

Debate sobre facultades del Presidente y del Congreso para negociar la deuda.¹

Se produce en momentos que existe la atípica situación de que el Senado no tiene mayoría del oficialismo.

Un proyecto de resolución presentado ante la Cámara de Diputados de la Nación por legisladores del Partido Justicialista, avalado por el respaldo explícito de los consejos nacional y metropolitano de dicho partido, ha reivindicado las facultades parlamentarias en la renegociación de la deuda externa al postular que aquélla debe acordarse mediante la sanción de una ley.

De tal modo cobra actualidad un importante problema de base constitucional, consistente en determinar el ámbito y deslinde de las facultades del Presidente y del Congreso en esa materia, pero que también presenta inocultable ribetes políticos.

La aparición del Congreso en el escenario del poder, en este periodo de institucionalización plena del país que se inauguró hace poco más de cien días, fue oscurecido por el hecho de que el Parlamento ha realizado su actividad en un período de sesiones extraordinarias, es decir, convocado por el Poder Ejecutivo para el solo tratamiento de los proyectos de leyes que éste le remite.

Durante tal período de sesiones el Congreso no cuenta con iniciativa propia para proyectar leyes sino que depende de la iniciativa del Ejecutivo, circunstancia que se habrá de revertir con la apertura del período ordinario de sesiones que se produjo el primero de mayo.

Esta modalidad de nuestro sistema constitucional ha permitido al gobierno del presidente Alfonsín moverse con relativa comodidad y ejercer un fuerte impulso en todos los ámbitos de la acción política durante estos primeros meses de gobierno. Sólo la derrota parlamentaria sufrida por el gobierno al rechazarse su proyecto de ley de normalización sindical por el Senado empañó los réditos resultantes de la iniciativa ejercida durante los primeros cien días y que contó, justo parece destacarlo, con la leal colaboración de la oposición en el dictado de las importantes leyes sancionadas durante el aludido período de sesiones extraordinarias. Pero la próxima iniciación del período ordinario de la actividad parlamentaria pondrá nuevamente de relieve el hecho político de que el gobierno no cuenta con mayoría propia de su partido en el Senado de la Nación.

Esta circunstancia constituye un hecho muy poco usual en nuestra historia constitucional

¹ Alberto García Lema, Buenos Aires, *Ámbito Financiero*, 14 de mayo de 1984.

reciente. Normalmente el Poder Ejecutivo ha contado con mayoría propia de su partido en ambas Cámaras del Congreso, por lo que este poder del Estado vino a ser una suerte de acompañante de la gestión político en manos del Presidente quien, sin desconocerla, pudo prescindir en términos generales de la significación política de la oposición, dado que no la necesitó para la sanción de las leyes.

Al modificarse el rol del Congreso por la diferente relevancia que ahora cobra el papel de toda la oposición, que constituye mayoría en el Senado, han vuelto a tomar actualidad temas constitucionales como el que ahora nos ocupa y que hablan perdido interés por las causas expresadas.

- Facultades

En el sistema de la Constitución ninguna duda puede haber acerca de la importancia de las facultades del Congreso en materia del tratamiento de la deuda externa.

Baste aquí hacer una somera mención de las disposiciones constitucionales implicadas en esa materia.

El artículo 4º de nuestra Ley Fundamental establece que el Tesoro Nacional se constituye, entre otros recursos, con "los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional".

El artículo 17 recuerda que "sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4º",

El artículo 67 inciso 3º señala que corresponde al Congreso "contraer, empréstitos de dinero sobre el crédito de la Nación", mientras que el inciso 6º que contempla específicamente el punto en cuestión dispone que a él compete "arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación".

Pero estas disposiciones son sólo una parte del sistema de la Constitución, que acuerda al Congreso facultades para determinar el nivel del gasto e inversión pública mediante la sanción de la ley de presupuesto anual (artículo 67, inciso 7º), y votar los recursos económicos necesarios para satisfacer tales gastos e inversiones (incisos 1º, 2º, 4º y 5º del artículo 67, entre otros).

Creo que estos últimos -preceptos configuran el argumento de refuerzo que decidirá cualquier debate que pudiera producirse respecto de la facultad parlamentaria para aprobar o desechar la renegociación de la deuda externa. En efecto, toda renegociación implicará siempre un sistema de pago de intereses y amortización del capital —aún demorado en el tiempo— y el

Congreso habrá de ser el único órgano a quien le compete la facultad de votar los recursos necesarios. Sólo a él como lo dice el recordado artículo 17.

