

EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA DEUDA EXTERNA	119
I. Las operaciones de crédito público en la Constitución	119
II. Las competencias constitucionales en materia de deuda ex- terna	125
III. Facultades propias o delegadas	131
IV. El agravamiento de la deuda externa	134

EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA DEUDA EXTERNA

Vivir pagando, morir debiendo
Eduardo Galeano

I. LAS OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución nacional considera el crédito público como uno de los recursos que nutren las arcas del Estado federal para fortalecer su poder rentístico. El artículo 4o. dice que:

El gobierno federal provee a los gastos de la nación con los fondos del tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de Correos; de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso general, y *de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la nación o para empresas de utilidad nacional.* (las cursivas son nuestras).

Por su parte el artículo 75 en su inciso 4 establece que “corresponde al Congreso contraer empréstitos sobre el crédito de la nación”.

De manera que la constitución autoriza recurrir al empréstito en dos casos: a) urgencias de la nación (situaciones extraordinarias como guerras, epidemias, inundaciones, etcétera) o b) empresas de utilidad nacional (de obras públicas, tecnología, etcétera). El empréstito se justifica como recurso extraordinario toda vez que el fisco no puede hacer frente a la situación con los recursos ordinarios del tesoro, en tanto que las empresas de utilidad nacional el empréstito implica adelantar gastos futuros a futuros ejercicios fiscales.

Conforme lo señala Villegas, el empréstito no es un verdadero ingreso fiscal, sino un traslado de la financiación de un gasto público a las futuras generaciones. Su fundamento en el caso de las emergencias es la solidaridad, y en el de las empresas de utilidad nacional es un principio de justicia distributiva, ya que todas las generaciones que se beneficiarán con la obra deben soportar su costo. Para el mismo autor, el crédito público del Estado nacional consiste en la aptitud política, económica, jurídica y moral de un Estado para obtener dinero o bienes en préstamo.¹

Pero para explicar con mayor claridad la naturaleza de las operaciones de crédito público en la Constitución, considero que no hay nada mejor que recurrir a Alberdi, quien fuera su inspirador y las explicara con la sencillez que da el acabado conocimiento y la convicción de lo que se propone y se piensa. Transcribiremos a continuación algunos párrafos de *Sistema económico y rentístico*.²

La Constitución ha sido sensata en admitir el crédito entre los recursos del tesoro nacional, precisamente por ser el recurso más practicable y fecundo de cuantos posee la confederación a su alcance. Es el único recurso sin precedentes en el sistema colonial, y de esa circunstancia y de la falta consiguiente de inteligencia en los medios de ponerlo en ejercicio, procede la especie de duda o escepticismo que existe sobre su practicabilidad y eficacia: todos los demás recursos que la Constitución enumera como fuentes del tesoro general, lejos de ser nuevos y paradojales, existieron en ejercicio desde el antiguo régimen, y esto basta para demostrar su practicabilidad en el régimen presente.

El crédito es un recurso introducido en nuestras rentas argentinas desde la época y por las urgencias de la revolución contra España, como medio extraordinario y como elemento moderno de gobierno y de progreso industrial. Él procuró a las repúblicas de Sudamérica los recursos gastados en la lucha de su independencia, y empiezan a comprender que esa fuente es la que ha de darles los recursos para consolidar sus gobiernos e instituciones republicanas.

Todas las constituciones argentinas, promulgadas o proyectadas, admitieron el crédito público entre los primeros elementos del naciente tesoro argentino. Un convencimiento tan perseverante y uniforme no podía existir acerca de un recurso criminal y ficticio.

1 Villegas, Héctor B., *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, 2da. ed., Buenos Aires, Depalma, 1977, p. 79.

2 Alberdi, Juan Bautista, "Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina", *Organización de la Confederación Argentina*, Buenos Aires, El Ateneo Librería Científica y Literaria, t. II.

Los pactos preexistentes invocados en el preámbulo de la Constitución, señalaron la deuda o crédito público como uno de los objetos que la Constitución debía comprender entre sus estatutos (artículo 16 inciso 5 del tratado del 4 de enero de 1831, y artículo 2o. del Acuerdo de San Nicolás del 31 de mayo de 1852). Durante el aislamiento, todas las provincias han hecho uso, aunque en pequeña escala, del recurso de su crédito público local para atender sus gastos de urgencia, pero la provincia de Buenos Aires, lo ha empleando en escala colosal en favor de la garantía de las rentas nacionales que quedaban en sus arcas de provincia, y lo ha privando de su carácter esencial de recurso extraordinario hasta volverle el recurso más ordinario de sus finanzas permanentes; la provincia de Buenos Aires, por los abusos inauditos de su crédito público, ha dado no obstante la prueba más completa de la practicabilidad de este recurso de los pueblos del Plata. Hace largo tiempo, esa en paz o en guerra, que Buenos Aires llena sus déficits anuales por emisiones de papel moneda.

Venida hoy a manos de la Confederación, una gran parte de la renta pública que daba al tesoro local de Buenos Aires la posibilidad de emplear su crédito con tal profusión, no tardará mucho el gobierno general en disponer de la misma aptitud.

