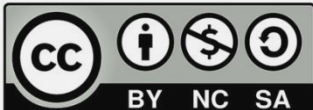




Repositorio Digital de
Trabajos finales y Tesinas



Esta obra es compartida bajo Licencia Creative Commons **CC BY-NC-SA 4.0**
Atribución/Reconocimiento-No Comercial -Compartir Igual:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

Usted es libre de:

Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

El licenciente no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia.

Bajo los siguientes términos:

Atribución: Usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciente.

No Comercial: Usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.

Compartir Igual: Si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la la misma licencia del original.



Universidad Nacional de Avellaneda



www.undav.edu.ar



Universidad Nacional de Avellaneda

Departamento de Ciencias Sociales

Abogacía.

**“Poder de policía y control judicial en estado de emergencia en
Argentina desde 1983 hasta el 2020”.**

Tesista: Gianluca Garbarino Petrone, Legajo 12.608

Correo electrónico: garbarinopg@gmail.com

Director: Dr. Walter Lara Correa

Fecha de presentación: 02/11/2022

INDICE

RESUMEN Y PALABRAS CLAVES. Página 2.

INTRODUCCIÓN.

- Planteo del problema: páginas 2 a 4.
- Objetivos Generales y Específicos: página 4 a 5.
- Hipótesis: páginas 5 a 6.
- Estrategia metodológica: páginas 6 a 7.

CAPITULO I: Antecedentes de investigación y marco teórico. Páginas 7 a 9.

CAPITULO II: La Emergencia Económica y el Poder de Policía Amplio.

- Introducción a la Ley 23.697. Páginas 9 a 10.
- Contexto socio histórico de la Emergencia Económica. Páginas 10 a 11.
- El Poder de Policía durante la Ley de Emergencia Económica y Fallo Peralta. Págs. 12 a 16.

CAPITULO III: La Emergencia Económica – Financiera.

- Nuevos escenarios producidos por la Reforma Constitucional de 1994. Págs. 16 a 17.
- Introducción a la Ley 25.344. Páginas 17 a 18.
- Contexto socio histórico de la Emergencia Económica. Páginas 18 a 20.
- El Poder de Policía en la Ley de Emergencia Económica “Fallo Tobar”. Págs. 20 a 24

CAPITULO IV: La Emergencia Pública

- Introducción a la Ley 25.561 y aproximaciones generales al artículo 76 de la Constitución Nacional. Página 24.
- Contexto socio histórico de la Emergencia Económica. Páginas 25 a 27.
- La inconstitucionalidad del corralito financiero. Páginas 27 a 28.
- Del corralito a la pesificación, la interpretación en Provincia de San Luis. Págs 28 a 31.
- Nueva Corte, nueva interpretación. El fallo “Bustos”. Páginas 31 a 35.
- Medidas positivas para afrontar la emergencia. Páginas 35 a 37.

CAPITULO V: La Solidaridad Social, la Reactivación Productiva y el COVID-19

- Introducción a la Ley 27.541. La Solidaridad Social y Reactivación Productiva antes de la pandemia del COVID 19. Páginas 37 a 38.
- La emergencia del COVID 19. Página 38 a 39.
- Contexto socio histórico de la Solidaridad Social y la Reactivación Productiva y la Emergencia Sanitaria. Páginas 39 a 41.
- EL ASPO y las medidas de protección a los DDHH. Páginas 41 a 45.
- Aporte Extraordinario a las Grandes Fortunas. Páginas 45 a 49.

CONCLUSIONES. Páginas 49 a 52.

BIBLIOGRAFÍA. Páginas 53 a 59

RESUMEN

El presente proyecto de investigación tiene como objetivo estudiar la aplicación del poder de policía de emergencia, sus alcances y tensiones. Este concepto es discutido dentro de las ciencias jurídicas, especialmente en el campo del Derecho Administrativo.

Según la Corte Suprema de Justicia esta facultad puede interpretarse de forma amplia cuando sucedan “situaciones extremas”, es por ello que me propongo llevar adelante este análisis a través de los distintos estados de emergencia que se sucedieron en la República Argentina desde el regreso de la democracia (1983) y la pandemia del COVID-19 (2020).

Este análisis se realizará a partir del estudio de las respectivas leyes de emergencia, su contexto y el control judicial que la CSJN ha realizado sobre el poder de policía amparado en estas normas, teniendo presente que el Tribunal ha validado en reiteradas oportunidades el concepto, aunque no ha logrado expresar sus limitantes y su mecanismo de control.

Palabras Clave:

Poder de Policía – Estado de Emergencia – Control Judicial.

INTRODUCCIÓN

Planteo del Problema y Justificación:

El poder de policía es un concepto que se encuentra muy discutido por los distintos doctrinarios del derecho administrativo. Mientras que algunos creen que es un concepto que debe dejar de utilizarse (Gordillo, 2014), otros autores proponen jerarquizar el concepto proponiendo nuevas investigaciones científicas (Martins y Santano, 2019).

Apartándome de estas discusiones dogmáticas, que no obstante retomaremos en el desarrollo de la investigación, entenderé a priori al poder de policía como la facultad que posee el Estado para regular los derechos de sus ciudadanos por motivo de sostener la seguridad, moralidad, salubridad pública y/o intereses económicos de la comunidad (Zurdaire, 2013). Este concepto si se encuentra contextualizado en un estado de emergencia, que a grandes rasgos posee dos características principales: por un lado, implica el refuerzo de uno de los poderes sobre el otro, en nuestra experiencia el Poder

Ejecutivo; y por otro, la generación de restricciones a los derechos de la población (Ylarri, 2015). En consecuencia, al estudiar dicha facultad en esta situación jurídica, se producen limitaciones de los derechos, que se materializan a través de instrumentos constitucionales (Decretos de Necesidad y Urgencia o de Facultades Delegadas) que no son los que originalmente nuestra ley fundamental prevé en las situaciones normales para regularlos, que es a través de ley del Congreso (Constitución Argentina, art 14, 1994). Por lo tanto resulta necesario realizar un análisis detallado de cómo se utiliza esta facultad enmarcado en una situación de excepcionalidad. Incluso la interpretación de la jurisprudencia de la Corte respecto a este tema sostiene que las “situaciones semejantes de emergencia y la urgencia en atender a la solución de los problemas que crean, autorizan el ejercicio del poder de policía del Estado, en forma más enérgica que lo que admiten los períodos de sosiego y normalidad” (CSJN, Fallo 200:450, 1994). Por lo tanto abordaremos el estudio de esta facultad en su máxima expresión en un Estado Democrático.

