas como tales por el PEN fueron remitidas a la Legislatura, mientras que sólo el 31% de aquellas que no contuvieron tal reconocimiento se enviaron al Parlamento. Este último mantuvo una línea marcadamente abstencionista en lo atinente al tratamiento de los DNU: sólo se expidió positivamente en el 9% de los casos (derogando el 1% y ratificando el 8% de los decretos que recibió), y omitiendo pronunciarse en el 91% restante.

El peso que el decretismo tuvo en esta etapa no implica, no obstante, que el Congreso no haya cumplido un papel clave en la configuración de la democracia delegativa y en el empoderamiento del Poder Ejecutivo característico de la misma. Por el contrario, y según Llanos (1998) y Leyba de Martí y Blanas de Marengo (1999), que los legisladores aprobaran automáticamente los proyectos de ley remitidos por el Poder Ejecutivo fue una de las condiciones que Menem impuso al gobierno radical para asumir anticipadamente, de modo de garantizarse la viabilidad de sus iniciativas más trascendentes –entre ellas, y por ejemplo, la ampliación de los miembros de la Corte Suprema, a la que nos referiremos más adelante- hasta tanto ocuparan sus bancas los congresistas electos. Puede decirse que esta “aprobación garantida”, sumada al silencio que la Legislatura Nacional mantuvo frente la gran mayoría de los DNU, y a las facultades que delegó al Presidente mediante las leyes más importantes del período, fueron los tres grandes “guiños” que el Parlamento hizo al Ejecutivo, y que permitieron que este último se alzara prácticamente con la “suma del poder público”, expresamente vedada por el Artículo 29 de la Constitución Nacional.

Por otro lado, el hecho de que los lineamientos más generales de las reformas fueran aprobados por ley también formó parte de la estrategia discursiva que citáramos más arriba y que trató, sistemáticamente, de vincular el impulso reformista a la supuesta consecución de un mayor nivel de seguridad jurídica. Se trató de instaurar la idea de que si, por ejemplo, las privatizaciones –una de las medidas centrales del plan político-económico menemista- eran

autorizadas por ley, ello garantizaría la seguridad jurídica por el sólo hecho del estatus de la norma habilitante, aún cuando luego las enajenaciones de la mayor parte de los activos respectivos fueran concretadas por decreto, los marcos regulatorios correspondientes fueran deficientes y el término “seguridad jurídica” terminara operando, en definitiva, como un eufemismo de las “garantías de las rentas de privilegio” que las privatizaciones aseguraron a las empresas adjudicatarias (Strauss, s.f.)<sup>41</sup>.

### ***III.b.4 Los “megadecretos” o “decretos ómnibus”: herramientas claves de las reformas neoliberales.***

Las cuestiones que no pudieron ser contempladas por las *megaleyes* de reforma –o no se creyó conveniente regular a través de estas últimas– fueron materializadas a través de los ya mencionados *megadecretos* o *decretos ómnibus*. Uno de ellos fue el N° 1.930/1990, que, como se vio, según el ranking temático confeccionado por Ferreira Rubio y Goretti (1996), comparte con el tópico “Inmuebles” el quinto puesto de importancia considerando el número de DNU dictados sobre estas materias (veintidós decretos). El Decreto N° 1.930 integra, además, uno de los ciento sesenta y seis DNU emitidos en este período que se autocalificaron como tales.

Para dictarlo, el Presidente se escudó –una vez más– en la crisis económico-financiera y en la necesidad de privilegiar la “libertad de los individuos en la búsqueda de una eficiente asignación de recursos”, en clara sintonía con la ideología imperante. Su carácter de “megadecreto” surge con nitidez de la amplitud de su objeto: la norma en análisis suspendió, por un plazo de un año, y con carácter general: “...los subsidios, subvenciones y todo otro

---

<sup>41</sup> Las dos primeras *megaleyes* que se aprobaron bajo este discurso y bajo la vigencia del “pacto de gobernabilidad” con el gobierno radical saliente –y que constituyeron el gran *paraguas legislativo* de las reformas neoliberales–, fueron la de Emergencia Administrativa y Reforma del Estado, N° 23.696, y la de Emergencia Económica, N° 23.967. La primera fue sancionada el 17 de agosto de 1989, es decir, poco más de un mes después de la asunción de Menem. Lo más saliente de ambos cuerpos normativos, a los fines del presente trabajo, radicó en el considerable número y en la amplitud de las facultades que delegaron en el Poder Ejecutivo –lo que Llanos (1998) ha denominado “fase delegativa” de las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo durante el gobierno de Menem–. Por ejemplo, la primera de las normas citadas facultaba al Presidente a proceder, a su exclusivo criterio, a la privatización o concesión totales o parciales, o a liquidación, de todas las empresas, establecimientos y haciendas productivas propiedad del Estado Nacional declaradas sujetas a privatización por la ley que comentamos (Artículo 11). El Artículo 15, por su parte, brindó al PEN trece facultades vinculadas con esta competencia genérica, otorgándole amplias y flexibles alternativas de procedimiento<sup>41</sup> (Leyba de Martí y Blanas de Marengo, 1999). Llanos (1998, p. 753) señala que, en vista de todas estas delegaciones y autorizaciones, la Ley de Reforma puede ser considerada como “...el caso de mayor desnivel en el peso relativo de la Presidencia y el Congreso” en el sub período en estudio, con una eminente preponderancia de la primera sobre el segundo.

compromiso de la misma índole que, directa o indirectamente, afecten los recursos del Tesoro Nacional y/o las cuentas del balance del Banco Central de la Republica Argentina...”. Se incluían expresamente todos los beneficios de esta especie conferidos “...por leyes especiales y toda otra norma legal o reglamentaria que obligue al Gobierno Nacional, como asimismo aquellos establecidos en cláusulas contractuales...”. A su vez, previó que cada jurisdicción, en acuerdo general de Ministros, pudiera disponer excepciones a esta suspensión general, y que tales excepciones podrían tener carácter retroactivo a la fecha del DNU en análisis.

Otro ejemplo elocuente del fenómeno del *megadecretismo*, y de su impacto sobre la seguridad jurídica, está constituido por el Decreto N° 2.284/1991, de “Desregulación”, que dejó sin efecto todas las “...restricciones a la oferta de bienes y servicios en todo el territorio nacional, las limitaciones a la información de los consumidores o usuarios de servicios sobre precios, calidades técnicas o comerciales y otros aspectos relevantes relativos a bienes o servicios que se comercialicen, y todas las otras restricciones que distorsionen los precios de mercado evitando la interacción espontánea de la oferta y de la demanda”. Como ya hemos mencionado, según Ferreira Rubio y Goretti (1996), este DNU implicó una derogación masiva de leyes del Congreso (más de cuarenta, según precisan los autores).

En declaraciones periodísticas, el entonces Secretario Legal y Técnico de la Presidencia fundamentaba el recurso a estos “súperdecretos” en la imposibilidad de aguardar a que se gesten los consensos parlamentarios para adoptar determinadas medidas, alegando que: "Forma parte de la República y el Parlamento está siempre en condiciones de rechazarlos. Se dictan porque a veces el Gobierno tiene sus urgencias y el Congreso tiene otros tiempos"<sup>42</sup>. La apelación (permanente y sostenida) a la idea de emergencia fue también central en la construcción de los argumentos legitimadores del decretismo: los miembros del Poder Ejecutivo, en sus discursos y otras declaraciones públicas, se ocuparon de hacer alusión al estado de emergencia para atemorizar a la ciudadanía y, de este modo, convencerla de que era necesario que el PEN ejerciera este tipo de facultades para conjurar males mayores -sobre todo, frente al riesgo de caer nuevamente en manos de un fantasma reciente y poderoso: la hiperinflación- (Capurro, 2008).

---

<sup>42</sup> Declaraciones del entonces Secretario Legal y Técnico de la Presidencia de la Nación, Félix Boronovo, reproducidas por el diario “La Nación” del 24 de noviembre de 1996. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/174172-menem-en-siete-anos-398-decretos>

Por otro lado, cabe subrayar que el gran impacto que el uso y abuso de los DNU tuvo sobre la seguridad jurídica fue reconocido por los propios mentores de las transformaciones materializadas mediante estos últimos. Así, Domingo Cavallo, Ministro de Economía de Menem y *alma mater* de su plan de reformas económico-financieras, sostuvo al respecto que:

(...) sancionar leyes es más difícil que dictar decretos de necesidad y urgencia. Pero la normatividad dictada a través de esas leyes produce una estabilidad jurídica superior, porque crea la conciencia de soluciones mucho más sólidas y perdurables, generando condiciones propicias para inducir la inversión y consecuentemente el crecimiento económico. (citado por Ferreira Rubio y Goretti, 1996, p. 446)

### ***III.b.5 El control judicial de constitucionalidad durante el imperio de las “mayorías automáticas”.***

En lo que respecta al control judicial de los DNU, cabe señalar, en primer término, que la independencia de los tribunales –en particular, de la CSJN-, se vio gravemente lesionada durante la gestión en análisis; entre otros aspectos, por la ya mencionada ampliación del número de miembros de la Corte. Tal modificación se materializó a través de la Ley N° 23.774, sancionada el 5 de abril de 1990 y promulgada el 11 del mismo mes y año, que sustituyó el Artículo 21 del Decreto/Ley N° 1285, de Organización de la Justicia Nacional, elevando de cinco a nueve la cantidad de jueces integrantes del Supremo Tribunal. Cabe señalar que la propia Corte se había pronunciado, mediante una Acordada<sup>43</sup>, presentado serios reparos a esta modificación, debido a los riesgos que la misma implicaba, a su criterio, en valores esenciales para la sociedad; en particular, la independencia y estabilidad del Poder Judicial. Otros órganos nacionales e internacionales, como la Comisión Internacional de Juristas, también denunciaron los potenciales atentados que la modificación implicaba para la imparcialidad del Poder Judicial, la democracia y la supremacía de la Constitución (Comisión Internacional de Juristas, 1990, citada por: De Michele y Manzetti, 1996). Pero, a pesar de estos y otros cuestionamientos que parecían poner en jaque la reforma, ella se concretó, permitiendo a Menem designar a varios “hombres de su confianza” en el Tribunal; entre ellos, Julio Nazareno, uno de los socios del estudio de abogados del Presidente de la República (Pellet Lastra, 2001).