La Constitución argentina comprende en el recurso del crédito nacional los empréstitos y las operaciones de crédito con lo cual admite el ejercicio de todos los medios conocidos para levantar fondos por medio del crédito del Estado.

Muchas son las formas que puede tomar la deuda pública, muchos los modos de que se puede endeudar a la nación, pero todos ellos son modificaciones del empréstito o préstamo, que es el medio genérico y común de poner en ejercicio la confianza que inspira el Estado para obtener los fondos ajenos, que el público nacional o extranjero pone a su disposición bajo diversas condiciones.

Las formas más conocidas y ordinarias del empréstito de fondos hecho a la nación son las siguientes:

1. Empréstito propiamente dicho.
2. Fondos públicos con interés.
3. Fondos públicos sin interés.
4. Deuda consolidada.
5. Deuda no consolidada.
6. Deuda flotante, o billetes de oficinas del tesoro por contribuciones anticipadas.
7. Papel moneda.³

³ Alberdi, Juan Bautista, *op. cit.* cap. X, “De los diversos medios de ejercer el crédito público de la Confederación”, pp. 273-276.

Sin embargo, a pesar de la claridad del texto constitucional y de las ilustradas enseñanzas que hemos transcrita del principal inspirador e intérprete de nuestra norma fundamental, en nuestros días, la utilización indiscriminada y masiva del crédito público, mediante recurrir reiteradamente a distintas clases de empréstitos, ha ido desdibujando el sentido y alcance de tales expresiones, generando zonas de penumbra sobre las que es menester echar luz.

La Ley 24.156 de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, en su artículo 56, párrafo 2, define al crédito público como la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductoras, para entender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos. El tercer párrafo del mismo artículo establece que se prohíbe realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos.

Sin embargo, no es esto lo que ocurre en la práctica, porque suele echarse mano del crédito público como medio de financiamiento para distintas actividades que no son las específicamente previstas en la Constitución y leyes reglamentarias. Suelen utilizarse empréstitos mediante la cotización de títulos en bolsas y mercados de valores para solventar gastos ordinarios de la administración y también es común que algunas dependencias de la administración realicen pagos a proveedores con títulos de deuda pública.

Existen distintos modos o criterios para clasificar a los empréstitos, por ejemplo externos o internos; en el primer caso se recurre a mercados extranjeros de crédito y, por ende, las condiciones son más rígidas para el Estado nacional que ve limitada su soberanía por los acuerdos celebrados, como por ejemplo, cuando se estipula el pago en moneda extranjera o cuando el Estado se somete a una jurisdicción extranjera a través una cláusula de renuncia de inmunidad de jurisdicción. Tampoco en esos casos puede el Estado nacional establecer moratorias unilaterales sin contar con el acuerdo de los acreedores, cosa que sí ha podido hacer en el caso de la deuda pública interna como ocurrió con el decreto 36/90, convalidado por la Corte Suprema de Justicia en el caso Peralta y en el caso de la Ley 23.982 de ahorro obligatorio. En el empréstito interno, el Estado re-

corre al mercado nacional y las condiciones de los préstamos son distintas en cuanto a la ley aplicable, jurisdicción y forma de pago.⁴

Otra clasificación agrupa los empréstitos en voluntarios y forzosos: los primeros responden cabalmente al concepto de empréstito fundado en el valor moral que inspira el crédito público, en tanto que el llamado empréstito forzoso constituye una *contraditio in terminis* conformando, en todo caso, una suerte de tributo o imposición obligatoria.⁵ Los empréstitos pueden ser también con garantías o sin garantías que suelen darse a efectos de colocar empréstitos en mercados financieros. Finalmente, también pueden clasificarse conforme se encuentren autorizados legislativa o administrativamente.

En la práctica, los empréstitos a largo y mediano plazo son autorizados por ley, en tanto que los de corto plazo —utilizados como recursos ordinarios para financiar la deuda flotante o administrativa— son autorizados por la Secretaría de Hacienda en virtud de la delegación legal permanente que surge de los artículos 52 y siguientes de la Ley 24.156. Tales delegaciones se hacen efectivas en ambos casos con emisión de títulos circuláticos en los que se establece el valor de los certificados y las condiciones contractuales de los mismos (amortizaciones, intereses, garantías, jurisdicción, etcétera).⁶

Para explicar el mecanismo de los empréstitos, nada más claro e ilustrativo que volver a las palabras de Alberdi en su *Sistema económico y rentístico*, toda vez que las páginas referidas al crédito público son de las mejor logradas de la mencionada obra, que constituyera el primer trabajo orgánico de interpretación de la Constitución nacional de 1853.

Alberdi escribió las *Bases* para proyectar la Constitución nacional y posteriormente escribió el *Sistema económico y rentístico*, para interpretarla.