Siguiendo con las problemáticas que genera el poder de policía en los estados de emergencia, éste nace sobre la premisa utilizada por la Corte Suprema de Justicia en el fallo “Peralta” (CSJN, Fallo 313:1513, 1990, Considerando VIII) en el que sostiene que “acontecimientos extraordinarios demandan remedios extraordinarios” brindando una posibilidad de acción de esta facultad de una forma casi ilimitada. Lo paradójico de esta construcción dogmática de la Corte es que la misma se utiliza por primera vez en un gobierno de facto (1957) en el fallo “Juan Domingo Perón” (CSJN, fallos 238:76, 1957).

Estas posiciones tomadas por la CSJN debemos confrontarlas con las nuevas herramientas jurídicas que se han incorporado a partir de la Reforma Constitucional de 1994, en la que se brindó jerarquía constitucional a ciertos instrumentos internacionales de Derechos Humanos (Constitución Argentina, art 75 inc 22, 1994), de las que se desprenden nuevas obligaciones estatales de generar, de manera positiva, distintas acciones que permitan a ciertos sectores vulnerables de la sociedad, como la niñez, la ancianidad y la mujer, garantizar sus derechos. Algunos autores entienden que la forma que posee el Estado para cumplir estas nuevas obligaciones es a través del poder de policía, por lo tanto ya no sólo existiría una función negativa de abstención y regulación, sino además una aplicación positiva (Bohoslavsky y Clérico, 2020).

En este sentido se propone realizar un estudio de los distintos estados de emergencia desde el regreso a la democracia, particularmente por tres motivos. El primero tiene que ver con que es el proceso democrático más largo en la historia argentina, y por lo tanto el momento

UNDAV
NACIONAL DE
DE AVELLANEDA

en que mejor asentado se encuentra el Estado de Derecho, pero con la particularidad que dentro de este período llevamos aproximadamente catorce años en los que se han declarado estos estados de emergencia por el Congreso: Ley 23696 de 1989, Ley 23697 de 1989, Ley 25344 de 2000, Ley 25561 de 2002 y Ley 27541 de 2019. El segundo elemento es que dentro de este periodo se modifica la Constitución Nacional (1994), y en la misma se incorpora y se especifican en el texto constitucional los instrumentos que son utilizados por la administración para hacer uso del poder de policía en estos contextos de emergencias (Constitución Argentina, art 99 inc. 3, 1994) y (Constitución Argentina, art 76, 1994). El tercer elemento está asociado al estado de emergencia que estamos viviendo en la actualidad (2020) porque el mismo nace de una emergencia económica declarada por el Poder Legislativo en el 2019 por una fuerte crisis social y económica que atravesaba nuestro país (Ley 27541). Emergencia que luego fue extendida en un año a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia (260/2020) por la pandemia del coronavirus COVID-19, por lo que por primera vez en este periodo democrático vamos a poder estudiar un estado de emergencia, que no se motiva principalmente por la crisis económica y social, sino que a la crisis se le incorpora un problema mundial de salud pública, en donde el derecho a la vida va a ser el que el Estado va a priorizar con respecto a otros, como por ejemplo la declaración del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (DNU 297/2020) restringiendo las libertades de circulación, reunión, comercio, trabajo, empresa, entre otras. Como he desarrollado en todos los puntos anteriores, resulta necesario abordar toda la lectura jurisprudencial que la Corte Suprema de Justicia ha realizado en cada una de las declaraciones de emergencia para entender los alcances de esta facultad, cómo fueron motivadas por su contexto histórico y cómo podemos desarrollar una mirada crítica de esos planteos.

Por último pero no menos importante, este problema de estudio se encuentra enmarcado dentro del Derecho Administrativo, perteneciente al área del Derecho Público y que la Universidad Nacional de Avellaneda impulsa a través del plan de estudios de la carrera de abogacía.

Objetivo General:

- Analizar la utilización del poder de policía por parte de los distintos gobiernos nacionales de la Argentina en los diferentes estados de emergencia desde la

recuperación de la democracia (1983) hasta la pandemia del COVID – 19 (2020); y el control jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) sobre la aplicación de este poder.

Objetivos Específicos:

1. Describir cómo implementó el poder de policía cada Gobierno Argentino en las distintas declaraciones de emergencia desde el retorno de la democracia.
2. Conocer cómo la Corte Suprema de Justicia de la Nación interpretó el control judicial sobre el poder de policía en los estados de emergencia desde el retorno de la democracia en la Argentina.
3. Contextualizar las situaciones socio-económicas y las variables que justificaron las declaraciones de los estados de emergencia en los distintos gobiernos en Argentina.
4. Reflexionar sobre las posibles contradicciones de la aplicación del poder de policía de emergencia en un contexto democrático.

Hipótesis:

De acuerdo a lo trabajado, podemos desprender algunas hipótesis:

1. El concepto de poder de policía es un concepto que se encuentra en una tensión doctrinaria, en la que se propone desde eliminarlo hasta redefinirlo totalmente.
2. El poder de policía de emergencia es un concepto desarrollado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sin embargo no ha logrado delimitar sus alcances y limitaciones.
3. La justificación judicial sobre la aplicación del poder de policía de emergencia en Democracia se ha centrado en una respuesta más política que jurídica.

4. El concepto de poder de policía se ha desarrollado desde una mirada negativa de restricción de derechos.

Estrategia metodológica.

Como estrategia metodológica de esta investigación se propone realizar un análisis cualitativo de algunas de las normas elaboradas por los distintos Poderes Ejecutivos basados en las leyes de emergencia en que se fundamentaron. Esta elección metodológica, se sustenta en la forma que se brindará en esta investigación, profundizando el análisis de los documentos (leyes y jurisprudencia) con principal interés en lograr una comprensión del contexto socio histórico en que la mismas fueron producidas para poder desgranar cómo se ha utilizado al poder de policía para sobre pasar la emergencia. Siendo estas características propias de una investigación cualitativa.