---

<sup>43</sup> Acordada N° 44 del 21 de septiembre de 1989.

Una de las decisiones de mayor peso jurídico-político adoptadas por esta Corte ampliada –popularmente conocida como de “mayorías automáticas”, en alusión a su marcada propensión a legitimar las decisiones del gobierno que la había conformado-, fue, precisamente, la convalidación de los DNU. En el fallo “*Peralta*” (1990) -donde se dirimía el planteo de inconstitucionalidad respecto al Decreto N° 36/90, por el cual el PEN había limitado la devolución de los depósitos a plazo fijo-, la CSJN llega a la conclusión que el Presidente se hallaba plenamente facultado para dictar, en circunstancias excepcionales, medidas como la allí impugnada, sujeto a la concurrencia de tres condiciones principales, según sintetiza Ventura (2004, p. 538-539):

- a) Una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la nación y del Estado;
- b) La razonabilidad de las medidas en cuanto a la relación de los medios elegidos por la norma y los fines de la misma; el examen de proporcionalidad; el plazo de vigencia y la inexistencia de medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados (considerando 24 del voto de la mayoría);
- c) La convalidación por el Congreso, expresa o tácita.

Los argumentos empleados por el Tribunal para sustentar esta controvertida decisión giraron, principalmente, en torno a la necesidad de interpretar de modo “dinámico” la Constitución Nacional y el principio de separación de funciones entre los distintos departamentos. Según el pronunciamiento, el rechazo de los DNU de forma genérica, y por “la sola razón de su origen”, implicaría una hermenéutica *estática* de la Constitución, que no tendría en cuenta las actuales (y complejas) condiciones del ejercicio del poder estatal, así como una inteligencia del principio de división de funciones contraria a la “unidad nacional”, que derivaría en un “desmembramiento” del Estado.

Otro argumento al que la Corte echaría mano para sustentar la validez de los DNU sería, como ya se adelantó en el acápite anterior, su propio “silencio” en: “Porcelli”. Según el Tribunal, el hecho de abstenerse de pronunciamiento en ese último caso, con fundamento en que la ratificación congresional del decreto allí cuestionado había tornado abstracto el planteo respectivo, implicó reconocer que los DNU no son inconstitucionales *per se*, sino que resulta necesario un análisis específico en cada caso de los extremos que habilitarían el dictado de este tipo de medidas, así como de la observancia del procedimiento de contralor ulterior de los mismos.

Pap (2010, p. 13) entiende que no es posible afirmar categóricamente si lo decidido por la CSJN en “Peralta” fue producto de la “conciencia” del Tribunal respecto a la necesidad de “...asegurar la paz social ante una situación de crisis galopante”, permitiendo que el Poder Ejecutivo ejerciera las medidas de excepción necesarias para conjurarla, o, por el contrario, debe ser leído como una manifestación de la lealtad política de una “corte adicta” que retribuía los favores de su designación. No obstante, la información aquí analizada parece abonar la hipótesis de Llanos (1998) en cuanto a que la convalidación de los DNU puede ser tomada como un indicador de la efectividad de la ampliación de la Corte y los cambios en su composición como instrumentos para allanar el camino a las reformas político-económicas que Menem deseaba implementar.

La CSJN reiteraría los criterios expuestos en “Peralta” en su pronunciamiento en: “Cocchia”, resuelto el 2 de diciembre de 1993. Se trataba, en esta oportunidad, de la acción de amparo deducida por el Secretario General del Sindicato de Encargados Apuntadores Marítimos, alegando la inconstitucionalidad de los artículos 34 a 37 Decreto N° 817/92, en cuanto habían procedido a derogar el convenio colectivo de trabajo de la actividad representada por el mencionado sindicato. El demandante plantea que tal derogación importaba una violación al Artículo 14 bis de la Constitución, que tutela los denominados “derechos sociales”, incluyendo el de concertar convenciones colectivas de trabajo.

El juez de primera instancia y la Cámara de Apelaciones del Trabajo habían hecho lugar a la acción, declarando la inconstitucionalidad de los artículos mencionados. Llegada la cuestión a conocimiento de la Corte por vía del recurso extraordinario, ésta se pronunció, en cambio, a favor de la validez de los mismos, reiterando, como se dijo, los criterios expuestos en “Peralta”, y apoyándose, además, en las disposiciones de las “megaleyas” Nros. 23.696 y 23.697. La CSJN entiende que estos cuerpos normativos importaron la fijación de una política legislativa que apuntaba a introducir transformaciones sustanciales en la economía, facultando al Poder Ejecutivo a ejecutar las medidas necesarias a los fines de hacer operativas dichas transformaciones; en este caso, las adaptaciones al régimen de circulación de mercancías que fueran necesarias para concretar la desregulación económica por ellos perseguida. Es decir, la CSJN también recurrió al discurso oficial que confería a los grandes lineamientos adoptados por las megaleyas un “efecto legitimador” de prácticamente cualquier decisión del Poder Ejecutivo que tuviera relación directa o mediata con tales lineamientos.

### ***III.b.6 Los DNU en el “Pacto de la Casa Rosada”.***

En 1993 comienza a allanarse el camino hacia la constitucionalización de los DNU. La misma se concretaría a través de un nuevo y crucial acuerdo entre la UCR (representada por el presidente de la transición democrática, y líder del partido, Raúl Alfonsín) y el Partido Justicialista (representada por el presidente en ejercicio, Carlos Saúl Menem): el *Pacto de Olivos*, que plasmó la voluntad de ambos bloques de promover e instrumentar la Reforma Constitucional. Menem, quien empuja la enmienda con la intención principal de permitir su reelección, a través de la modificación de las cláusulas constitucionales respectivas, ya había anunciado la reforma un año antes; en abril de 1993 este anuncio se materializa en un proyecto concreto, el cual recogía gran parte de los lineamientos plasmados en el ya citado informe del Consejo para la Consolidación de la Democracia de 1986 (Pegoraro y Zulcovsky, 2011).

El Pacto de Olivos tuvo como instrumento complementario al Pacto de la Casa Rosada, suscrito entre las mismas partes el 13 de diciembre de 1993. Mientras que el primero fue un acuerdo político-programático que explicitó los fundamentos y objetivos de la reforma, el segundo detalló las materias a enmendar y los procedimientos a utilizar para materializar las modificaciones correspondientes (Montbrun, Valenzuela y Porras, s.f.).

Si bien el “Núcleo de coincidencias básicas” del último de los acuerdos mencionados planteaba como uno de sus objetivos la atenuación del presidencialismo, también preveía la incorporación en la Constitución Nacional de los DNU, en los siguientes términos:

“G) (...) Cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución, el ejercicio de atribuciones propias del Congreso por razones de necesidad y urgencia será decidido en acuerdo general de ministros, con el referendo del Jefe de Gabinete y los restantes ministros.

El Jefe de Gabinete, personalmente y dentro de los 10 (diez) días de su sanción, someterá la medida a consideración de una Comisión bicameral permanente, cuya composición deberá respetar las proporciones de las minorías.”

Como se verá más adelante, el texto del actual Artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional, que recepta los DNU, no difiere demasiado del consensuado en el Pacto de la Casa Rosada.

### ***III.b.7. Reflexiones preliminares***

A título de reflexión final respecto a lo acaecido en esta sub-etapa, es dable afirmar que, así como la transición democrática del 1983 no pudo cumplir con su promesa de recuperar la seguridad y estabilidad ansiadas, las reformas realizadas entre 1989 y 1994 tampoco fueron fieles a su propósito declarado de garantizar la seguridad y estabilidad erosionadas con la deuda externa, la crisis fiscal y la hiperinflación. Por el contrario, la necesidad de alcanzar este objetivo fue utilizada más bien como un pretexto para instrumentar las transformaciones que se consideraban necesarias mediante mecanismos (entre ellos, delegación legislativa y DNU), que por su propia naturaleza resultaban lesivos de la seguridad que supuestamente tenderían a aumentar.

Más que un “decisionismo instrumental” tendiente a recuperar la capacidad regulatoria del Estado (Peruzzotti, 1998; Novaro, 1998), lo efectivamente ocurrido derivó en un *decisionismo funcional* a un plan de reformas seguido a *tabula rasa*, sin importar cuán profundo fuera su impacto en las instituciones republicanas.

### **IV. Los DNU en el período posterior a su constitucionalización: 1994-2001.**

Según Bianchi (s.f.), la realidad imperante en la época de la Reforma enfrentó a los constituyentes de 1994 a un dilema: “darles cabida” a los DNU, convalidando así una práctica paraconstitucional que estaba siendo ejercida intensamente, pero poniendo límites y controles a dicho ejercicio, o ignorarlos, dejando sentado entonces el principio de que eran inconstitucionales, pero corriendo el riesgo de que de este modo su dictado continuara de modo irrestricto.

Finalmente, la postura que se impuso fue aquella que defendía la regulación constitucional de los DNU, dando lugar al actual Artículo 99, inciso 3 de la Constitución, que, luego de mantener la histórica prohibición al Presidente de emitir, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, disposiciones de índole legislativa, introduce una salvedad a dicho principio general, en los siguientes términos:

*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, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.*

*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 considerarán 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.*

De qué modo la incorporación del texto transcrito contribuyó a morigerar o, por el contrario, a agravar el impacto de los DNU en la institucionalidad democrática no constituye el tema específico de este trabajo, aunque es un tópico que abordaremos tangencialmente en los acápites que siguen, y en tanto su respuesta se vincule o coadyuve a la resolución del interrogante que guía el presente (el impacto del ejercicio de este instituto en la seguridad jurídica).