He aquí lo que sucede. El gobierno que necesita cinco millones de duros no acude a un capitalista que los tenga en caja solicitando su desembolso instantáneo. No habría capitalista tan inhábil que conservase en caja esa suma. Así se contraen los empréstitos pequeños en la América del Sur; pero hace

4 Ekmekdjian, Miguel ngel, *Tratado de derecho constitucional*, Desalma, t. I, p. 293 y 294.

5 García Belsunce, Horacio, “La inconstitucionalidad del ahorro forzoso”, *Boletín económico de la Ley*, del 28 de agosto de 1989.

6 Ekmekdjian, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 297.

mucho tiempo que en Europa se realizan los grandes empréstitos de un modo colectivo, por asociaciones anónimas de infinitos accionistas, que hacen entregas graduales, las cuales producen títulos que se negocian por los directores del empréstito, para levantar los fondos con que deben realizar las entregas sucesivas.

Nunca se entregan al contado las grandes sumas ofrecidas en préstamo. Se estipulan plazos para ello. A medida que el gobierno recibe las entregas por el orden de los plazos estipulados, va entregando los títulos o documentos de obligación al prestamista, que contienen la garantía de su débito. Según esto, toda la dificultad del prestamista está en disponer de la cantidad efectiva para llenar el primer plazo; cantidad que puede ser tanto más pequeña cuanto mayor sea el número de plazos estipulados para la entrega total. En posesión de los efectos públicos o títulos de obligación dados por el gobierno en cambio de la primera entrega, pone en circulación dichos documentos, y vende este papel a cambio del dinero que necesita para efectuar las entregas ulteriores, quedándole en beneficio la diferencia entre el precio convenido con el gobierno y el precio corriente de dichos títulos en el mercado. Lo que hizo con el producto de los efectos o títulos obtenidos por la primera, hace con los de la segunda, y así sucesivamente hasta realizar la entrega de cinco y más millones sin haber tenido necesidad de disponer para ello sino del valor de medio millón, más o menos.

Con los mismos documentos del gobierno, puestos en circulación, el prestamista ha obtenido el dinero que ha dado en préstamo a ese gobierno; pero para encontrar compradores de esos efectos o títulos, ha tenido que acreditarlos con todas sus fuerzas, es decir, que infundir confianza en los medios y en la estabilidad del gobierno deudor de dichos títulos para cumplir las condiciones de su préstamo. No de otro modo se contrajo en Inglaterra el empréstito inglés de Buenos Aires.

El gobierno que toma prestado no necesita tener fondos disponibles para reembolsar más tarde la totalidad de su deuda. Le bastará tener lo necesario para pagar los intereses o renta puntualmente. Este interés o renta forma todo el precio de la deuda del Estado. No importa que la deuda sea perpetua cuando el deudor tiene vida inmortal en la tierra, es dueño de un vasto territorio y dispone de rentas públicas, que inevitablemente tienen que ser más ricas y abundantes de año en año. Al tenedor de los títulos o efectos del gobierno poco le importa que éste no reembolse su valor nominal, si hay otras personas dispuestas a tomárselos por ese valor. Para que haya compradores de esos títulos, basta que el interés o renta estipulados en ellos se pague puntualmente, lo cual depende, en el crédito público como en el crédito privado, de que el gobierno deudor tenga con qué pagar los intereses y respeto a la puntualidad de sus promesas. Necesita, a más de

ser puntual y fiel en sus promesas, tener seguridad de ser estable y de que sus obligaciones serán respetadas por sus sucesores.⁷

Siendo el crédito del Estado el recurso más positivo de que pueda disponer en esta época anormal y extraordinaria por ser de creación y formación, será preciso que los gobiernos argentinos sean muy ciegos para que desconozcan que faltar a sus deberes en el pago de los intereses de la deuda es lo mismo que envenenar el único pan de su alimento, suicidarse; es algo más desastroso que faltar al honor, es condenarse a la bancarrota y al hambre. El gobierno argentino acaba de dar una prueba de que comprende esta verdad en toda su latitud, cambiando la organización que había ensayado por error para su crédito público, por otra que le restablece a sus bases más normales.⁸

II. LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DEUDA EXTERNA

El artículo 75 inciso 7 de la Constitución nacional establece que corresponde al Congreso arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la nación. La interpretación de este inciso plantea distintas cuestiones no solamente en cuanto a su significado, sino también en cuanto a quién corresponde la competencia específica en materia de deuda externa.

El término “arreglar” aparece en otros incisos del mismo artículo 75 de la Constitución nacional, como los 14 y 15 que, a su turno, establecen que:

Artículo 75. Corresponde al Congreso: 14. Arreglar y establecer los correos generales de la nación. 15. Arreglar definitivamente los límites del territorio de la nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias.

El artículo 75 inciso 7, que antes de la reforma constitucional de 1994 era el artículo 67 inciso 6, se remonta en cuanto a antecedentes normativos al artículo 2o. del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos que remitía

⁷ Alberdi, Juan Bautista, “Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina”, *Organización de la Confederación Argentina*, Buenos Aires, El Ateneo, t. II, cap. XI, “Aptitud de la Confederación para contraer empréstitos”, pp. 276-278.