Es en este sentido las normas de declaración de emergencia que se analizarán son las siguientes:

Ley 23.697 “Emergencia Económica” del 1 de Septiembre de 1989.

Ley 25.344 “Emergencia Económica – Financiera” del 19 de Octubre del 2000.

Ley 25.561 “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” del 06 de enero del 2002. A esta norma se la abordará en la presente investigación con sus diferentes prórrogas hasta el 2017 (Leyes: 25972/04, 26077/05, 26204/06, 26339/07, 26456/08, 26563/09, 26729/11 26896/13 y 27200/15).

Ley 27.541 “Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública” del 23 de Diciembre del 2019. Prorrogada por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 260 del 2020.

Las presentes normas serán contrastadas a través de dos variables, la primera se define por las medidas de poder de policía de emergencia que se motivaron para superar la emergencia y la interpretación que la Corte Suprema de Justicia ha realizado sobre la aplicación del poder de policía en ese contexto de emergencia a través del análisis de su jurisprudencia.

Por ello, este trabajo contará con un primer capítulo donde abordaré los antecedentes de investigación y el marco teórico, para luego adentrarme en el estudio de cada una de las emergencias mencionadas.

Para poder realizar este estudio, recurriré a especialistas de otras disciplinas como ser economistas o sociólogos a los que se hará referencia a sus investigaciones y de esa forma lograr contextualizar las variables que motivaron la declaración de la emergencia. Este punto se vuelve esencial, dado que como mencionaré en el Marco Teórico, las leyes de emergencia tienen que partir de una “situación grave y extraordinaria”. Por ello, llama poderosamente la atención el déficit de desarrollos vinculados a los contextos socio-históricos en los pronunciamientos producidos por la CSJN en la materia (Ylari, 2016). En esa inteligencia creo necesario que al adentrarme al estudio de cada norma, realizar una contextualización de la situación en la que la fue declarada.

CAPÍTULO I: Antecedentes de investigación y marco teórico.

Como he comentado en el apartado anterior, el concepto de poder de policía se encuentra en pleno debate, no sólo en cuanto a su denominación, sino también a cuáles son sus alcances y cómo debe interpretarse. Siguiendo la investigación de Martins y Santano, quienes realizan un análisis de las principales teorías sobre este concepto, en primer lugar, desarrollan la tesis que pretende reemplazar el concepto de poder de policía por el de Estado Regulador. En el mismo concluyen que este “reemplazo” no es suficiente, porque la teoría de la regulación esconde en sí el regreso al Estado de Policía, que en este caso no es compatible con este concepto porque se refiere a un momento que se encuentra por fuera del Estado de Derecho (Martins y Santano, 2016). Siguiendo con su análisis, los autores señalan que las teorías internas y externas de las restricciones de los derechos fundamentales confunden al poder de policía con una limitación de no hacer, que a través de un largo desarrollo describen como principios en un sentido abstracto, “prima facie”, y que son positivadas de forma autónoma, dejando de lado que los principios pueden colisionar entre ellos y en esos casos deben ponderarse, lo que no significa que se esté aplicando el poder de policía (Martins y Santano, 2016). Luego, describen la teoría de la ordenación administrativa, definiendo cómo “la ordenación administrativa es el cumplimiento de las restricciones a los derechos fundamentales fijados en reglas jurídicas, constitucionales o legales.” (Martins y Santano, pág 8, 2016). Al suscribir a la presente teoría, los autores concluyen que el poder de policía debe interpretarse como la capacidad de la administración de generar carga de no hacer, o en algunos casos de soportar a los

administrados obligaciones sin que exista una norma infra constitucional que se habilite sino por principio constitucional (Martins y Santano, 2016).

Desde otra perspectiva, María Paez nos propone dos interpretaciones acerca del poder de policía. La primera desde una mirada amplia que es aquella interpretada por la CSJN en el fallo Peralta (CSJN, fallos 313:1513), que la autora define como las medidas de intervención estatal tendientes a la protección de la seguridad, moralidad, salubridad públicas, la defensa y promoción del interés económico de la sociedad y el bienestar general (Paez, 2013). La autora sostiene que “sin perjuicio de lo expuesto, actualmente la doctrina propone redefinir el concepto de poder de policía desde la perspectiva de los derechos, tomando en consideración a tal fin las pautas establecidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y partiendo de la base de que el interés colectivo – entendido como aquél que satisface derechos individuales, sociales y colectivos– constituye el título de habilitación de las potestades del Estado. En este sentido, el Estado sólo puede restringir derechos en virtud del reconocimiento de otros derechos.” (Paez, 2013, pág 137). En la presente investigación tomaré al poder de policía en la perspectiva de los derechos.

Luego de realizar este análisis sobre las discusiones teóricas sobre el concepto de poder de policía, abordaremos distintas investigaciones que intentan describir al estado de emergencia, el otro concepto problemático que es necesario desarrollar para la presente investigación. Particularmente haré hincapié en la emergencia económica, que es la que ha predominado en nuestro país en la historia reciente.

Laura Soto Moreno, en su tesis de maestría, nos propone analizar a las leyes de emergencia como ese punto de conexión entre lo político y la norma jurídica, a través del cual “dan forma legal a aquello que no puede tener forma legal” (Soto Moreno, 2017). La autora sostiene esta posición debido que en un principio estas leyes de emergencia provenían de guerras internas o externas, o de catástrofes ambientales, lo que en el revisionismo que realiza sostiene que en la actualidad estas motivaciones se encuentran “difusas” (Soto Moreno, 2017, pág 20).

De esta mirada negativa y de preocupación de Soto Moreno, el autor Esteban Torres sostiene que la pandemia del Coronavirus permitió en algunos países, como el caso de Argentina, el regreso de medidas proteccionistas, que en primera instancia lograron mantener un apoyo popular y permitieron resguardar ciertos derechos fundamentales como

la salud en su población, concluyendo una nueva legitimación a los estados de excepción y su vínculo directo con la intervención estatal (Torres, 2020).