Empleando una sistematización similar a la efectuada en el título anterior, se dividirá esta etapa en dos sub-períodos: a) El comprendido entre agosto de 1994 y diciembre de 1999, es decir, la última fracción de la primera presidencia de Menem, y la totalidad de su segunda presidencia, donde, Constitución reformada mediante, sigue adelante y se profundiza el plan de reformas iniciado en 1989, desempeñando los DNU un papel clave en dicha consolidación; y, b) El que se extendió desde diciembre de 1989 hasta diciembre de 2001, bajo la breve y “fallida” presidencia de Fernando de la Rúa, y uno de cuyos últimos estertores estuvo relacionado, precisamente, con un DNU: el que estableció el tristemente célebre “corralito” financiero.

#### ***IV.a- Primer subperíodo: de Agosto de 1994 a diciembre de 1999: Los DNU desde la consolidación de las reformas neoliberales hasta el agotamiento del modelo.***

##### ***IV.a.1. Viejas y nuevas promesas de legalidad.***

El lograr que se aprobara la reforma constitucional fue una contundente victoria jurídica, y, principalmente, política, para Menem y su entorno. Dicho triunfo le permitió, ante todo, allanar el camino hacia su segundo mandato, contando además ahora con varias herramientas “formalizadas” para ejercer un poder presidencial prácticamente omnímodo -; entre ellas, y en lo que aquí interesa, los DNU y la delegación legislativa del Congreso hacia el PEN, que también quedó convalidada en el nuevo texto constitucional. Tales institutos permitieron, en efecto, y en buena parte, que el Gobierno pusiera en marcha la “segunda generación”<sup>44</sup> de reformas neoliberales.

Las ambigüedades y vaguedades del texto del Artículo 99, inciso 3 fueron, como apunta Llano (2004), claves en este sentido. El empleo, en su redacción, de conceptos jurídicos indeterminados como: “circunstancias excepcionales” (que hicieren imposible seguir el trámite ordinario previsto para la sanción de las leyes) para calificar el supuesto de hecho habilitante de los DNU, provocó que la evaluación respecto a la concurrencia de dicho extremo quedara librada a la interpretación del PEN y, eventualmente, de los órganos encargados de ejercer el control político y judicial sobre las medidas respectivas –decimos “eventualmente” pues a la referida vaguedad debemos adicionar las dudas que pudieran suscitarse, además, respecto a hasta qué punto tal evaluación constituía una cuestión “justiciable” o, por el contrario, una facultad discrecional del Presidente-. El hecho de que el inciso citado difiriera a una ley reglamentaria ciertos aspectos clave de la intervención congressional –por ejemplo, el plazo para el tratamiento en el plenario de cada Cámara de los DNU que le fueran girados por la Comisión Bicameral-, y que dicha ley sólo fuera dictada recién doce años después de la Reforma, fue otro de los factores que restaron virtualidad a la regulación constitucional del instituto.

---

<sup>44</sup> Si bien concordamos con Oszlak (1999) en cuanto a que agrupar las reformas en “generaciones” no resulta del todo exacto –entre otros motivos, porque no todos los países embarcados en los programas de transformación propios de este período emprendieron los cambios respectivos al unísono, y porque existen reformas tan ligadas entre sí que resulta complejo escindir las en compartimientos estancos- también es cierto que, como el mismo autor reconoce, es posible identificar una serie de transformaciones que tuvieron lugar en esta etapa y a las que comúnmente se hace referencia cuando se alude a la “segunda generación”.

En este contexto, si bien Menem, al asumir su segundo mandato, formularía nuevas promesas vinculadas expresamente al incremento de la seguridad jurídica y la legalidad -“El país quiere y tendrá legalidad, respeto a las instituciones y la seguridad jurídica necesaria... De ahí que, en esta etapa, el Poder Legislativo tendrá un papel prominente tanto en la creación de leyes como en el control de gestión y legitimidad” (Mensaje presidencial al Congreso, 8 de julio de 1995)”<sup>45</sup>-, los hechos posteriores no parecen, una vez más, congruentes con tales juramentos.

#### ***IV.a.2. Evaluando el impacto cuantitativo de la constitucionalización de los DNU.***

En lo que refiere a la faz cuantitativa, la Tabla N° 4 inserta a continuación compila y contrasta las estadísticas relevadas por distintos autores en cuanto el recurso a los DNU por Menem con posterioridad a la reforma y el primer presidente que le sucedió en el poder: Fernando de la Rúa<sup>46</sup>.

**Tabla N° 4: Cantidad de DNU dictados en los períodos: 1994-1999 y 1999-2001**

<b>AUTOR QUE RELEVA LOS DATOS</b>	<b>DNU agosto de 1994-9/12/1999 (Presidencia de Carlos Saúl Menem)</b>	<b>DNU 10/12/1999-20/12/2001 (Presidencia de Fernando de la Rúa)</b>
Ávalos (2011)	545 (ambas presidencias)	73
Benente (2008)	545 (total ambas presidencias <sup>47</sup> )	73
Bercholz (2009)	94	52
Carrera (2013)	545 (total ambas presidencias)	74
Ferreira Rubio y Goretti (2010)	210	19 (sólo relevan los cinco primeros meses de gestión)

<sup>45</sup> Fuente: <http://www.teaydeportea.edu.ar/archivos/hace-20-anos-menem-comenzaba-su-segunda-presidencia/>

<sup>46</sup> Los autores cuyos relevamientos se sistematizan omiten presentar cifras para el período comprendido entre diciembre de 2001 y enero de 2002, en el cual se sucedieron tres presidencias provisionales de brevísima duración, tal como se detallará al abordar la sub etapa respectiva.

<sup>47</sup> Aclara que de ellos “más de 300” fueron dictados con carácter previo a la reforma constitucional. Cita como fuente de los datos un relevamiento del Centro de Estudios para las Políticas Públicas Aplicadas (CEPPA), difundido por el Diario “Clarín” del día 7/08/2005.

Ichaso (2010)	545 (ambas presidencias)	73
Petrasso (2010)	98	73
Ventura (2004)	105 <sup>48</sup>	60

Según Ferreira Rubio y Goretti (2010), de los doscientos diez DNU que según dichos autores habrían sido dictados por el Presidente Menem con posterioridad a la Reforma Constitucional y hasta la finalización de su mandato, ciento diez (52,4%) fueron reconocidos como tales. En relación al rol del Congreso, las estadísticas compiladas en el mismo estudio revelan que la Legislatura persistió en la postura abstencionista que había asumido en el primer mandato del presidente mencionado en último término, pronunciándose expresamente sólo respecto al 8% de los DNU (ratificación en el 3% de los casos y rechazo en el 5%) que le fueron remitidos por el PEN, y guardando silencio en relación al 92% restante.

Como adelantamos, el Congreso también se mantuvo inactivo en otra cuestión crucial relativa a los DNU y a su impacto en la seguridad jurídica: el dictado de la ley reglamentaria exigida por el Artículo 99, inciso 3 de la Ley Suprema en su nuevo texto, que debía regular el procedimiento de intervención congresional. Al respecto apunta Bastera (2011, p. 125), que tal omisión no sólo sirvió para "...anular el control político sobre el Poder Ejecutivo", sino que también atenuó el control judicial de constitucionalidad, ya que, como veremos al analizar dicho control, en vez de reputar que la ausencia de reglamentación tornaba inconstitucional el ejercicio de la facultad ahora otorgada por el Artículo 99, inciso 3, la CSJN aplicó los argumentos esgrimidos en el ya analizado caso "Peralta" para continuar sustentado la validez del instituto.

#### ***IV.a.3. La diversidad temática de los DNU post-reforma constitucional.***

En cuanto a las temáticas reguladas mediante normas de necesidad y urgencia, buena parte de las mismas estuvieron dirigidas, como también hemos anticipado, a concretar las denominadas "reformas de segunda generación", que tenían como ejes, entre otros, lograr una Administración Pública más "austera" y eficiente. Dentro de esta tendencia se inscribe el Decreto N° 290/1995, que redujo los salarios de todos los agentes del sector público (excepto los magistrados de los Tribunales inferiores y de la CSJN, amparados por la garantía

---

<sup>48</sup> Comienza a computar en el segundo mandato de Menem, que inició el 11 de diciembre de 1995.

constitucional de intangibilidad salarial) y reformó la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina. Esta medida sería convalidada en el fallo: “*Guida*”, sentenciado cinco años después de la sanción del decreto respectivo.

El objeto de los DNU dictados en este quinquenio no se limitó, empero, a la concreción de reformas en la Administración Pública, sino que también invadió otros ámbitos muy diversos; incluyendo, por ejemplo, la reglamentación de algunas cláusulas necesarias para la puesta en vigor de la propia Reforma Constitucional de 1994. En este sentido, el Decreto N° 859/95 “suplió” temporalmente la voluntad de los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –que a partir de la enmienda pasa de ser un simple municipio a un territorio autónomo, con facultad de darse su propia legislatura-, disponiendo que, hasta tanto la Ciudad ejerciera su derecho a elegir a sus representantes, seguiría fungiendo como órgano legislativo de el Concejo Deliberante del ya desaparecido municipio.

La diversidad temática de los DNU dictados por Menem en su segundo mandato y su impacto en la seguridad jurídica también quedan explicitados en normas como: los Decretos Nros. 770 y 771/1996, que excluyeron a los trabajadores cuyas remuneraciones excedieran determinados topes del beneficio de las asignaciones familiares; el Decreto N° 260/97, que declaró la emergencia del sistema asegurador del autotransporte público de pasajeros, estableciendo que las indemnizaciones dispuestas a favor de las víctimas de los siniestros respectivos a través de sentencias judiciales firmes (incluso las que hubieran adquirido carácter de cosa juzgada con anterioridad al dictado del decreto) se abonen en sesenta cuotas, suspendiendo, además, las medidas ejecutorias contra las compañías aseguradoras respectivas, con evidente y grave lesión a los derechos de las víctimas; o el Decreto N° 347/1999, que dispuso que las personas declaradas judicialmente en quiebra, inhibidas por ese motivo de operar en el sistema bancario, podrían solicitar por única vez su rehabilitación al Banco Central de la República Argentina, previo pago de una multa.