⁸ *Ibidem*, pp. 278 y 279.

a un “Congreso general federativo el pago de la deuda de la República, consultando del mejor modo posible la seguridad y engrandecimiento de la República, su crédito interior y exterior y la soberanía, libertad e independencia de cada una de las provincias”.

También suelen citarse como fuentes secundarias de la norma en cuestión el artículo 50 inciso 10 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 que atribuía al Poder Legislativo el “reconocer la deuda nacional y señalar los medios para consolidarla y amortizarla”, y el artículo 1o. Sección VIII de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica que atribuye al mismo poder la misión de “pagar las deudas”.⁹

En ese sentido, el término “arreglar” puede vincularse con un contexto histórico preciso: el momento de sancionarse la Constitución, que tiene que ver con el arreglo del empréstito con la casa Baring Brothers de Inglaterra contraído por la provincia de Buenos Aires durante los años veinte del siglo XIX, bajo la presidencia de Bernardino Rivadavia y que fuera cancelado a comienzos del siglo XX.

Al respecto Montes de Oca señalaba, haciendo referencia al entonces artículo 67 inciso 6 de la Constitución nacional:

Las deudas interna y externa aparecían tan oscuras, tan abstrusas, que no era posible darse cuenta exacta de su monto o importancia. Se aconsejaba la necesidad de consolidar las cargas del Estado, y para hacer el estudio prolíjo del valor de los créditos, máxime cuando al Congreso se le había conferido la facultad de hacer empréstitos y la consolidación en cierto modo participa de sus caracteres, era prudente determinar que sería prerrogativa del Congreso la de arreglar el pago de las deudas contraídas dentro y fuera de la Nación...¹⁰

El empréstito de la Casa Baring Brothers de 1824 se realizó con el objeto de emprender distintas obras como el puerto de Buenos Aires y la red de agua corriente para la misma ciudad, que comenzarían a proyectarse y ejecutarse medio siglo después. El monto total comprendido en las operaciones de crédito fue de tres millones y medio de pesos, recibiéndose un adelanto inicial de un millón de pesos y organizándose el Banco de Bue-

⁹ Mastorili, Carlos P., “Atribuciones del Congreso en materia de deuda externa”, *La Ley*, 1984-C, p. 831.

¹⁰ Montes de Oca, A., *Lecciones de derecho constitucional*, t. II, p. 291.

nos Aires sobre esa base. En 1826 se organizó el Banco Nacional sobre la base del primero, de manera que la deuda exterior contraída estuvo alternativamente en manos de la provincia y de la nación. Al constituirse definitivamente, la nación, después de 1860, la reconoció como obligación propia, aunque los acreedores no aceptaron novación alguna que eliminara la responsabilidad directa de la provincia de Buenos Aires por la deuda originaria. La nación reorganizada arregló con los acreedores del exterior el pago de todos los intereses y obligaciones acumuladas representando al final el valor del empréstito alrededor de veinticinco millones de pesos oro.¹¹

En 1853 la nación mantenía tres deudas exteriores, conforme lo expusiera Benjamín Gorostiaga durante los debates del Congreso General Constituyente. La primera era la de 1826 y estaba relacionada con el primer empréstito inglés. La segunda procedía de 1851, época de la campaña emprendida por Justo José de Urquiza para derrocar a Juan Manuel de Rosas. La tercera, de 1853 fue autorizada por el Congreso Constituyente. Las tres deudas representaban una suma total de 13 millones de pesos fuertes que requerían anualmente de 700.000 pesos fuertes en amortizaciones e intereses. La deuda interior de Buenos Aires importaba entonces, entre papel moneda y obligaciones particulares, doscientos cuarenta millones de pesos del antiguo medio circulante, de manera que la renta aduanera de Buenos Aires estaba afectada al servicio de la deuda particular.¹²

Los primeros empréstitos exteriores que contrajo la nación, después de reorganizada en 1862, son los de 1868 y 1871. El primero, que tenía por objeto sufragar los gastos de la guerra del Paraguay, fue de 12 millones de pesos fuertes: el interés y amortización eran de 6% y 2.5% respectivamente, con afectación de las rentas generales y bienes de la Nación. El segundo empréstito, por 30 millones de pesos, con interés de 6% y amortización de 2.5%, garantizado con las rentas generales de la Nación y con el producto de los derechos adicionales de importación y exportación, se destinaba a la cancelación de los créditos del Banco de la Provincia y a la construcción de ferrocarriles y puertos. El primer empréstito (1868) fue colocado al 72%; el de 1871 al 88.5%. En 1880, con la federalización de Buenos Aires, la deuda exterior de la nación sumaba 55.290.900 pesos, y

11 De Vedia, Agustín, *Constitución argentina*, Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora de Coni Hermanos, 1907, p. 247.