Luego de visualizar estas miradas positivas y negativas sobre la emergencia, es necesario aventurarnos particularmente en aquellos que se sustentan en la emergencia económica y social en la Argentina. En este sentido tomaremos lo trabajado por Juan Ylari, quién en primer lugar coincide con Soto Mayor, al plantear que “el recurso a la doctrina de la emergencia, lejos de ser una situación excepcional, prácticamente se ha convertido en la regla.” (Ylari, 2020, pag. 3) y que estos tienden a robustecer las potestades del Poder Ejecutivo, por lo cual debe estar subsumido a “requisitos claros y específicos para su validez, los cuales siempre deben ser cumplidos por los órganos habilitados para declarar la emergencia.” (Ylari, 2020, pág 3), aunque reconoce que en la historia argentina esto no se ha aplicado de una forma tan clara.

En su investigación el autor termina definiendo cuatro características que responden a los estados de emergencia, luego de realizar un análisis histórico sobre las distintas interpretaciones que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sustentado sobre estas normas. En primer lugar sostiene que la emergencia económica debe ser una situación grave y extraordinaria, por lo que no debe ser previsible o fácilmente previsible (segunda característica). Además su notoriedad puede ser más evidente en algunos casos que otros. Con esta característica el autor realiza una crítica basada en que la CSJN no siempre se basó en los hechos fácticos de la crisis, sino que utilizó los argumentos producidos por los legisladores al momento de la sanción como un ejemplo. Y por último, que puede ser generada por diferentes causas, incluso por quienes gobiernan. (Ylari, 2020).

En síntesis, esta investigación propone describir las tensiones que existen entre los distintos autores y cómo a través de ellas puede, desde una mirada crítica, pensarse un poder de policía de emergencia desde una perspectiva de los derechos.

CAPITULO II: La Emergencia Económica y el Poder de Policía Amplio

a) Introducción a la Ley 23.697:

La Ley de Emergencia Económica, sancionada por el Congreso de la Nación el 1ro de Septiembre de 1989, menciona en su artículo primero al poder de policía de emergencia,

por lo que se puede inferir que la habilitación de este poder estatal especial debe ser establecida de forma taxativa por el Poder Legislativo.

“Artículo 1º - La presente ley pone en ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece.”

Pero antes de encausarme en el análisis particular de la norma mencionada, resulta necesario brindar algunas aproximaciones del contexto en el que fue brindada, y cómo en la práctica se comportó el poder de policía de emergencia, qué uso le brindó el Poder Ejecutivo y qué interpretó la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

b) Contexto socio histórico de la Emergencia Económica:

La crisis económica que se atravesaba en el momento de la sanción de esta norma fue producida por un hecho único en la historia de la Argentina, la hiperinflación de 1989. Escenario, que con una inflación del 4923%, produjo el adelantamiento de la entrega del poder a Carlos Menem, presidente electo del partido opositor (Krikorian, 2010). Según la investigación económica producida por el Dr. Marcelo A. Krikorian, las tensiones macroeconómicas respecto al pago de los compromisos de deuda externa contraídas de la Argentina, mayormente durante el gobierno de facto de la Junta Militar (1976 – 1983), aproximadamente U\$S 45.000.000.000 (cuarenta y cinco mil millones de dólares estadounidenses), el alza de las tasas de interés internacional de crédito (pasaron del 6-8% al 20% anual), obligó al Estado Argentino a tener que recolectar los dólares necesarios para pagar los vencimientos de deuda de lo que pueda producir dentro de su mercado interno y externo (Krikorian, 2010). Esta presión monetaria, provocó su conflicto más importante, en febrero de 1989, en el que las reservas del BCRA cayeron U\$S 900.000.000 (novecientos millones de dólares) por lo que el Estado prohibió la compra de dólares dentro del mercado interno por tiempo indeterminado (Krikorian, pág 538, 2010).

Este proceso macroeconómico, tuvo su correlato social. Con el aumento de los precios producidos, particularmente entre abril y septiembre de 1989, previo a la sanción de la Ley de Emergencia Económica, y diciembre a febrero de 1990, posterior a la sanción de la ley en cuestión, se produjo la caída real del poder adquisitivo de los salarios de todos los sectores registrados (Carrera, Cortalero y otros, 1993). Esta combinación provocó los primeros “saqueos” generalizados que se vivieron en la Argentina, producidos en mayo de

1989 y febrero de 1990. La investigación llevada adelante por PISMA (Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina), identificó durante este período 272 acciones, de las cuales el 90% de esas se destinó al saqueo de alimentos y productos de primera necesidad (Carrera, Cortalero y otros, 1993), lo que me obliga a deducir que el proceso macroeconómico que relaté anteriormente produjo una caída significativa de la calidad de vida de los habitantes, aunque el índice de desempleo era del 6% (Krikorian, pág 544, 2010).

Además del estallido social, este proceso estuvo acompañado por una inestabilidad política e institucional: más allá de producir el adelantamiento de la asunción del nuevo presidente, durante 1989, renunciaron dos presidentes del Banco Central de la República Argentina y cinco ministros de economía, tres bajo el mandato constitucional de Alfonsín y dos bajo el mandato de Menem. (Krikorian, 2010).

Para diciembre de 1989, posterior sanción de la Ley de Emergencia Económica, el recientemente designado Ministro de Economía Antonio Erman González, ideó el programa económico denominado “Plan BONEX”, que consistió en que los depósitos se constituyeran como mínimo en 7 (siete) días y que una vez vencido ese plazo debían ser devueltos hasta un millón de australes y el resto debía ser entregado con bonos de deuda externa, los denominados BONEX (Krikorian, 2010).

Este programa, que buscó frenar la presión sobre los encajes bancarios en dólares para que no fueran extraídos masivamente, sufrió fuertes críticas a nivel social, particularmente por restricción a la propiedad privada a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia, que para ese entonces no se encontraban previstos en la Constitución Nacional. Esta circunstancia derivó en distintas acciones judiciales, la más reconocida fue la que produjo el fallo de la CSJN denominado “Peralta” (CSJN, Fallo 313:1513, 1990) que abordaré más adelante en este capítulo, ya que el mismo reconoce la utilización del poder de policía amplio o poder de policía de emergencia.