Si advertimos, por otra parte, que el pago de la deuda externa habrá de incidir en el presupuesto de muchos años (se piensa quizás en siete u ocho años) ¿cómo podría admitirse el desconocimiento del papel del Congreso cuando éste habrá de ser el que vote anualmente los recursos consiguientes? Durante el transcurso de esos años podría todavía quedar modificado el diferente peso político que ahora cuenta el gobierno y la oposición como consecuencia de nuevos resultados electorales en, las elecciones de renovación legislativas, por lo que parecería absurdo prescindir, de la intervención parlamentaria.

Por otra parte, el Congreso Nacional hizo uso en el pasado en repetidas ocasiones de la facultad que le acuerda el artículo 67, inciso 6° de la Constitución de arreglar el pago de la deuda externa, como lo recuerda uno de nuestros más importantes tratadistas constitucionales, Joaquín V. González (Manual de la Constitución Argentina, Estrada Editores, Bs. As. 1959, pág. 437), por medio de la sanción de las respectivas leyes.² Aun más, la Corte Suprema de Justicia reconoció las atribuciones del Congreso en orden a dicho arreglo por ley en términos obligatorios para el propio Poder Ejecutivo (Fallos, 104-333). Si con lo que se viene diciendo, el papel que le acuerda la Constitución al Congreso parece claro, cuál es entonces el que le corresponde al Presidente. Lo veremos a continuación.

- Dificultad

La primera dificultad que nos encontramos al analizar el papel del Presidente en materia de la negociación de la deuda externa es que éste no cuenta con facultades constitucionales expresas. Al releer los distintos incisos del artículo 86 de la Constitución, advertiremos que ésta no le acuerda ningún tipo de facultades en la materia que, permitiese —al menos— fundamentar alguna concurrencia de funciones con el Congreso.

No obstante esta ausencia normativa, los hechos políticos llevan, tanto en nuestro país como en otros con constituciones similares al nuestro, a la participación del Ejecutivo en la negociación económica con los acreedores externos, toda vez que resulta impensable que el Congreso pudiese hacerlo por sí, o designar negociadores propios pites ello implicaría un

² Los repertorios de Anales de la Legislación Argentina en su voz “Deuda pública” pueden ilustrar acerca de las numerosas leyes sancionadas por el Congreso disponiendo el reconocimiento de deudas externas de la Nación, las consolidaciones de esas deudas, la emisión de títulos externos, la emisión de fondos públicos para el cumplimiento de las obligaciones externas, los fondos necesarios para el pago de los servicios y de intereses, la aprobación de convenios suscriptos entre el gobierno argentino y distintos acreedores para el arreglo de deudas externas, etc.

inadmisible desmedro de la figura presidencial.

De allí que se deban [construir las facultades presidenciales para negociar con tales acreedores](#) como poderes implícitos del Presidente, a partir de los que lo competen como "jefe supremo de la Nación", por tener a su cargo la administración general del país y el manejo de las relaciones exteriores (incisos 1º y 11º del artículo 86 de la Constitución) y por la iniciativa parlamentaria que pudiese ejercer (artículo 68 de la Constitución Nacional).

Las reflexiones anteriores son particularmente válidas en ausencia de leyes específicas del Congreso Nacional que autoricen al Poder Ejecutivo a contraer empréstitos o a arreglar la deuda externa.

Cabe acotar aquí que el Congreso Nacional autorizó en el pasado y en numerosas ocasiones en forma expresa al Poder Ejecutivo para la negociación y contratación de determinados empréstitos o para atender a sus servicios, en muchos otros casos aprobó directamente mediante leyes, convenios suscriptos entre el Poder Ejecutivo Nacional y acreedores externos.³ Esta última tesis es la que considero correcta, en defecto de una autorización legislativa expresa y previa, como lo, expondré más adelante. Las facultades constitucionales implícitas del Poder Ejecutivo para negociar con los acreedores externos encuentran además sustento legal en atribuciones alegadas por la Ley de Ministerios al ministro de Economía,⁴ pero entendido que tales atribuciones hacen a las facultades de negociación e inclusive de firma en materia de créditos externos pero no suponen una delegación del Congreso de las facultades del artículo 67, inciso 6º de la Constitución Nacional.

Pero si las atribuciones del Poder Ejecutivo así construidas para negociar la deuda —e inclusive suscribir convenios de arreglo de la misma— no serían entonces mayormente discutibles, y tampoco lo discute el proyecto de resolución presentado por la oposición a la Cámara de Diputados, distinta podría ser la situación si el Poder Ejecutivo pretendiera arreglarla en términos definitivos sin participación legislativa. Esto es que los términos de los arreglos resultarían obligatorios para el Congreso Nacional, debiendo éste proveer los fondos necesarios para el cumplimiento de los mismos.

En tal caso debería contar el Ejecutivo con [facultades delegadas expresamente por el Poder Legislativo](#).