12 *Ibidem*, p. 248.

la deuda interior 35.672.709 pesos. Al federalizarse la ciudad de Buenos Aires, la nación tomó sobre sí la deuda exterior de la provincia.¹³

En la doctrina constitucional argentina existen discrepancias en cuanto al alcance que cabe dar al artículo 75 inciso 7 de la Constitución nacional. Así Bidart Campos señala que el término “arreglar” implica que debe existir alguien con quien el tema debe ser arreglado, no pudiendo resolverse unilateralmente. Señala que es con el acreedor con quien debe “arreglarse” la deuda, siendo el Congreso el órgano a quien le incumbe arreglar el pago de la deuda y no al Poder Ejecutivo ni al ministro de Economía o de Relaciones Exteriores. Agrega que es hora de que el Congreso asuma su deber de “arreglar” el pago de la deuda exterior y que, al hacerlo, recupere para el gasto social el nivel axiológico que la Constitución le discierne.¹⁴

Por su parte, Vanossi relativiza el alcance del término al armonizarlo con otras disposiciones del texto constitucional y citando la opinión de tratadistas, algunos antiguos y otros contemporáneos como Joaquín V. González, Agustín de Vedia, José Nicolás Matienzo, Carlos Sánchez Viamonte, César Enrique Romero y Humberto Quiroga Lavié. En tal sentido, el problema debe entenderse en el marco del ejercicio de facultades propias o delegadas, según el caso y las circunstancias, y que el Poder Legislativo actúa en esta materia en las únicas oportunidades que la Constitución nacional determina específicamente, como los artículos 40., 17 y 75 de la Constitución referidos a la creación de recursos, el artículo 75 inciso 8, referido a la aprobación del presupuesto y a la probación o rechazo de la cuenta de inversión, y los artículos 53, 59 y 60 al llegar a la instancia de acusación o promoción del juicio político contra el presidente y sus ministros por las causales previstas en la Constitución nacional. Vanossi sostiene que la cuestión no había generado un debate constitucional de envergadura, siendo pacífica la aceptación en cuanto a la gestión ejecutiva en materia de gestión de la deuda pública externa.¹⁵

En opinión de Agustín de Vedia, debe contrastarse nuestra disposición constitucional con su fuente de origen, la Constitución de los Estados Unidos, de manera que en aquélla el Congreso impone contribuciones

13 *Ibidem*, p. 248.

14 Bidart Campos, Germán J., “Arreglar el pago de la deuda externa”, Columna de opinión en *La Ley*, jueves 6 de septiembre de 2001, p. 1.

15 Vanossi, Jorge Reinaldo Agustín, “La gestión constitucional de la deuda pública externa”, *La Nación*, 26 y 27 de mayo de 1985.

para “pagar las deudas, proveer a la defensa común y bienestar general”. Luego, en segundo término, por cláusula separada, se acuerda el poder de levantar empréstitos en dinero. En la Constitución Argentina no se sigue el mismo orden: se empieza por autorizar los empréstito (artículo 75 inciso 4), y se autoriza luego el arreglo de la deuda (artículo 75 inciso 7). Pero como esta última cláusula aparece aislada, sin determinar un objeto exclusivo, sin conexión alguna con la recaudación de las contribuciones, carece de la explicación razonable que admite la cláusula americana, pudiendo considerarse como redundante.¹⁶ Y en buena medida tal redundancia surge porque el momento en que se hace operativa la aprobación de una negociación de deuda no puede ser otro que el momento de la aprobación presupuestaria (artículo 75 inciso 8).

Por lo demás, corresponderá pasar revista a las atribuciones del Poder Ejecutivo nacional para determinar si al mismo le caben funciones en materia de gestión de deuda pública externa. En tal sentido, el artículo 99 inciso 11 señala expresamente: “El presidente de la nación tiene las siguientes atribuciones: 11. Concluye y firma tratados, concordatos y *otras negociaciones* requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules” (las cursivas son nuestras). Esas otras negociaciones dan lugar a numerosas prácticas frecuentes en el ámbito diplomático, como los acuerdos simplificados, notas reversales, etcétera, que forman parte de la mayor cantidad de contactos que se realizan en la práctica internacional. La fundamentación de que las atribuciones en materia de gestión de la deuda pública exterior son del Poder Ejecutivo como representante de la nación en materia de relaciones exteriores, se afirma en orden a lo dispuesto por el artículo 27 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados en cuanto a que los países signatarios no pueden sustraerse de sus compromisos contraídos en el ámbito internacional amparándose en disposiciones del derecho interno.¹⁷

Esa base normativa es la que con posterioridad a la recuperación democrática en 1983 permitió dar una respuesta jurídica en materia de ges-

16 De Vedia, Agustín, *Constitución argentina*, Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora de Coni Hermanos, 1907, p. 246, parágrafo 275.

17 Vanossi, Jorge Reinaldo A. y Dalla Via, Alberto Ricardo, *Régimen constitucional de los tratados*, prólogo de Segundo V. Linares Quintana y Germán J. Bidart Campos, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000.

tión de deuda en orden a la pesada carga de la deuda externa heredada de los gobiernos de facto, como consecuencia de un fenómeno globalizado que respondió a una estrategia general de endeudamiento de los países en vías de desarrollo por los préstamos de capitales ociosos, principalmente en los años setenta, vinculados a la cuestión del petróleo.