Para finalizar la presente contextualización, creo necesario asentar que al momento de la sanción de la Ley de Emergencia Económica, el índice de pobreza en el Gran Buenos Aires era de 47,3% y al final el mandato constitucional presidencial de Carlos Saúl Menem este mismo índice era del 27,1% según INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2022) pero la desocupación en lugar de disminuir aumentó del 7% en octubre de 1989 al 15,6% en mayo de 1999 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2022).

c) El Poder de Policía durante la Ley de Emergencia Económica y Fallo Peralta.

El Dr. en economía Gustavo Blutman sostiene que la Ley de Emergencia Económica no debe analizarse de forma aislada ya que en conjunto con la norma anterior nominalmente, la Ley 23.696 denominada “Reforma del Estado”, “constituyó un proceso de reforma política y económica. (...) marco normativo y programático de la transformación estructural” (Blutman, 1994, pág 13).

En este mismo sentido las autoras Bozzo, María Cristina y López, Beatriz, sostienen que: “El Gobierno de Menem asumió en medio de la crisis hiperinflacionaria y durante 1989 logró la sanción de las Leyes 23.696 de Emergencia Administrativa y 23.697 de Emergencia Económica, que dieron sustento jurídico a la profunda transformación del Estado, tanto en lo que se refirió a sus contenidos como ordenador general del sistema de producción nacional como en lo relativo a su arquitectura orgánica” (Bozzo y López, 1999, pág 2). Particularmente, respecto a la Ley de Emergencia Económica, sostienen que la misma fue el instrumento jurídico que permitió la transnacionalización de la producción y el comercio interno. Además, suspendieron subsidios, subvenciones, el régimen de promoción industrial y minera, el régimen de comercio exterior y equiparó las inversiones extranjeras al tratamiento de los capitales nacionales facilitando el reembolso de las utilidades (Bozzo y López, 1999, página 3).

Como he anunciado en la introducción de la presente investigación, cuando se habilita el uso del poder de policía de emergencia suelen utilizarse mecanismos jurídicos para la regulación de los derechos que no son los habituales. A partir de la sanción de estas leyes enumeradas, el Gobierno Constitucional de Carlos Menem utilizó más Decretos de Necesidad y Urgencia que la totalidad de los emitidos por los anteriores presidentes constitucionales desde la entrada en vigencia de nuestra CN (Blutman, 1994, página 14). Otro dato que aporta a esta situación es que de las casi 1000 (mil) normas que se registran entre julio de 1989 y diciembre 1992, 800 (ochocientas) fueron Decretos presidenciales (Blutman, 1994, página 14). Asimismo el 23% de estas normas fueron motivadas con la Ley de Emergencia Económica y de Reforma del Estado (Blutman, 1994, página 15).

Pero para profundizar el análisis retomaré el “Plan BONEX”, dado que es una medida de poder de policía de emergencia que nació por parte de un Decreto de Necesidad y Urgencia cuya legalidad fue analizada por la Corte Suprema de Justicia en el fallo denominado

“Peralta”. La norma en cuestión es el DNU 36/90 “DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA SOBRE REINTEGRO DE DEPOSITOS BANCARIOS EN BONOS EXTERNOS”.

Para iniciar el desarrollo de esta jurisprudencia voy a realizar una breve descripción de los hechos que fueron sucediendo en la causa que derivó en este antecedente judicial. Luis Arcenio Peralta (actor) suscribió un plazo fijo a 7 días en el Banco Comercial de Finanzas S.A. con vencimiento al 3 de enero de 1990. Durante la vigencia del plazo fijo, el Poder Ejecutivo Nacional emitió el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 36/1990, limitando la devolución de los depósitos a la suma de un millón de australes y el restante en Bonos Externos 1989. Peralta, afectado por la medida, realiza una acción de amparo alegando que el Decreto viola su derecho a la propiedad privada. En primera instancia, el Juzgado Federal rechazó la medida porque la acción judicial elegida no permitía analizar la complejidad de la medida. En cambio, apelada la decisión judicial por el actor, la Sala III de la Cámara Federal de Apelaciones de la Capital Federal hizo lugar a la acción de amparo y declaró inconstitucional el Decreto 36/90. La acción de amparo llega a competencia de la Corte por la apelación de la Procuración del Tesoro de la Nación quién interpuso el recurso extraordinario.

La CSJN resuelve no hacer lugar a la demanda y reconocer la legalidad del Decreto 36/90 las consideraciones se sustentan en los siguientes ejes que luego desarrollaré realizando las citas pertinentes del fallo:

- a) La existencia de una emergencia declarada por el Congreso de la Nación.
- b) El peligro de la unidad nacional y la supervivencia del Estado.
- c) La adopción de una medida rápida y eficaz que evite la crisis institucional y que el Congreso no haya tomado una decisión contraria.
- d) Que las medidas de emergencia tienden a ser restrictivas en cuanto a derechos personales pero deben mantenerse dentro de los límites constitucionales y deben de ser de carácter transitorio.

En primer lugar, para que exista derecho de emergencia, debe constatarse la emergencia como total. En un sentido formal, que sea declarada por Ley del Congreso de la Nación y que como fin legítimo sea el de proteger los intereses generales de la sociedad y no a determinados individuos, además de una duración temporal limitada; y en un sentido real: la existencia un contexto que ponga en juego los intereses vitales de la comunidad (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 40, 1990). En el análisis que la Corte realiza reconoce

ambos aspectos, la sanción por parte del Congreso de las Leyes 23.696 y 23.697 y la crisis inflacionaria que puso en juego la “unidad nacional”.

En el fallo, la idea de la “unidad nacional”, la Corte, la contempla como la articulación armoniosa entre los Poderes Nacionales, más allá de la integración entre las provincias y la nación, rompiendo con la vieja definición de “división de poderes” de forma estanca. (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 18, 1990). Incluso, el máximo tribunal plantea que la vieja estructura de división de poderes permitió asegurar la vigencia del sistema republicano respondiendo a un tipo histórico, pero que una interpretación que extreme esta estructura, puede convertir al sistema en “inviabile” y conducir a la fragmentación del Estado (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 18, 1990). Es en este contexto dónde aparece por primera vez en este precedente la referencia de que sin unidad nacional no existe supervivencia del Estado, porque su constitución implica asegurar su continuidad. (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 35, 1990) Textualmente la Corte entiende que la centralidad de la problemática pasa por el sostenimiento de este principio, es así que en el Considerando 35 describe que: *“La tarea de “construir la unión nacional” tiene por problema central hoy asegurar la supervivencia de la sociedad argentina. La sanción del decreto en cuestión debe verse como un capítulo actual de esa tarea”* (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 35, 1990).