En lo que respecta a la materia impositiva, Ferreira Rubio y Goretti (2010), señalan que, ante la prohibición ahora expresa de que se regulara esta materia por las medidas excepcionales que estudiamos (según el texto del actual Artículo 99, inciso 3), se observa una marcada disminución de los DNU vinculados a esta esfera: mientras que antes de la enmienda Menem dictó ochenta decretos que crearon o modificaron tributos, a partir de 1994 sólo alrededor de quince de los más de doscientos DNU dictados por el mandatario materializaron este tipo de

decisiones. No obstante, a nuestro criterio, resulta complejo establecer si la disminución del número y porcentaje de DNU que invadían atribuciones impositivas del Congreso se debió a la expresa veda constitucional ahora vigente al respecto, o, por el contrario –y lo que parece más probable- a que muchas de las reformas deseadas al respecto ya se habían concretado mediante los decretos dictados con anterioridad. La opinión desfavorable de la CSJN respecto a la validez de los DNU respectivos, que queda expresada en las sentencias que analizaremos brevemente en las páginas que siguen, pudo haber operado como otro disuasivo del “decretismo impositivo”.

#### *IV.a.4. El rol de una Corte desprestigiada.*

En cuanto al rol del Poder Judicial y el control judicial de constitucionalidad de los DNU, Kapiszewski (2006) apunta que la imagen pública de la Corte se hallaba, a mediados de los '90, profundamente deteriorada, debido a su propensión general a legitimar las decisiones del Gobierno. El autor llama la atención sobre cómo el Tribunal actuó estratégicamente en los casos de alta sensibilidad política, no sólo a través de la forma de pronunciarse en los mismos, sino también en cuanto a cómo administró los “tiempos de decisión” respectivos.

En lo que hace específicamente a la temática que nos ocupa, los pronunciamientos que la CSJN dictó entre agosto de 1994 y diciembre de 1999 fueron variados en cuanto a sus temáticas, decretos que analizaron, y doctrina que esgrimieron. Es por ello que hemos decidido sistematizarlos en la Tabla N° 5, que compila: Nombre del fallo, fecha, DNU/s sobre el/los que se pronuncia, materia, si la Corte declaró constitucional o inconstitucional/es el o los decretos en cuestión, o si el Tribunal consideró improcedente el recurso extraordinario, o declaró abstracta la cuestión, y, por ende, omitió pronunciarse sobre el fondo de la cuestión.

**Tabla N° 5: Control judicial de constitucionalidad de los DNU ejercido por la CSJN entre agosto de 1994 y diciembre de 1999.**

<b>Fallo/s</b>	<b>Fecha/s</b>	<b>DNU/s sobre el/los que se pronuncia</b>	<b>Materia</b>	<b>Declara constitucional (C) o inconstitucional (I) el/los decretos en cuestión?- O Declara abstracta la cuestión (A) improcedente el recurso extraordinario? (IM)</b>
<i>“Video Club Dreams”, “La Bellaca” y “Spak de Kupchik”</i>	6/06/95, 27/12/96 y 17/03/96, respectivamente	2.736/91 y 1949/92; 435/90 y 560/89, respectivamente	Impositiva	I
<i>“Sallago”</i>	10/10/96	1772/91	Laboral	IM
<i>“Levy”</i>	15/07/97	2.192/86	Salarios del sector público	C
<i>“Rodríguez Jorge”</i>	17/02/97	375/97, 500/97 y 842/97	Control “político” y judicial de los DNU/Alcances y límites	C
<i>“Nieva”</i>	17/12/97	Ídem anterior	Ídem anterior	A
<i>“Della Blanca”</i>	24/11/98	1477/89	Laboral (carácter de los vales alimentarios)	I
<i>“Verrochi”</i>	19/08/99	770 y 771/96	Asignaciones familiares (exclusión del beneficio)	I
<i>“Superinox”</i>	31/08/99	435/90	Impositiva	IM

Fuente: Elaboración propia

Analizando este esquema, y algunas de las conclusiones más relevantes que surgen de la lectura de los pronunciamientos respectivos, vemos que:

- a) La CSJN trató diez casos relativos a DNU en el lapso que comentamos, emitiendo pronunciamiento en siete de ellos, declarando improcedentes dos recursos extraordinarios y considerando abstracta la cuestión ventilada en uno de los mismos. En términos de cantidad de decretos analizados, la CSJN debió evaluar siete decretos previos y cinco posteriores a la Reforma;
- b) Sólo dos de los casos en que la Corte emitió pronunciamiento (“Rodríguez” y “Verrochi”), se refirieron a DNU dictados entre agosto de 1994 y diciembre de 1999, mientras que los cinco

restantes correspondieron a medidas sancionadas por el PEN con carácter previo a la Reforma Constitucional;

c) De los seis DNU dictados antes de la enmienda analizados por la Corte, cinco fueron medidas adoptadas por el Presidente Menem y una por el mandatario anterior, Raúl Alfonsín;

d) La “tasa de pronunciamientos” del Tribunal fue, considerando el número de casos: cinco casos en que se pronunció por la inconstitucionalidad de las medidas impugnadas y tres por su constitucionalidad; y considerando el número de decretos: siete decretos declarados inconstitucionales y cuatro convalidados. Relacionando este punto con los anteriores, puede verse que la CSJN declaró inconstitucionales cuatro de los cinco decretos previos a la Reforma que debió analizar, siendo el único DNU de este período declarado constitucional el dictado por el Presidente Alfonsín (Nº 2.192/86). Mientras tanto, de los cinco dictados con posterioridad a la enmienda, tres fueron considerados válidos y los dos restantes, inconstitucionales;

e) En cuanto a la forma en que se pronunció la CSJN según la naturaleza y temática de los asuntos sometidos a su conocimiento, el Tribunal consideró inconstitucionales los DNU en materia impositiva y aquellos que conllevaron otras afectaciones al principio de reserva de ley –como las que se verificaban en “Verrochi”, donde aparecen involucradas vulneraciones a los derechos reconocidos por el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional- y legitimó, en cambio, los que se referían a cuestiones de mayor sensibilidad política, como los salarios y beneficios otorgados a los agentes de la Administración Pública, debatidos en: “Levy”, o las tensiones entre el control político y el judicial de los DNU, que debió dirimir en: “Rodríguez”. En el acápite siguiente podrá apreciarse que estas tendencias se mantuvieron en los pronunciamientos dictados por el Tribunal durante la presidencia de Fernando de la Rúa;

g) Otra inclinación que se verifica analizando los fallos aquí mencionados, y recordando también los principales precedentes del sub-período anterior (“Peralta” y “Cocchia”), es la divisoria entre el comportamiento de los magistrados de primera y segunda instancia en relación a los DNU, por un lado, y el asumido por la Corte, por el otro. En efecto, en todos los casos en que la CSJN procedió a sostener la constitucionalidad de los decretos impugnados, o que consideró improcedente el ejercicio del control judicial de los mismos, o su revisión por vía extraordinaria, habían mediado sentencias de primera instancia y/o de Cámara haciendo lugar a los amparos respectivos, y proclamando la invalidez de las medidas del PEN. Esta diversidad de criterios jurisprudenciales en relación a los DNU –que también persistiría en el tiempo-, sería otro factor agravante de la lesión a la seguridad jurídica provocada por este tipo de medidas y que demostraría, además, y nuevamente, la tendencia de la Corte del período a poner en funcionamiento sus “mayorías automáticas”, cada vez que estimó necesario o conveniente

legitimar las decisiones del Presidente. A esto cabe agregar que el sistema de control de constitucionalidad en Argentina sólo se ejerce respecto a casos concretos, a los cuales se restringen los efectos de las sentencias respectivas –la CSJN no es, en otras palabras un “Tribunal Constitucional” propiamente dicho–, lo cual tendió a agravar esta situación de “incertidumbre jurisprudencial”;

h) En relación a la revisión de los DNU dictados con posterioridad a la enmienda de 1994, la CSJN dejó sentado el principio de que el control judicial de constitucionalidad no resultaba impedido por la falta de dictado de la ley exigida por el Artículo 99, inciso 3) de la Constitución, sino que, por el contrario, dicha omisión hacía que tal control debiera ejercerse con una intensidad aún mayor (caso “Verrochi”). No obstante, ello implicó, como adelantamos al comienzo del presente acápite, convalidar el dictado de DNU en ausencia de ley reglamentaria, con los riesgos que esto podría acarrear en términos de seguridad jurídica<sup>49</sup>;

i) La Corte también reafirmó en varios de los pronunciamientos analizados, lo ya sostenido en “Peralta” en cuanto a que el análisis en sede judicial de los DNU incluye la ponderación de la efectiva concurrencia de los presupuestos de hecho alegados para dictar la/s medida/s respectiva/s. En el fallo “Verrochi” se encargó, además, de precisar los alcances de los extremos ahora previstos por la Constitución Nacional en tal sentido, con lo que de alguna manera contribuyó a morigerar las ya mencionadas vaguedades e imprecisiones que emergen de la regulación constitucional del instituto<sup>50</sup>;

j) No obstante, en: “Rodríguez” el Tribunal señaló límites al control judicial de constitucionalidad. Específicamente, la CSJN entiende que los tribunales tienen vedado intervenir en tanto un DNU se halle en etapa de revisión política por parte del Congreso. Cabe advertir los peligros que puede acarrear una conclusión semejante, sobre todo si recordamos que el Artículo 99, inciso 3 omitió precisar el plazo de que dispone el Parlamento para el tratamiento en pleno de los DNU: en este contexto, los tribunales podrían excusarse de intervención con

---

<sup>49</sup> Cabe dejar a salvo, en este sentido, la disidencia de fundamentos del Dr. Santiago Petracchi, quien señaló en su voto que la falta de dictado de la ley reglamentaria tornaba inválido el ejercicio por parte del PEN de la facultad en análisis, pues la misma importaba la ausencia de uno de los requisitos exigidos por el Artículo 99, inciso 3 para la emisión de DNU.