De allí en adelante, el problema en los sustancial, lejos de solucionarse ha ido agravándose por los problemas de recesión y de depresión económica que han traído aparejadas bajas en la recaudación impositiva y dificultades diversas para atender a los servicios de la deuda externa, cuyos intereses se han ido acumulando, con los recursos asignados en el presupuesto, llegándose a establecer el programa de “déficit cero” para no agravar el déficit fiscal y poder atender a las obligaciones de la deuda externa e interna sin comprometer el crédito de la nación.

Algunos autores como Sabsay, Onaindia y Vanossi ya habían puesto de manifiesto las dificultades de orden práctico que implicaba el tratamiento o “arreglo” de la deuda externa por parte del Congreso en su totalidad; para el segundo de los autores nombrados, se trataría de dificultades similares a la pretensión de que los “arreglos” sobre límites se agotaran en el Congreso con el debate legislativo. Tal pretensión resulta de cumplimiento imposible en la práctica, al igual que ocurre con las negociaciones por la deuda externa.¹⁸

De manera que bien puede afirmarse que la materia referida a la deuda externa es, desde el punto de vista constitucional, una materia de competencias divididas entre distintos órganos y en diferentes momentos. No se trata de competencias compartidas o concurrentes, sino que cada poder interviene a su turno, el Poder Ejecutivo en la negociación, como ocurre con su competencia en materia de relaciones exteriores, en tanto que el Congreso interviene al aprobar el presupuesto porque no hay operatividad legal al margen del inciso 8 del artículo 75 de la Constitución Nacional.¹⁹

En opinión de Vanossi, no debe imaginarse ni suponerse la existencia de una secuencia temporal entre la aprobación por parte del Congreso y la actuación del Poder Ejecutivo como ocurre en el caso de la declaración

18 Sabsay, Daniel Alberto y Onaindia, José Miguel, *La Constitución de los argentinos*, Errepar, Comentario al artículo 75, subt. “Atribuciones económico financieras del Congreso”.

19 Vanossi, Jorge Reinaldo A., “La gestión constitucional de la deuda pública externa”, *La Nación*, 26 y 27 de mayo de 1985.

de guerra o de negociaciones de paz (artículos 75 inciso 25 y 99 inciso 15), en cuyo caso el Congreso autoriza al Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz. En nuestro caso la secuencia lógica es al revés, porque es el Poder Ejecutivo quien negocia en ejercicio de sus facultades en materia de relaciones exteriores y el Congreso realiza la correspondiente aprobación presupuestaria que se encuentra encuadrada en los principios generales que rigen la materia presupuestaria (por ejemplo, la anualidad). También señala que nada obsta para que el Congreso pueda reglamentar el funcionamiento de las negociaciones por vía de una ley reglamentaria del artículo 75 inciso 7 de la Constitución nacional.²⁰

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que el Congreso únicamente interviene cuando arbitra los medios para viabilizar los pagos, reconociendo el derecho de petición de los acreedores que pueden acudir ante el Congreso (fallos 2:36). El Congreso también tiene la oportunidad de intervenir para establecer en una ley las condiciones del retiro o conversión de los títulos de deuda pública emitidos por el Estado, en términos obligatorios para los tenedores de los mismos y el Poder Ejecutivo encargado de efectuar la conversión (fallos 104:355).

III. FACULTADES PROPIAS O DELEGADAS

Ya se trate de delegaciones expresas o implícitas, lo cierto es que en términos constitucionales estamos ante una habilitación legislativa al Poder Ejecutivo nacional, la cual únicamente podría haber sido expresamente dejada de lado mediante una ley sancionada con carácter previo a la negociación que así lo hubiera establecido.

Las cuestión en análisis debe, por ende, también remontarse al artículo 48 de la ley 16.432, a partir de la cual se interpretó que el Poder Legislativo había conferido al Ejecutivo una autorización “anticipada” para que la nación actuase como prestataria o garante de las operaciones de crédito externo.²¹ Las modalidades de ese artículo fueron reformuladas por la Ley 24.156 que en su Título III “Del crédito público” fijó el régimen para la toma de empréstitos por la administración nacional.²²

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Procuración del tesoro de la nación, *Dictámenes*, 111:303; 112:193; 165:20; 174:90; 171:281; 182:97 y 203:57.

²² Adla, LII-D, 4002. B.O. 29/X/92.