En el mismo camino, la Corte sostiene que la flexibilidad de nuestra constitución permite la propia perdurabilidad del Estado (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 20, 1990). Y que los hechos económicos (en referencia a la crisis económica) afectan gravemente la existencia misma del Estado y que en estos casos no debe subestimarse el juzgamiento del poder administrador (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 26, 1990), además de que la figura del Presidente se le impone la función del aseguramiento de la paz y el orden social, que se encuentra amenazado por la emergencia. (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 29, 1990). Sino, que además es el responsable de proveer de la manera más inmediata de la continuidad de la vida del Estado (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 33, 1990).

De acuerdo a lo mencionado anteriormente por la Corte, el máximo tribunal en el Considerando 44, trae a su trabajo argumental la doctrina de emergencia establecida en el fallo Juan Domingo Perón. La misma se sostiene en que *“acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios”* (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 44, 1990), en el que la centralidad del fallo fue brindar legalidad a la creación, por decreto militar, de tribunales que como fin tendrían recuperar los bienes del entonces Presidente derrocado,

Juan Domingo Perón, para el Estado Argentino. Justificando la medida en que se trata de un contexto de “revolución” que el mismo se equipara a régimen jurídico de guerra o de crisis económica. (CSJN, fallos 238:76, Considerando 3, 1957).

Con respecto a la categoría c), más allá que es necesaria la existencia de una emergencia declarada por el Congreso, es el Legislativo el elegido para regular los derechos, aún más en materia económica. Pero la CSJN consideró que el Poder Ejecutivo podrá llevar adelante estas acciones, siempre que el Congreso “no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados” y que la medida para tener la eficacia necesaria no podría dictarse por otro medio que no sea un Decreto. (CSJN, Fallo 313:1513, Considerandos 24 y 25, 1990).

Esta salvedad que realiza el tribunal, tiene su sustento en que considera que las medidas económicas que se planifican para gobernar problemas de devaluación, si deben ser previamente deliberadas de forma pública los pormenores técnicos malogrará la efectividad de la medida política (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 26, 1990).

Además la Corte pone un principal énfasis en la rapidez con la que debe tomarse la medida para que posea efectos económicos, y que si se tratará de una decisión colegiada, dificultosamente podría tomarse la medida con la eficacia demandada. (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 29, 1990).

La Corte luego de realizar estas aclaraciones, trata de delimitar hasta dónde puede permitirse la expansión del poder estatal, en este caso el poder de policía de emergencia (punto d). El principal límite es que las medidas se encuentran sometidas al control jurisdiccional de constitucionalidad, ya que a diferencia del estado de sitio, la situación de emergencia no suspende las garantías constitucionales. (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 43, 1990). Incluso, el límite del que el poder de policía “*nunca podrá pasar, es el de la propiedad privada no susceptible de ser tomada sin declaración de utilidad pública y previamente indemnizada*” (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 42, 1990). Además, la CSJN en una lectura sistémica de los artículos 14 y 28 de la Constitución Nacional, aclara que aunque la Constitución reconoce la posibilidad de regular el ejercicio de los derechos reconocidos en ella, también especifica que los mismos no pueden ser desnaturalizados (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 47, 1990).

Aunque, en el derecho de emergencia las regulaciones impuestas a los derechos individuales o sociales son más rigurosas, la mismas poseen un carácter de transitoriedad, que no es más que la duración de la emergencia. Aunque, en mismo apartado la Corte

reconoce que *“la emergencia dura todo el tiempo que duran las causas que la han originado”* (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 46, 1990), pero la misma debe ser establecida por el Congreso.

De acuerdo a estos límites constitucionales, el análisis de la medida con respecto a la emergencia debe sostenerse en el principio de razonabilidad y que el objetivo central sea el bienestar general (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 40, 1990), que no es más que el propósito de la unión (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 47, 1990). Aunque la Corte reconoce que el límite al análisis jurisdiccional es *“pronunciarse por cuál debió ser el remedio; solo constatar su necesidad y razonabilidad”* (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 48, 1990).

Al creer que la medida cumplía con los requisitos necesarios de legalidad planteados, la Corte da inicio a lo que doctrinariamente se conoce como el “poder de policía amplio”, que es reconocer la capacidad del Estado para regular los derechos patrimoniales en post del bienestar económico de la sociedad: *“una situación extraordinaria, que gravita sobre el orden económico y social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, genera un estado de necesidad al que hay que ponerle fin.(...) al influir sobre la subsistencia misma de la organización jurídica y política, o el normal desenvolvimiento de sus funciones, autoriza al Estado a restringir el ejercicio normal de algunos derechos patrimoniales tutelados por la Constitución”* (CSJN, Fallo 313:1513, Considerando 43, 1990).

Aunque el análisis de los términos establecidos por la Corte demandarían una presencia mayor del Estado interviniendo en la realidad económica, el proyecto político que promovió estas acciones jurídicas se tradujo en un achicamiento del Estado, en cuanto estructura orgánica, y una retirada del rol estatal empresarial producto de la privatizaciones de las empresas del estado, por un rol de regulador de los nuevos monopolios de servicios públicos privatizados y ordenador de la recaudación fiscal, relegando la prosperidad económica en el mercado (Bozzo y Lopez, 1999).

CAPITULO III: La Emergencia Económica – Financiera

a) Nuevos escenarios producidos por la Reforma Constitucional de 1994.

Antes de analizar el escenario específico de la Ley de Emergencia Económica- Financiera, debo hacer algunas aclaraciones sobre el nuevo escenario constitucional que nace en la Argentina a partir de la reforma realizada en 1994.

En el nuevo marco constitucional, el constituyente previó dos institutos de situaciones excepcionales: lo enmarcado en el Art. 76 como emergencia pública y situaciones de necesidad y urgencia en los términos del Art. 99 inc. 3 del mismo texto constitucional (Domínguez, 2002). Asimismo en ambos artículos el constituyente buscó como regla general que el Poder Ejecutivo no pueda ejercer funciones legislativas. En este sentido dispone: “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública” (CN, art 76, 1994). Asimismo: “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo” (CN, art 99 inc 3, 1994).