<sup>50</sup> Dijo al respecto el Tribunal que: “...para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (considerando 9º de la sentencia en: “Verrochi”).

sustento en la doctrina de la Corte, aún cuando el Congreso demorara en forma indefinida su pronunciamiento.

#### *IV.a.4. El ocaso de una “era”.*

Este “self restraint” de la Justicia en casos de alta sensibilidad política, sumado a un clima internacional poco favorable a causa de las graves crisis económicas de alcance mundial que se suceden en esta etapa, y también de las señales internas de agotamiento del modelo político-económico impuesto por el PEN –que incluyen un marcado deterioro de la imagen pública del Presidente y su entorno, en el marco de fundadas sospechas y denuncias de corrupción-, provoca que los cuestionamientos y reclamos vinculados a la precaria situación de la seguridad jurídica en Argentina se multipliquen. Dichos cuestionamientos –según un relevamiento propio de las fuentes periodísticas impresas de mayor circulación en el país– provenían de actores diversos (políticos nacionales y extranjeros, juristas, empresas, organizaciones del tercer sector, etc.) y se referían a temas también variados, que iban desde denuncias sobre cambios o medidas abruptas y arbitrarias que afectaban las condiciones de inversiones realizadas por el sector privado y la falta de independencia del Poder Judicial para proteger a los inversores perjudicados, hasta el debate en torno a la segunda reforma constitucional que Menem intentó –sin éxito– en 1999, y con la que pretendió alzarse con un tercer período presidencial consecutivo<sup>51</sup>.

La inseguridad derivada del decretismo es otro de los tópicos que suscita preocupación y disconformidad. Decía textualmente al respecto un artículo periodístico fechado 17 de julio de 1996<sup>52</sup>:

El Poder Ejecutivo acaba de recurrir una vez más a la figura del decreto de necesidad y urgencia para regular cuestiones que inequívocamente pertenecen a la esfera de responsabilidad del Poder Legislativo. La opinión pública se pregunta con razón hasta cuándo el Gobierno seguirá utilizando esa herramienta en forma abusiva y con evidente menosprecio por el principio de la división de los poderes. (...)Al proceder de ese modo el Gobierno lesiona uno de los valores fundamentales de cualquier sociedad organizada: la seguridad jurídica. Toda la armazón del constitucionalismo –observa con razón un prestigioso jurista-

---

<sup>51</sup> Véanse, en este sentido, y a título ejemplificativo, las siguientes fuentes periodísticas: <http://www.lanacion.com.ar/167184-la-seguridad-juridica-puesta-en-duda>; <http://edant.clarin.com/diario/1998/03/31/t-00601d.htm> ; <http://www.lanacion.com.ar/74103-para-los-inversores-extranjeros-la-seguridad-juridica-es-una-asignatura-pendiente>; <http://www.pagina12.com.ar/1998/98-05/98-05-18/pag08.htm>.

<sup>52</sup> Fuente: <http://www.lanacion.com.ar/175762-inseguridad-juridica>

tiende a brindar a los individuos y a la sociedad en su conjunto esa seguridad esencial sin la cual no es concebible la convivencia civilizada.(...) Es imprescindible que el Poder Ejecutivo abandone definitivamente su pretensión de sustituir al Congreso en la misión de producir las normas generales y obligatorias que la Constitución le ha confiado y restablezca el pleno imperio de la seguridad jurídica. La salud de la República lo está reclamando.

Otro artículo hacía referencia a la situación del sector hidrocarburos, donde, a pocos días de la finalización del segundo mandato de Menem, los empresarios respectivos se alzan reclamando una regulación por ley, que garantice mayor sistematización y estabilidad que la proporcionada por los decretos dictados en la materia por el presidente saliente<sup>53</sup>.

Las condiciones que habían permitido el éxito temporal de las reformas (entre ellas, la liquidez de divisas derivada de la enajenación masiva de activos públicos, que fue clave para el sostenimiento de la paridad cambiaria entre el peso y el dólar), comienzan así a extinguirse a finales de los '90. No obstante, tal vez por esas promesas reiteradas de seguridad jurídica a las que hiciéramos alusión, o, simplemente, por mero orgullo, el Gobierno no organiza una salida (ordenada) de la convertibilidad, ni asume las consecuencias del agotamiento de su plan de reformas<sup>54</sup>.

El desempleo, el aumento de la pobreza y la indigencia y el deterioro de las condiciones generales de vida de la población son las consecuencias socioeconómicas más graves y palpables de dicho agotamiento. Las mismas harían eclosión durante el mandato del presidente que sucedió a Menem: el radical Fernando de la Rúa, cuya gestión (en relación con la temática que nos ocupa) analizamos en el próximo acápite.

---

<sup>53</sup> Véase: <http://www.lanacion.com.ar/164754-preocupa-la-falta-de-seguridad-juridica>

<sup>54</sup> Decía en 1998 al respecto Menem que: “El modelo es irrenunciable. No está agotado ni mucho menos”. (Declaraciones del entonces Presidente reproducidas por el Diario Clarín del 4/08/1998, disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/1998/08/04/t-00401d.htm> ).

***IV.b- Segundo sub-período: de diciembre de 1999 a diciembre de 2001: Los DNU en el contexto del estallido de la crisis post-convertibilidad, el “corralito financiero” y la huida del Presidente.***

***IV.b.1. Un nuevo gobernante de extracción radical, las mismas dificultades de representación parlamentaria.***

Según Degiusti (2010), el clima de época de la Argentina de fines de los '90 puede sintetizarse en la fórmula: “...estabilidad democrática, baja calidad institucional, corrupción e inequidad social.” Estos descriptores de la situación imperante serían, según el autor mencionado, los ejes principales sobre los cuales la Alianza política que contaba entre sus filas al futuro mandatario –Fernando De la Rúa- pivotaría para construir su propuesta de gobierno.

De modo similar a sus predecesores, De la Rúa durante su candidatura prometería recuperar la seguridad jurídica erosionada durante la gestión anterior, pero reafirmando también la idea preponderante en la época respecto a que dicha seguridad estaba relacionada, principalmente, al ejercicio de las actividades empresariales: “La Alianza que integramos sostiene la estabilidad. Nuestra tarea primordial será la de mejorar el funcionamiento del Estado y de la Justicia para dar mayor certidumbre a los empresarios”<sup>55</sup>. (la bastardilla nos pertenece)

No obstante, y al igual que su par de extracción radical cuya presidencia ya hemos analizado (Alfonsín) -y como ha sido prácticamente una constante para los gobernantes de dicho origen político-, De la Rúa enfrentaría, además de una fuerte crisis socioeconómica, problemas de representatividad parlamentaria: si bien en Diputados la Alianza que lo había llevado al poder era primera minoría, contando con un número de bancas muy cercano al necesario para alcanzar el quórum propio, en Senadores el Justicialismo era el partido mayoritario (Degiusti, 2010).

Sin embargo, y según Ventura (2004, p. 519), la actividad legislativa estuvo, entre diciembre de 1999 y diciembre de 2001, “dominada por el Ejecutivo”. De modo similar que en

---

<sup>55</sup> Según declaraciones pronunciadas por el entonces futuro mandatario durante su gira por Italia, transcriptas por el Diario “La Nación” del 2/10/98: <http://www.lanacion.com.ar/112666-de-la-rua-dijo-que-la-alianza-traera-seguridad-juridica>

el sub-período anterior, dicha preeminencia se observa en el ejercicio de legislación delegada por el Congreso (De la Rúa dictó, según el autor citado, ciento dos decretos delegados entre marzo de 2000 y diciembre de 2001, al amparo de la Ley N° 25.414, que invistió al mandatario con amplias facultades normativas en materia de salarios y organización del sector público, de administración y disposición del patrimonio estatal, de regulación del mercado de capitales, entre otras), en la capacidad del PEN para construir la agenda legislativa y en el recurso a los DNU.

#### ***IV.b.2. Los DNU de De la Rúa: Números y temas de una promesa incumplida.***

Ya en sus primeros cinco meses al frente del Ejecutivo, y contrariamente a la promesa de mayor legalidad y estabilidad que transcribiéramos más arriba, De la Rúa había suscrito ya más DNU que Menem en el mismo lapso de tiempo (según denunciaba un diario de la época, que resaltaba lo paradójico de esta situación considerando las críticas que la Alianza había hecho del recurso desenfrenado al decretismo durante la “era” menemista)<sup>56</sup>. Otro de los pronto actos del nuevo presidente que pondrían bajo la lupa su compromiso de reconstruir el Estado de Derecho sería, como señalan Schleifer y Monasterio (2007), el veto a la Ley N° 25.208, mediante la cual se constituía Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, y se adoptaban nuevas regulaciones en materia de medios de comunicación y difusión de propiedad estatal. Este panorama poco alentador se completaría con el Decreto N° 94/2001, mediante el cual el PEN pasó a regular a su sólo arbitrio parte de las cuestiones que el Parlamento había intentado regir mediante la norma vetada (ibídem).

Si bien el promedio total de DNU del gobierno del radical resultaría, al final de su trunco mandato, y tal como emerge de la Tabla N° 4 inserta anteriormente, ligeramente inferior al de la presidencia anterior (aproximadamente 36 decretos de esta especie por año para De la Rúa contra 42 para Menem; tomando, en el primer caso, el número de DNU señalados por la doctrina mayoritaria y en el segundo, las estadísticas de uno de los pocos trabajos que relevan el período<sup>57</sup>), lo cierto es que, una vez más, los juramentos de mayor respeto por las instituciones democráticas que, en buena parte, permitieron a los sucesivos presidentes de la etapa en estudio alzarse con la victoria en las elecciones, serían rotos.