Por este régimen, se estableció que los créditos originarios contraídos con agencias de gobierno o con la banca comercial privada, así como el otorgamiento de avales o garantías por parte del Estado nacional se hallarán autorizadas expresamente por el Congreso de la nación en la ley de presupuesto del ejercicio fiscal respectivo o en una ley especial (artículos 60, 62 y 64 de la Ley 24.156). Quedaron exceptuados de ese requisito los préstamos que se celebren con organismos internacionales económico-financieros de crédito de los que la nación es parte, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo, y a las operaciones de reestructuración (como el Club de París) o refinanciaciones de deuda (como el Plan Brady).²³

Otra cuestión que se planteado es si las facultades que el artículo 100 de la Constitución otorga al jefe de gabinete en materia presupuestaria y en orden a la recaudación de los tributos lo erige en negociador de las operaciones de crédito externo o si tales facultades son propias del presidente de la nación. Al respecto, la doctrina mayoritaria ha subrayado la condición del jefe de gabinete de ministros como un subordinado del presidente de la nación en un sistema político-institucional en que el Poder Ejecutivo continúa siendo unipersonal, y que a este último competen las negociaciones en el ámbito internacional. En todo caso es en el ámbito de la administración —entendida como administración interna— donde puede ubicarse la competencia del jefe de gabinete, pero distinguiendo, como bien lo hace Cassagne, la *titularidad* de la competencia y el *ejercicio* de la misma, correspondiendo la primera al presidente y la segunda al jefe de gabinete.²⁴

Por lo demás, cabe fácilmente concluir que si la Convención Nacional Reformadora de 1994 hubiera querido poner las operaciones de crédito externo a la cabeza del jefe de gabinete de ministros, las habría enumerado entre las que se ubican en el nuevo artículo 100 de la Constitución nacional, cosa que no ha ocurrido.²⁵

23 Rodríguez Galán, Alejandra y Girardi Gutiérrez, Eugenia M., “Operaciones de crédito público externo atribución presidencial”, *La Ley*, 30 de mayo de 1997, p. 1.

24 Cassagne, Juan Carlos, “En torno al Jefe de Gabinete”, *La Ley*, 1994-E, 1270; Bidart Campos Germán J., *Tratado de derecho constitucional argentino-La reforma constitucional de 1994*, p. 417, Buenos Aires, EDIAR, 1995, t. VI; Natale, Alberto, *Comentarios sobre la Constitución-La reforma de 1994*, Buenos Aires, Desalma, p. 135; García Lema, Alberto Manuel, “La Jefatura de gabinete de ministros en el proyecto de ley de ministerios”, *Boletín de La Ley*, 1995-E.

25 Dalla Via, Alberto Ricardo, *Constitución de la nación argentina. Texto según la reforma constitucional de 1994 (comentada)*, 2a. ed., Librería Editora Platense, 1996.

Cabe distinguir dos situaciones distintas en materia de competencias constitucionales referentes a deuda externa: la primera es que se trate de empréstitos resultantes de la emisión de títulos públicos, cuyo fundamento se encuentra en la aprobación de la ley presupuestaria correspondiente al ejercicio fiscal respectivo según lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al considerar plausible fundar la legitimidad de tales actos en la ratificación dada por el Congreso en ocasión de la aprobación del presupuesto anual.²⁶

La segunda situación se refiere a los préstamos de organismos internacionales de crédito en el orden económico-financiero que encuentran sustento en la delegación prevista en la Ley 24.156, como extensión del primer párrafo del artículo 16 de la Ley 11.672 y toda vez que aquella materia delegada ha sido confirmada al cumplirse el plazo previsto en la cláusula transitoria 8a. de la Constitución nacional referida al texto del artículo 76, y cuyo vencimiento operó a finales de 1999. En nuestra opinión, ese plazo operó por única vez y no puede prorrogarse por tratarse de una norma transitoria, cuya validez se extinguiría con el cumplimiento del plazo respectivo, sin embargo, hay autores que juzgan posible justificar la delegación en el Poder Ejecutivo (en orden al artículo 76 de la Constitución nacional) de las emisiones de títulos de deuda, cuando se está en situaciones encuadradas dentro de la emergencia económica.²⁷

El problema de por sí complejo de la materia que estamos tratando se agrava con el nuevo artículo 124 de la Constitución nacional que en parte pertinente señala: “Las provincias podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o *al crédito público de la Nación*; con conocimiento del Congreso nacional” (las cursivas son nuestras).

Esta norma encuentra sustento en la tendencia al reconocimiento de la autonomía y al fortalecimiento del federalismo, de manera que las entidades locales puedan celebrar acuerdos de cooperación sobre temas puntuales, para resolver aspectos pragmáticos, favoreciendo los procesos de integración, especialmente con pueblos vecinos en las zonas de frontera, y

26 CSN, “Brunicardi, Adriano *vs.* Estado Nacional (B.C.R.A) s/cobro” y “Gruval S.A. *vs.* Estado Nacional s/ordinario”, ambos del 10 de diciembre de 1996.

27 Gelli, María Angélica, *Constitución de la nación argentina comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley, 2001.

aun otro tipo de acuerdos que busquen dar cumplimiento al paradigma constitucional de promover el desarrollo humano (artículo 75 inciso 19). Distintos antecedentes del derecho público provincial se han pronunciado en ese sentido, como el denominado Pacto de Reafirmación Federal entre cuyos objetivos se enuncia: “Quinto: reconocer el derecho de las provincias a realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional para satisfacción de sus intereses locales, sin lesionar las atribuciones que en materia de política exterior le corresponden al Estado nacional”.