Conjuntamente con esta modificación constitucional, debo mencionar que -con anterioridad a que se produzca la emergencia que estudiaré en el siguiente apartado- la Corte Suprema de Justicia emitió la sentencia judicial “Verrocchi, Ezio Daniel c/ PEN- Administración Nacional de Aduanas s/ Acción de amparo” (CSJN, Fallo 322:1726, 1999). En este antecedente, la CSJN abordó en qué contextos el Presidente podría utilizar el instrumento jurídico (DNU) y qué características deberían cumplirse para que exista “circunstancias excepcionales” (CSJN, Fallo 322:1726, Considerando 9, 1999):

- a) Fuerza mayor: situación que imposibilite el dictado de leyes mediante el trámite ordinario previsto para tal fin por la Constitución (conflictos bélicos o desastres naturales).
- b) Urgencia de la medida (que la situación requiera una urgencia legislativa inmediata, que no pueda esperar al normal plazo de sanción de las leyes).

b) Introducción a la Ley 25.344:

A diferencia de la ley estudiada en el capítulo anterior, la “Emergencia Económico- Financiera” no buscó habilitar nuevos poderes de regulación del Poder Ejecutivo con el fin de superar una crisis económica y social, sino que en este caso la emergencia económica pertenecía al Estado.

“ARTICULO 1º- *Declárase en emergencia la situación económico-financiera del Estado nacional*”. (Ley 25.344 de 2000)

En este sentido, esta norma de declaración de emergencia ubicó el ámbito de riesgo dentro del Estado. Por lo que para entender el alcance del poder de policía de emergencia bajo la presente norma, deberé analizar medidas que afectaron derechos de particulares pero que el objetivo ya no será superar una crisis general sino mejorar la situación económica del Estado, entendido como persona jurídica.

Otra particularidad que se incorpora en esta norma es que el Poder Legislativo autoriza, en el segundo párrafo del artículo primero, a renovar la situación de emergencia al “*Poder Ejecutivo nacional a podrá prorrogarlo por una sola vez y por igual término*” (Ley 25.344, Artículo 1, segundo párrafo, de 2000).

Para poder realizar un análisis más profundo, al igual que el capítulo anterior, abordaré el contexto socio histórico en el que se emitió la norma y las particularidades que sucedieron para atravesar este contexto de emergencia.

c) **Contexto socio histórico de la Emergencia Económica:**

Como aclaré en el apartado anterior, la particularidad de esta emergencia es que se sostuvo sobre el régimen financiero del Estado, por lo que en primer lugar abordaré las principales problemáticas que afrontó el mismo.

A fines de 1999, el frente electoral denominado “La Alianza” había obtenido el triunfo en las elecciones presidenciales, resultado que llevó a Fernando De La Rúa como presidente representando a la Unión Cívica Radical (UCR) y a Carlos “Chacho” Álvarez por el Frente País Solidario (FREPASO). Su campaña política se centró en denunciar la corrupción del gobierno de Carlos Menem, la promesa de sostener “la convertibilidad” y ordenar la política fiscal al eliminar la corrupción gubernamental (Gervasoni, 2002).

Pero el principal problema que el gobierno debía afrontar era un endeudamiento grave, establecido por cuatro factores: 1) el cronograma de vencimientos de intereses y capital de pagos elevados a partir del año 1999, 2) los servicios de la deuda en moneda extranjera estaban entre los más altos del mundo y eran muy superiores al de los países latinoamericanos, 3) casi el total de la deuda pública estaba denominada en moneda extranjera y 4) el tamaño del PBI argentino medido en dólares estaba sobrevaluado debido a la fortaleza del peso (Gervasoni, 2002).

Con el objetivo de retomar el crecimiento económico, el Gobierno Argentino buscó suscribir un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), toda vez que el

UDAV
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
AVELLANEDA

mismo aumentaría la confianza de los mercados en el país. Circunstancia que alentaría un incremento del flujo de capitales y una caída de la tasa de interés, mejorando la solvencia de la economía a través de la activación económica y el crecimiento de la recaudación (Nemiña, 2011). En este punto puedo observar la importancia para esa gestión de la estructura económica del Estado, particularmente el déficit.

El FMI solicitó, para poder realizar el acuerdo, la reducción del déficit fiscal, la profundización de reformas estructurales y una nueva flexibilización de las leyes laborales, mirada que el Gobierno Argentino compartió (Nemiña, 2011). Por lo que apenas a dos meses de haber asumido el gobierno - 28 de enero de 2000- se había aprobado el acuerdo Stan By con el organismo multilateral por 7.4000 millones de dólares (Nemiña, 2011).

A partir de ese momento, el Poder Ejecutivo cumplió con los objetivos planteados por el FMI. Es así que en junio del 2000 la misión enviada consideró que se había cumplido con las metas cuantitativas relativas al primer semestre, gracias a un ajuste fiscal que incluyó el recorte a algunas jubilaciones de privilegio y de los salarios de los empleados públicos (Nemiña, 2011).

Paralelamente, mientras la economía del Estado con el aporte del FMI y las medidas de ajuste se equilibraban, comenzaba a tener un correlato social muy diferente, donde a partir de los recortes a la educación, el aumento del desempleo y las medidas de flexibilización laboral estaban produciendo un agravamiento de la crisis social que comenzó a movilizarse y producir los primeros desajustes políticos (Bonnet, 2002).

Pero para fines del año 2000, se dieron las condiciones para que el Poder Ejecutivo envíe al Congreso el proyecto de Ley de Emergencia Económica Financiera, que fue sancionada el 19 de Octubre. Esto se debió a que la economía fue afectada por una fuerte inestabilidad financiera que disparó el índice de riesgo país por encima del promedio general de las economías emergentes, la caída de los depósitos privados y las reservas internacionales, con una creciente desconfianza de los agentes privados sobre la capacidad del gobierno para sostener la convertibilidad y el servicio de deuda. (Nemiña, 2011, 2011, pág. 51). Ello sumado a que el gobierno atravesaba una crisis institucional por la renuncia del Vicepresidente de la Nación, motivada por la denuncias de corrupción en el Senado, que significó la ruptura política del frente gobernante (Nemiña, 2011).