³ A título de mero ejemplo, tanto de unos como de otros casos podemos mencionar las leyes 291, 1164, 3054, 3966, 17881, 17790, 18807, 18867, 19297.

⁴ La ley de Ministerios (ley 22.520) según el texto actualmente vigente ordenado por Decreto 132 del 10 de diciembre de 1983, asigna por su artículo 20 al ministro de Economía las facultades de entender en el régimen de la deuda pública, de crédito interno y externo del sector público nacional y de los empréstitos públicos por cuenta de la Nación, en negociaciones internacionales de naturaleza económica, monetaria, comercial y financiera, y en las relaciones con los organismos económicos, comerciales y financieros internacionales.

En este punto el Poder Ejecutivo podría remitirse al [artículo 48 de la ley 16.432](#) del 30 de noviembre de 1961, con el agregado introducido por el [artículo 7° de la ley 20.548](#), en virtud de los cuales el Congreso delegó ciertas facultades: en materia de contrata dones externas.

La posible remisión a tales antecedentes, cuenta con varias desventajas que impiden en suma obviar la sanción de una ley.

En primer término porque esa delegación fue concedida por el Congreso para contraer préstamos por lo que debe vincularse al inciso 3 del artículo 67, pero no para arreglar una deuda existente que no se puede pagar tal como fue contraída (caso del inciso 6° de dicho artículo 67). Son entonces dos supuestos diferentes el de contraer nuevos préstamos y el de arreglar aquellos ya contraídos que no se pueden pagar en las condiciones originalmente pactadas.

- Delegación

En segundo lugar, porque la delegación del artículo 48 de la ley 16.432 no incluye poderes para contratar con la banca externa sino sólo con "organismos internacionales económicos-financieros a los que pertenezca como miembro la República Argentina o «n agencias o entidades de otros gobiernos", y para prestar la garantía de la Nación respecto de obligaciones que asuman las entidades públicas o privadas pero siempre con relación a esa especie de acreedores, es decir con entes públicos internacionales o de los diferentes gobiernos, y no con relación a acreedores privados. Aquí también corresponde apreciar que toda delegación de facultades que haga el Congreso al ejecutivo es de interpretación restrictiva y sujeta a condiciones que aquél establezca y que deben cumplirse rigurosamente porque mediante tal delegación el parlamento cede poderes propios, por lo que no cubre una extensión de las facultades delegadas aduciendo poderes implícitos.

Por último, porque el tiempo en que ha sucedido dicha delegación no es indiferente, dado que habiendo variado sustancialmente las circunstancias históricas, tanto mundiales como nacionales, que se tuvieron a la vista para autorizar la contratación de préstamos externos es a todas luces conveniente que un nuevo Congreso, que inicia sus labores veintitrés años después de acordada aquella delegación, vuelva a expedirse sobre el punto. Máxime si habrá de ser este Congreso el que habrá de volar los recursos necesarios para atender el pago de intereses y cuotas de amortización.

Conveniencia de la sanción de una ley.

De lo visto hasta aquí resultarían dos consecuencias: las facultades del Poder Ejecutivo de

negociar con los acreedores externos los términos del arreglo de la deuda y los consiguientes del Congreso de aprobar, modificar o rechazar dicha negociación mediante una ley. El rechazo por el Congreso implicaría, como sucede habitualmente en la materia de tratados internacionales que el Poder Ejecutivo tendrá que negociar con sus interlocutores externos todos los términos del acuerdo tomando en cuenta las observaciones que señala el Parlamento. Este peligro podría ser ahuyentado mediante una concertación política entre el gobierno y la oposición, que anticiparía el de otro modo incierto resultado de la intervención legislativa y contribuiría a abreviar los tiempos que demanda este funcionamiento institucional, frente a las urgencias que parecen existir en la coyuntura externa.

Aceptar, por otra parte, la tesitura de aprobar la deuda externa mediante la sanción de una ley podría ofrecer para el gobierno una hasta ahora descuidada ventaja política cual es la obtención de un campo de maniobra mayor en la negociación, tanto con respecto a los plazos que corren para la firma del arreglo de la deuda, cuanto al mismo contenido de la negociación, toda vez que el solo anuncio a los acreedores de la necesaria participación parlamentaria implicaría ganar un espacio que podría ser vital para la suerte del país.

Finalmente y desde otro punto de vista, la sanción de una ley ha de implicar siempre una doble garantía. Para el conjunto de la ciudadanía, porque un adecuado y extenso debate parlamentario sobre la materia permitiría una toma de conciencia nacional respecto de todas las alternativas posibles que tienen para obtener dos objetivos que resultan igualmente deseables: cumplir con los compromisos externos como lo exige nuestra tradición histórica y al mismo tiempo reencauzar la actividad económica en términos de crecimiento y más justa distribución de los recursos.