---

<sup>56</sup> <http://www.lanacion.com.ar/21023-decretos-de-la-rua-supero-a-menem>

<sup>57</sup> Ferreira Rubio y Goretti (2010)

También de modo similar a las presidencias anteriores, las temáticas reguladas mediante los DNU fueron variados, como lo ejemplifican el Decreto N° 1036/2000, que modificó la Ley N° 24.241 sobre el Sistema de Reparto de jubilaciones y pensiones; y el N° 1581/2001, que estableció “la doctrina que se aplicará en los pedidos de asistencia judicial o extradición formulados por tribunales extranjeros”.

No obstante, el DNU de De la Rúa que implicaría la lesión más significativa a la seguridad jurídica, y un impacto político y socioeconómico difícilmente comparable con ningún otro decreto –e incluso, ley- de la historia del país, sería el N° 1.570/01. Esta medida –suscripta pocos días antes que el presidente abandonara anticipadamente el poder, en un contexto de una honda crisis que afecta gravemente la gobernabilidad y anuncia el colapso del sistema financiero-, limitó la libre disponibilidad, por parte de los titulares de cuentas bancarias, de sus depósitos en las entidades respectivas, fijando un tope de USD 250 a las extracciones semanales que podrían realizar los mismos. La norma también prohibió las transferencias al exterior. Estas restricciones serían popularmente conocidas como el “*corralito financiero*”.

Si bien no era la primera vez que un presidente firmaba un DNU disponiendo medidas de esta especie –recordemos el Decreto N° 36/90 de Menem, que, como vimos, también restringía las devoluciones de los depósitos bancarios y que fuera objeto de convalidación por la Corte en el caso “Peralta”-, el contexto de la instauración del “corralito” y sus alcances hicieron que las repercusiones internas e internacionales de este último fueran de una gravedad mucho mayor. Previo a su dictado, quienes tuvieron la “suerte” o la astucia de poder anticipar la medida retiraron todos los fondos que habían confiado a las entidades bancarias, precipitando así el colapso del sistema. Cuando la restricción ya estaba aprobada, los depositantes menos afortunados –que eran la inmensa mayoría- se presentaron en las puertas de los bancos exigiendo la devolución de las sumas por ellos custodiadas, a punto tal que éstas debieron cerrar sus puertas para evitar el descontrolado ingreso de los ahorristas.

Medios periodísticos locales y extranjeros señalaban que la medida aparecía como un anuncio bastante probable de una interrupción anticipada de la presidencia en curso, y apuntaban como factible que los bancos nunca reintegren los depósitos, multiplicando así la

sensación de pánico ya instalada entre quienes eran afectados directos por el DNU que comentamos, y por la sociedad argentina en general<sup>58</sup>.

En los acápites que siguen ahondaremos en algunas de las consecuencias que el “corralito” provocó en el sistema jurídico.

#### ***IV.b.3. Control judicial de constitucionalidad de los DNU: una “tregua” con la Corte heredada.***

En cuanto al control judicial de constitucionalidad, según Kapiszewski (2006, p. 18), De la Rúa:

(...) gobernó con una Corte cuyo perfil ideológico difería drásticamente del suyo; sin embargo este presidente buscó una tregua con el Tribunal en vez de intentar manipularla. Debido en parte a esta realidad, y a la crisis inminente que marcó los últimos meses de su presidencia (que pudo haber disuadido al Tribunal de dictar sentencias desafiantes que podrían haber desestabilizado aún más al país), la CSJN decidió pocos casos resonantes contra de la Rúa.

En lo que refiere específicamente a los DNU, la Corte dicta en este período los fallos que se enumeran en la Tabla N° 6, que sintetiza para estos pronunciamientos la misma información brindada por la Tabla N° 5 para los casos resueltos en el sub-período anterior (nombre de los fallos, fecha, DNU/s sobre el/los que se pronuncia cada uno, materia y decisión de la Corte respecto a la procedencia del recurso y, en su caso, constitucionalidad o inconstitucionalidad de la medida).

**Tabla N° 6: Control judicial de constitucionalidad de los DNU ejercido por la CSJN entre diciembre de 1999 y diciembre de 2001**

<b>Fallo/s</b>	<b>Fecha/s</b>	<b>DNU/s sobre el/los que se pronuncia</b>	<b>Materia</b>	<b>Declara constitucional (C) o inconstitucional (I) el/los decretos en cuestión?- O Declara abstracta la cuestión (A) improcedente el recurso extraordinario? (IM)</b>
<i>“Guida”</i>	2/06/00	290/95	Salarios del sector público	C
<i>“Risolia de Ocampo”</i>	2/08/00	260/97	Indemnizaciones víctimas accidentes vinculados al	I

<sup>58</sup> <http://www.nytimes.com/2001/12/03/world/argentina-limits-withdrawals-as-banks-near-collapse.html>

			autotransporte de pasajeros	
<i>“Córdoba (Provincia de)”(Acción declarativa)</i>	21/11/00	285/99	Creación de una “zona franca”	Suspende cautelarmente los efectos del decreto
<i>“Manna”</i>	27/11/00	1772/91	Laboral	IM
<i>“Casime”</i>	20/02/01	1.285/99	Autorización a los buques de bandera extranjera a pesar en aguas argentinas	I

Fuente: Elaboración propia

La CSJN mantuvo, como puede apreciarse, el criterio de considerar inconstitucionales los decretos que invadían cuestiones amparadas por el principio de reserva de ley (impositiva, regulación del comercio interior), y de convalidar, en cambio, aquellos que versaban sobre cuestiones “políticamente sensibles”, como los salarios del sector público (esta vez, en relación a las modificaciones introducidas al respecto por el Presidente Menem mediante el Decreto N° 290/95, convalidado en el caso “Guida”).

Párrafo aparte merecen las consecuencias que el corralito financiero implicó en materia de control judicial y de funcionamiento del sistema jurídico en general. En primer lugar, el DNU respectivo provocó una verdadera “catarata” de acciones de amparo, como vía expedita –investida de jerarquía constitucional a partir de la Reforma de 1994-, que la mayor parte de los ahorristas y sus letrados patrocinantes entendieron como la más idónea para intentar tutelar los derechos afectados por el Decreto N° 1570/01. Según datos de la oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación, en el transcurso del año 2002 los Juzgados Nacionales en lo Contencioso Administrativo Federal recibieron 119.162 amparos ley 16.986 y 23.552 amparos ley 25.561, lo que hace a un total de **142.714 amparos referidos al «corralito financiero»** (Castagnola, 2005). Ello implica que más de un 25% del total de las causas en trámite en primera instancia eran amparos; porcentaje que se eleva si se consideran las estadísticas de las Cámaras, donde los amparos alcanzaban más del 30% de los expedientes ingresados (ibídem).

Tal caudal de acciones y las medidas complementarias y modificatorias del Decreto N° 1.570/01 que serían dictadas con posterioridad, generarían, como señala también Castagnola en

la obra citada, una situación de sobrecarga de tareas y marcada falta de certeza entre los particulares afectados y los operadores del sistema judicial y jurídico en general, derivando en una verdadera *emergencia* de dichos sistemas. Las consecuencias de tal emergencia se manifestaron, entre otros aspectos, en un alargamiento de los plazos procesales (pues los juzgados no contaban con capacidad operativa suficiente para procesar en término semejante cantidad de reclamos).

La seguridad jurídica fue también gravemente afectada en el marco de esta crisis, ya que el corralito provocó –además de obvios cuestionamientos en torno a su constitucionalidad- una serie de incertidumbres en relación a cómo debían entablarse y sustanciarse las demandas respectivas, así como respecto a los alcances de las medidas cautelares que se dictaron como consecuencia de tales reclamos:

La primera incertidumbre que se presentó fue la relativa a la COMPETENCIA JUDICIAL para conocer en estos procesos (...) El segundo aspecto que ha generado conflictividad es la LEGITIMACIÓN PASIVA en cuanto algunas personas interpusieron la acción de amparo contra el Estado por su accionar inconstitucional y hubo quien entabló demanda ordinaria contra el Banco por la devolución de los depósitos, sin perjuicio de atacar de Inconstitucional la legislación de emergencia.(...) En cuanto a las VÍAS PROCEDIMENTALES se destaca la acción de amparo, elección ampliamente mayoritaria entre los afectados por las medidas gubernativas lo cual surge de las estadísticas del fuero Contencioso Administrativo Federal (...) la viabilidad del amparo no descartó la opción por un proceso de conocimiento pleno (...) permitiendo plantear otras cuestiones o reclamos, tales como los perjuicios provenientes de una frustrada operación de compra de un inmueble u otro bien, lo cual debía ser debidamente acreditado en el proceso (...). Por último y con respecto a la MATERIALIZACIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES aquellos Jueces que decidieron otorgar la medida permitieron trazar algunas variantes: 1- El otorgamiento del ciento por ciento del monto requerido cuando se trata de personas enfermas o con problemas de salud tales que acrediten la necesidad de utilizar tales fondos. 2- El otorgamiento del ciento por ciento del monto solicitado cuando no superase el equivalente a diez mil dólares estadounidenses. 3- El otorgamiento del cincuenta por ciento del monto requerido en los demás casos. (Castagnola, 2005, p. 26 a 28).

Aunque las Cámaras y la propia Corte intentaron solucionar este incierto panorama mediante acordadas (por ejemplo, la Acordada N° 11/2002, por la cual se trató de “descomprimir” la labor de los juzgados en lo Contencioso Administrativo, otorgando competencia a otros tribunales para sustanciar las acciones respectivas), nada parecía resultar suficiente para satisfacer los desesperados reclamos de los ahorristas y para sanear definitivamente la situación de inseguridad jurídica provocada por el corralito.

#### *IV.b.4. Los efectos socio-jurídicos de la emergencia.*

Para octubre de 2001, casi el 45% del total de la población en aglomerados urbanos vivía en situación de pobreza (Redondo, 2002). El día 19 de diciembre del mismo año, la situación llega a su punto cúlmine: se declara el estado de sitio, aumentan las movilizaciones, protestas y los saqueos a comercios, y la represión a los manifestantes culmina con varias muertes. Un día después, el Presidente de la Rúa huye en helicóptero de la Casa de Gobierno, abandonando anticipadamente su mandato en medio de la peor crisis social que haya conocido la historia del país.