Ya bien señalaba Story en sus *Comentarios* que “si cada Estado tuviera libertad para hacer tratados o alianzas con un Estado extranjero, tal facultad sería naturalmente subversiva de los intereses confiados al gobierno nacional. Podría suceder que, si un Estado contrajese compromisos extraños a los intereses de otro Estado, la armonía y la paz de la Unión sufriría, y en los tiempos de guerra o de agitación política, la existencia misma de la Unión podría ser comprometida”.²⁸

De allí que resulte necesaria la sanción de una ley de la nación, en cumplimiento de la pauta general del artículo 27 de la Constitución nacional, que fije los grandes marcos o lineamientos habilitantes (*umbrella agreement*) y que establezca los aspectos sustanciales y procedimentales que deben respetar los Estados locales para que los convenios que suscriban sean válidos, de manera que el Congreso pueda intervenir y “tomar conocimiento” antes de la concreción del tratado y otorgar o negar la autorización. Dicha ley debería atender, asimismo y con particular atención, a la publicidad de los tratados que se firmen.²⁹

IV. EL AGRAVAMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA

El maestro Alberto Antonio Spota enseñaba que la globalización era el nombre que en nuestros tiempos cabía dar al imperialismo o a la dominación,³⁰ pues supone la subordinación de una parte al todo y torna rígidos los procesos históricos, para presentarlos como inalterables e irreversibles. La globalización podría ser explicada como un proceso de pro-

28 Citado por González Calderón, Juan A., *Derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, La jouane, 1930, t. 3, p. 453.

29 Vanossi, Jorge Reinaldo A., y Dalla Via, Alberto Ricardo, *op. cit.*

30 Al respecto puede consultarse la colección de Boletines de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional en la página de internet www.aadnet.org

fundización de las relaciones internacionales, con propensión a abarcar funciones antes intangiblemente locales.³¹

Oportunamente hemos distinguido entre los términos “universalización”, “globalización” e “integración”, reservando el primero de ellos a una tendencia seguida de manera autónoma por las naciones occidentales en cuanto a adoptar pautas éticas comunes como el respeto por un conjunto de derechos humanos considerados básicos y esenciales a todos los hombres en una suerte de patrimonio común de la humanidad que funciona, a la sazón, como una especie de neo-iusnaturalismo.

Por su parte la globalización aparece como un fenómeno transnacional que se impone a través de la tecnología principalmente en el campo de las finanzas y de la informática. Las ideologías que se han fundado sobre tal premisa tienden a la superación de las fronteras nacionales con el propósito de conformar de un solo mercado mundial y la dependencia financiera de los mercados. Bajo esa tendencia tampoco han faltado los agoreros del fin de la historia y del fin de los Estados nacionales.

Finalmente, la integración económica de los países en regiones para ampliar mercados y economías de escala, no pocas veces ha devenido en integración política, como bien lo demuestra el ejemplo paradigmático de la Unión Europea, consolidada a partir del Tratado de Maastritch de 1992. En los procesos de integración, los Estados nacionales son actores mediante la expresión de la voluntad política de sus pueblos de integrarse por medio de los mecanismos que cada una de sus constituciones determina; de manera que mientras en la globalización los Estados están ausentes, en la integración, los Estados deciden soberanamente integrarse.³²

Nuestro país se encuentra comprometido internacionalmente en el proceso de integración del MERCOSUR con Brasil, Uruguay y Paraguay, más allá de las marchas y contramarchas de un proceso con muchas asimetrías macroeconómicas —y también jurídicas— entre los Estados miembros; pero no por ello escapa a una tendencia de globalización de la que no puede estar ajeno, se quiera o no, toda vez que son procesos mundiales veloces, que tienen su propia dinámica y que una voluntad estatal individual no puede interrumpir ni detener.

Cuestiones vinculadas al aumento de las tasas de interés en los mercados internacionales o la calificación a gravad de riesgos en los “países

31 Allende, Alfredo, *La globalización y las deudas externas*, Buenos Aires, septiembre de 1999.

32 Dalla Via, Alberto Ricardo, *Derecho constitucional económico*, prólogo de Jorge Reinaldo A. Vanossi, Abeledo-Perrot, 1999.

emergentes” han contribuido al agravamiento de las condiciones de nuestra deuda externa, sin por ello dejar de poner en el balance las razones de política interna. En cualquier caso, toda renegociación, acuerdo o arreglo deberá realizarse en los marcos jurídico-constitucionales que aquí se han descrito.

Concluyamos, otra vez con Alberdi, señalando que “toda la cuestión de la posibilidad del crédito público para la Confederación se reduce a saber si ella es capaz de pagar los intereses o rentas de sus fondos públicos, y de gastar sumas menores que esas rentas en la amortización de los capitales de su deuda”.³³ El tiempo dirá si tal augurio se cumple o no.

³³ Alberdi, Juan Bautista, *Sistema económico*; Dalla Via, Alberto Ricardo, *Derecho constitucional económico*, Abeledo-Perrot, 1999, prólogo de Jorge Reinaldo A. Vanossi; “Rentístico”, *Organización de la Confederación Argentina*, t. II, Buenos Aires, El Ateneo, Estudio preliminar de Adolfo Posada.