El 2002 encuentra a la Argentina con más de la mitad de su población por debajo de la línea de pobreza y con un fuerte repudio a la clase política, que deriva en una honda crisis de representación. Es el abrupto fin de una etapa pero no es, sin embargo, el fin del decretismo, ya que uno de los presidentes provisionales que sucederían a De la Rúa –Eduardo Duhalde-, batiría el récord de Menem: en poco más de un año, firmó 158 decretos de este tipo, lo que implica un promedio de casi diez mensuales (Ichaso, 2010). Es decir, en poco más de dos meses se emitirían casi la misma cantidad de DNU que según varios estudios habrían sido dictados durante los primeros doscientos años de vida de la Constitución Nacional.

En síntesis, una vez más, la emergencia sirve para justificar la “excepcionalidad normativa” y para erigir a la prohibición categórica para el presidente de emitir disposiciones de índole legislativa en una mera declaración formal.

## V. Conclusiones y reflexiones finales

El uso y abuso de los DNU, y su invasión sobre materias amparadas por el principio constitucional de reserva de ley, constituye un rasgo característico de los gobiernos posteriores a la recuperación democrática de 1983. Enmarcado en los procesos de instauración de las “democracias delegativas”, y, a su vez, configurativo en buena parte de este tipo de dinámicas políticas, el impacto de las medidas que analizamos sobre la seguridad jurídica ha sido alto, incluso, a un nivel difícilmente comparable con el de otros fenómenos propios de esta etapa y de la conformación estructural de la democracia argentina, aunque íntimamente relacionado con varios de los mismos (debilidad del sistema de representación, dependencia del Poder Judicial respecto al poder “político”; en definitiva, fallas en la dinámica de “frenos y contrapesos” que han derivado en un marcado “hiperpresidencialismo” y en una clara supremacía de la constitución material del poder por sobre la formal).

El corralito financiero es, seguramente, el exponente más elocuente del impacto que acabamos de describir. Lo hemos escogido como límite del recorte temporal del presente trabajo, precisamente, porque marca el ocaso definitivo de las esperanzas y promesas que rodearon el retorno al imperio (formal) de la Constitución, signando un descrédito de las autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales cuyas consecuencias se prolongan, en buena parte, hasta la actualidad.

La legalidad y la legitimidad erosionadas por los DNU integran, a su vez, un fenómeno más amplio de anomia -bastante paradójico, por cierto-: en un país “sobre-regulado”, donde una enorme cantidad de leyes, decretos y normas de inferior jerarquía parecen regular hasta los detalles más nimios de la vida cotidiana, el respeto a las normas es significativamente bajo y esta falta de legitimidad puede ser atribuida, en buena medida, al socavamiento de las bases de la pirámide normativa que implican los DNU, los “decretos delegados” por el Congreso al Ejecutivo y otras figuras análogas.

Los DNU han incidido en la forma en que la sociedad argentina se autopercebe y también en la manera en que el mundo percibe a la sociedad argentina. La baja estabilidad regulatoria merma las posibilidades de captar inversiones internas y externas económica y socialmente significativas, porque la posibilidad de proyectar es altamente limitada en contextos donde los procedimientos para adoptar las normas sustantivas son difusos, al punto que quienes

tienen prohibido expresamente emitirlos terminan transformándose en una de las “cabezas” principales de la actividad legislativa.

La inseguridad jurídica no afecta, sin embargo, sólo proyectos de inversión, sino también, y sobre todo, proyectos de vida. Aunque la población en definitiva termine acostumbrándose e incluso resignándose a operar en contextos jurídicamente inseguros, resulta indudable que la “calidad de vida” se ve afectada negativamente cuando los derechos que supuestamente sólo pueden ser reglamentados por ley terminan siendo afectados por decretos e, incluso, por normas inferiores.

En este sentido, vale recordar que la reserva de ley no fue concebida como una mera formalidad, sino, como vimos al comienzo, como una garantía tendiente a prevenir abusos de poder y decisiones abruptas, intempestivas y potencialmente arbitrarias. En síntesis, teniendo en cuenta que las democracias modernas viven, como sostiene la frase de Quiroga con que abriéramos el presente trabajo, de la imposibilidad de ser del “imperio absoluto de la ley”, resulta necesario trabajar arduamente para recuperar dicho imperio; lo que implica, en definitiva, recuperar la vigencia del verdadero sentido y la verdadera letra de las constituciones de espíritu democrático y republicano; entre ellas, la de la Nación Argentina.

## Referencias bibliográficas

Ávalos, E. (2011). “Los decretos de necesidad y urgencia: Desde 1853 hasta nuestros días”. Conferencia del autor dictada el 1º de julio de 2011 en el Seminario “Acto Administrativo y Reglamento”, organizado por la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/viewFile/5972/6870>

Barraza, J. I. (2010). “Los reglamentos autónomos”. Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP). Circular Letter. Recuperada de: [http://www.infojus.gob.ar/doctrina/dacf140354-barraza-reglamentos\\_autonomos.htm](http://www.infojus.gob.ar/doctrina/dacf140354-barraza-reglamentos_autonomos.htm)

Basterra, M. (2011). “El alcance del control en materia de decretos de necesidad y urgencia. Estándares actuales”. En: ADA Ciudad N° 4. Diciembre de 2011. Pp. 123-156. Recuperado de: <http://www.adaciudad.org.ar/docs/revista4-05.pdf>

Benente, M. (2008). “Decretos de necesidad y urgencia en la reforma de 1994: Problemas del mensaje y sus receptores en el control de constitucionalidad.” En: Lecciones y Ensayos. N° 84. Recuperado de: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/84/05-ensayo-benente.pdf>

Bercholc, J. (2009). “La emergencia permanente del Estado y el control parlamentario. El Parlamento frente a la crisis de representación política, el decisionismo y la delegación legislativa permanente.”. En: Revista Aragonesa de Administración Pública N° 35. Pp. 421-451. Recuperado de: [http://www.aragon.es/estaticos/ImportFiles/22/docs/Instituto%20Aragon%C3%A9s%20Adm%20P%C3%ABlica/Revista%20Aragonesa%20Adm%20P%C3%ABlica/Revista%20completa%2032%20jun%202008+/N%C3%BAmero%2035/BERCHOLC\\_11\\_35.pdf](http://www.aragon.es/estaticos/ImportFiles/22/docs/Instituto%20Aragon%C3%A9s%20Adm%20P%C3%ABlica/Revista%20Aragonesa%20Adm%20P%C3%ABlica/Revista%20completa%2032%20jun%202008+/N%C3%BAmero%2035/BERCHOLC_11_35.pdf)

Bianchi, A. B. (s.f.). “El abuso de los decretos de necesidad y urgencia y su falta de control efectivo”. En: Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal. Recuperado de: <http://www.colabogados.org.ar/larevista/pdfs/id11/del-abuso-de-los-dnu.pdf>

Bidart Campos, G. J. (1997). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ediar. Tomo III.

Caballero, V. y García, M. L. (2005). “Algunas consideraciones sobre el sistema presidencial argentino”. Trabajo presentado en el 7º Congreso Nacional de Ciencia Política. Córdoba, Argentina, del 15 al 18 de noviembre de 2005. Recuperado de: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/c/c9/caballero-garcia.pdf>

Capurro, P. (2008). “El Consenso de Washington en América Latina: Políticas de ajuste de corte neoliberal expresados en el proceso privatizador de Argentina y Brasil (1989-1992). Éxitos y fracasos en las estrategias decretistas de Menem y Collor de Mello”. En: Revista de Ciencia Política. N° 4. Agosto de 2008. Recuperado de: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num4art9.php>

Carrera, A. (2013). “Decretos de necesidad y urgencia en el período 2007-2011”. En: Revista de Ciencia Política. N° 19 (Agosto de 2013). Recuperado de: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num19art4.php>

Castagnola, Y. M. (2005). “Administración de justicia en los conflictos relacionados con el ‘corralito’ financiero”. Tesina presentada para obtener el grado de Abogada en la Universidad de Belgrano. Recuperada de: [http://www.ub.edu.ar/investigaciones/tesinas/184\\_castagnola.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/tesinas/184_castagnola.pdf)

Colautti, C. E. (2001). “La delegación de facultades legislativas”. En: *Ius et Praxis* Año 7 N° 2: 11 - 19, 2001. Recuperado de: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122001000200002#nota1](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122001000200002#nota1)

Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986). *Reforma Constitucional*. Dictamen preliminar. Buenos Aires: EUDEBA.

Corbacho, A. L. (1997). “Reformas constitucionales y modelos de decisión en la democracia argentina (1989-1994)”. (Versión mejorada del trabajo presentado en el XIXº Congreso de LASA, Septiembre 28-30 de 1995 en Washington DC., y en el IIº Congreso Nacional de Ciencia Política, Noviembre 1-4 de 1995 en Mendoza). Recuperado de:

<http://udesavps31.syncromind.com/files/UAHumanidades/DT/DT%201%20-%20Alejandro%20Corbacho.pdf>

Cruz Moratones, C.; Ferrer Beltrán, J. y Fernández Blanco, C. (eds.) (2015). *Seguridad Jurídica y Democracia en Iberoamérica*. Madrid: Marcial Pons.

CSJN- Secretaría de Jurisprudencia (2010). “Decretos de Necesidad y Urgencia” (Suplemento Especial). Recuperado de: <http://www.csjn.gov.ar/data/dnu.pdf>

Degiustti, D. (2010). “De la Rúa: un liderazgo débil en tiempos de crisis (1999-2001). En: Revista de Ciencia Política N° 11, Diciembre de 2010. Recuperado de: <http://www.revinciapolitica.com.ar/num11art9.php>

De Michele, R., y Manzetti, L. (1996). “La seguridad jurídica y las formas de mercado en la República Argentina”. Artículo presentado en el marco del Seminario *Economic Growth, Institutional Equality, and the Role of Judicial Institutions*, organizado por el Institutional Reform and Informal Sector Center at the University of Maryland at College Park, 5 y 6 de diciembre de 1996. Recuperado de: [http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista\\_juridica/n3N1-Abril1998/031Juridica07.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n3N1-Abril1998/031Juridica07.pdf)

Discurso del Ministro de Educación y Justicia, Dr. Carlos R. S. Alaconda Aramburu, al asumir el cargo de Rector de la Universidad de Buenos Aires, Dr. Oscar Julio Shuberoff. 14 de marzo de 1986. Recuperado de: <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/90533/EL000032.pdf?sequence=1>

Fair, H. (2009). “La dinámica del sistema político durante el gobierno de Alfonsín”. En: Temas y Debates. Revista universitaria de ciencias sociales. Año 13. N° 17. Agosto de 2009. Universidad Nacional de Rosario. Pp. 35-68. Recuperado de: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/unr/tyd/17.pdf>.

\_\_\_\_\_ (2013). “Interpelaciones discursivas y construcción de hegemonía. El discurso de Menem (1989-1993)”. En: Cuadernos de H Ideas, Vol. 7, N° 7. Diciembre de 2013. Recuperado

de:

[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33155/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33155/Documento_completo.pdf?sequence=1)

Fernández Barone, M. X. (2005). “Decretos de necesidad y urgencia: ¿se cumplen los controles constitucionales?”. En: Revista Jurídica de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). 2005. N° 9. Recuperado de: [http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/190/Decr.\\_de\\_Necesidad\\_y\\_Urgencias.pdf?sequence=1](http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/190/Decr._de_Necesidad_y_Urgencias.pdf?sequence=1)

Ferreira Rubio, D. y Goretti, M. (1996). “Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989 - agosto 1994)”. En: *Desarrollo Económico*. Vol. 36, No. 141 (Apr. - Jun., 1996), pp. 443-474.

\_\_\_\_\_ (2010). “Executive- Legislative relationship in Argentina: From Menem’s DEcretazo to a new style”. Trabajo presentado en la Conferencia Annual del Programa de Estudios sobre Argentina de la Universidad de Oxford. Oxford, del 15 al 17 de mayo de 200. Recuperado de: <http://deliaferreira.com.ar/pdf/at-gobierno/GobiernoporDecreto-Oxford2000.pdf>

Gálligo, P. (2009). “Neodecisionismo y Democracia: Los gobiernos de Carlos Saúl Menem y Néstor Kirchner con sus presidencias imperiales”. En: Revista de Ciencia Política. N° 7. Agosto de 2009. Recuperado de: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num7art3.php>

Gordillo, A. (2013.). Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Tomo I, Capítulo VII. Recuperado de: [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo1/capituloVII.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloVII.pdf)

Helmke, G. (2003). “La lógica de la defección estratégica: relaciones entre la Corte Suprema y el Poder Ejecutivo en los períodos de la dictadura y la democracia”. En: *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales. N° 170. Vol. 43. Julio-setiembre de 2003. Pp. 179-202.

Hickey, M. (2012) “Las reformas neoliberales y el presidencialismo en Argentina (1989-1992)”. En: Revista de Ciencia Política. N° 17. Diciembre de 2012. Recuperado de: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num17art6.php>

Ichaso, J. (2010). Informe sobre la utilización de los Decretos de Necesidad y Urgencia, para la consultora “Nueva Mayoría”. Recuperado de: [http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2182&Itemid=30](http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2182&Itemid=30)

Leyba de Martí, B. M. y Blanas de Marengo, G. E. (1999). *¿Reforma o liquidación del Estado?*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.

Linares Quintana, S. V. (1960). “La delegación del poder legislativo como negación de la división de poderes y del constitucionalismo”. Trabajo presentado en el Segundo Congreso Argentino de Ciencias Políticas. Buenos Aires: Asociación Argentina de Ciencias Políticas. Mimeo.

Llano, M. (2004). “A 10 años de la reforma: ¿limitación o autorización de los Decretos de Necesidad y urgencia”. En: Documentos del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Año II. N° 21. 19 de agosto de 2004.

Llanos, M. (1998). “El Presidente, el Congreso, y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)”. En: Desarrollo Económico. Vol. 38. N° 151 (octubre-diciembre de 1998). Pp. 743-760. Recuperado de: <http://abcdonline.com.ar/tea/info/TEA0283.pdf>

Mecle, E. y Neri, D. (2010) “Los Decretos de Necesidad y Urgencia, en el período 2003-2007. Aspectos institucionales, práctica po.” Trabajo presentado en el: *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.aacademica.org/000-036/304>

Mengo, R. I. (2014). “Contextos de la recuperación democrática en Argentina. Condicionamientos a la Presidencia de Raúl Ricardo Alfonsín (1983-1989).” Recuperado de: <http://rcci.net/globalizacion/2014/fg1727.htm>

Molinelli, N. G.; Palanza, M. V. y Sin, G. (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina. Materiales para su estudio*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2015). *Digesto Jurídico Argentino*. Infojus: Buenos Aires. 3era. Edición.

Montbrun, A.; Valenzuela, E. y Porras, L. (s.f.). “Apuntes sobre la Reforma Constitucional de 1994”. Recuperado de: [http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/reforma\\_constitucional\\_de\\_1994.pdf](http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/reforma_constitucional_de_1994.pdf)

Mora-Donatto, C. (2002). “El valor de la constitución normativa”. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Ensayos Jurídicos, N° 8. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDCodigosEUM/pdf/DOC-05.pdf>

Mustapic, A. A. y Goretti, M. (1992). “Gobierno y oposición en el Congreso: La práctica de la cohabitación durante la Presidencia de Alfonsín (1983-1989)”. En: *Desarrollo Económico*. Vol. 32, No. 126 (Jul. - Sep., 1992), pp. 251-269

Negretto, G. L. (2013). “El papel de la Constitución en la nueva democracia argentina”. Revista SAAP, Vol. 7, N° 2, Noviembre de 2013. Recuperado de: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/revista/pdf/7-2/negretto.pdf>

\_\_\_\_\_ (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Novaro, M. (2011). “Decisionismo transicional y programático en América Latina”. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.

O’ Donnell, G. (1994). “Democracia delegativa”. Publicado originalmente como “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January 1994: 55-69. Recuperado de: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pdf>

Oszlak, O. (1999). “De mejor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado”. En: *Revista Nueva Sociedad*, No. 160, 1999: Venezuela. Recuperado de: <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/De%20menor%20a%20mejor%20el%20des%20de%20la%20seg%20ref%20del%20E.pdf>

Palermo, V. (1995). “Reformas estructurales y régimen político. Argentina, 1989-1994”. En: América Latina Hoy. Vol. 11. Recuperado de: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2795/2831>

Palermo, V. y Novaro, M. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Pap, B. (2010). “La Corte Suprema frente al poder de prerrogativa del presidente. El rol del Poder Judicial en el funcionamiento del Poder Ejecutivo (1989-1990)”. Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Recuperado de: [http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes\\_investigadores/5jornadasjovenes/EJE11/Pap.pdf](http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE11/Pap.pdf)

Pegoraro, M. y Zulcovsky, F. (2011). “El juego anidado de la reforma constitucional argentina”. En: Colección, Nro. 21, 2011, pp. 93-114. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/juego-anidado-reforma-constitucional-argentina.pdf>

Pellet Lastra, A. (2001). *Historia política de la Corte (1930-1990)*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

Petrasso, M. (2010). “Argentina: hacia un águila de dos cabezas”. En: Revista de Ciencia Política. N° 9. Marzo de 2010. Recuperado de: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num9art7.php>

Peruzzotti, E. (1998). “Menemismo y reforma: revisando el modelo de democracia delegativa”. En: Lua Nova. N° 5. Sao Paulo. Recuperado de: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300007)

Pinése, G. G. (2005). “El derecho de emergencia o el derecho en emergencia”. Recuperado de: [http://www.infojus.gob.ar/doctrina/dacc050009-pinese-derecho\\_emergencia\\_derecho\\_en.htm](http://www.infojus.gob.ar/doctrina/dacc050009-pinese-derecho_emergencia_derecho_en.htm)

Quiroga, H. (2005). *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires: Edhasa.

Romero, C. E. (1973). “Tendencias actuales del constitucionalismo”. En: Revista de Estudios Políticos. Número 189-190. Mayo-agosto de 1973.

Saura, A. G. (1999). “La actividad legislativa en el Estado social de Derecho”. En: Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho. N° 2. 1999. Recuperado de: <http://www.uv.es/cefd/2/galiana.html#5>

Schleifer, P. y Monasterio, J. (2007). “Privatización, concentración y desnacionalización del sistema de medios. El rol del Estado frente al escenario neoliberal”, en *Question*, N° 16, primavera. Recuperado de: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/450>

Strauss, L. (s.f.). “En busca de la consolidación del consenso post hiperinflacionario. Un análisis ideológico de la producción discursiva neoliberal a partir de los editoriales ideológicos de a Revista Novedades Económicas de Fundación Mediterránea (Febrero 1991-Diciembre 1992).” UNSAM-IDAES. Documentos de Investigación Social. N° 5. Recuperado de: [http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/docs/DocIS\\_5\\_LucianaStrauss.pdf](http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/docs/DocIS_5_LucianaStrauss.pdf)

Trotta, L. (2007). “¿La universidad somos nosotros? Repensando algunos aspectos del periodo de normalización democrática en la Universidad de Buenos Aires 1983-1986”. Trabajo Final presentado para obtener el grado de: Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.540/te.540.pdf>

Ventura, A. (2004). “Los decretos de necesidad y urgencia: un salto a la vida constitucional”. Revista Latinoamericana de Derecho. Año I, núm. 1, enero-junio de 2004, pp. 517-575. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlad/cont/1/art/art14.pdf>

Vile, M. J. C. (1967). *Constitutionalism and the separation of powers*. Indianapolis: Liberty Fund. Recuperado de: <http://oll.libertyfund.org/titles/677>

Vitolo, A. (2001). *Teoría y práctica de la democracia argentina*. Buenos Aires: Corregidor.