En este escenario el FMI, acordó un nuevo blindaje de 40 millones de dólares, con la condición de que las provincias se adhieran a un régimen de ordenamiento fiscal y hagan los mismos esfuerzos que el Estado Nacional, además de exigir el aumento de la edad

UBA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE
NACIONAL DE
Equilibrio Fiscal con Equidad”, instando a todas las jurisdicciones estatales a ejecutar los gastos de acuerdo a la recaudación, incluyendo las remuneraciones, pensiones y jubilaciones del Sector Público Nacional, artículo 10 de la Ley 25.453 (Ley 25.453, artículo 10, 2001).

Al mes de haber sancionado esta norma, otorgándole nuevas funciones al P.E. y con la experiencia de lo sucedido en “Peralta”, desarrollado en el capítulo anterior de la presente tesina, el Congreso de la Nación, sanciona una nueva norma, la Ley 25.466 (Ley 25.466 de 2001) de la “Intangibilidad de los Depósitos”, que buscó limitar el poder de policía de emergencia de la Administración Nacional, prohibiéndole canjear los depósitos “por títulos de la deuda pública nacional, u otro activo del Estado Nacional, ni prorrogar el pago de los mismos, ni alterar las tasas pactadas, ni la moneda de origen, ni reestructurar los vencimientos” (Ley 25.466, artículo 2, 2001).

El agravamiento económico que se produjo en el 2001 fue de tal magnitud que ni los recortes de emergencias establecidos por el gobierno fueron suficientes para afrontar los vencimientos de deuda, lo que generó que no se vuelvan a producir nuevos préstamos internacionales que respaldaran las cuentas. Circunstancia que llevó al Gobierno a realizar su última medida, el DNU 1570/01 (Decreto 1570 de 2001), denominado “corralito”, que significó congelar los depósitos de más de un millón y medio de pequeños ahorristas, provocando la movilización de las “clases medias” sumadas a la resistencia de las centrales de trabajadores que ya se venían movilizando, en el estallido social del 19 y 20 de diciembre del 2001 (Bonnet, 2002) que terminó con el gobierno de Fernando De la Rúa.

Para continuar con el análisis específico que le compete a esta tesis, abordaré las medidas de emergencias producidas por el DNU 896/01 (Decreto 896, de 2001), que la Corte Suprema de Justicia de la Nación analizó en el fallo “Tobar” (CSJN, Fallo 325:2059, 2002), que fueron motivadas por la Emergencia Económica Financiera.

d) El Poder de Policía en la Ley de Emergencia Económica – Fallo Tobar.

Como he comentado en el apartado anterior, la emergencia que me encuentro estudiando consistió en la estructura financiera del Estado. El fallo “Tobar” (CSJN, Fallo 325:2059, 2002) me permitirá abordar dos decretos del Poder Ejecutivo en su competencia de

emergencia, y una ley que derogó e incorporó a la norma formal lo dispuesto en los decretos mencionados. Normas que tuvieron como medida reducir las remuneraciones de los trabajadores del Sector Público Nacional, incluyendo en algunas casos el sistema previsional.

La primera norma es el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 430/00 (Decreto 430 de 2000), que dispuso en su artículo 1 la reducción de las retribuciones brutas, totales, mensuales, normales, habituales, regulares y permanentes del personal del sector público nacional a través de un porcentual fijo, para las remuneraciones menores a \$6.500 (seis mil quinientos pesos) y superiores a \$ 1.000 (mil pesos) tendrían una reducción del 12% (doce por ciento), y para las remuneraciones superiores a \$ 6.500 una reducción del 15% (quince por ciento) (Decreto 430, artículos 1 y 2, de 2000).

Esta norma no se efectuó en el marco de la emergencia económica sancionada por el Congreso debido a que la misma es decretada en mayo de 2000. Pero la Corte Suprema de Justicia resolvió al mes de la sanción del decreto en análisis, el denominado fallo “Guida”, el cual consideró que la reducción temporal de las remuneraciones de los empleados públicos, cuando sean motivados por una grave crisis internacional (sin necesidad de ley de emergencia previa sancionada por el Congreso) de orden financiero, no implicaba una violación del derecho de propiedad privada (CSJN, Fallo 323:1566). Incluso es dable destacar que los artículos primero y segundo del Decreto de Necesidad y Urgencia 290/95 (Decreto 290 de 1995), de los que la Corte reconoció su validez en el antecedente mencionado, son prácticamente idénticos a los artículos primero y segundo del DNU 430/00, por lo que a priori sostendría la validez constitucional del mismo.

Pero la complejidad en el análisis jurídico se constata cuando el Poder Ejecutivo Nacional emite el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 896/01 (Decreto 896 del 2001). Esta norma derogó el DNU 430/00 (Decreto 896, artículo 3, 2001), y en su artículo primero modificó el artículo 34 de Ley 24.156 (Ley 24.156 de 1992, artículo 34), que es la que “establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional” (Ley 24.156, artículo 1, 1992). Asimismo el decreto en cuestión incorpora los siguientes aspectos:

“Cuando los recursos presupuestarios estimados no fueren suficientes para atender la totalidad de los créditos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del Sector Público Nacional de modo de mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios. La reducción afectará los

créditos respectivos en la proporción que resulte necesaria a tal fin, y se aplicará incluso a los créditos destinados a atender el pago de retribuciones periódicas por cualquier concepto, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones, así como a aquellas transferencias que los organismos o entidades receptoras utilicen para el pago de dichos conceptos.” (Decreto 896, artículo primero, 2001).

Por lo que se observa que este decreto, al estar fundamentado en una ley de emergencia (en este caso la Ley de Emergencia Económica), avanzó en la restricción realizada por el Poder Ejecutivo del poder de policía de emergencia sobre las remuneraciones del sector público nacional, porque incorpora ahora sí a las asignaciones familiares (prohibida su regulación por DNU por fallo Verrochi). Expresamente a las jubilaciones y pensiones, además de no establecer una escala porcentual de reducción, dejando el cálculo de la misma a la diferencia que exista entre los “gastos operativos y recursos presupuestarios”.

A este escenario de normas superpuestas, el Congreso de la Nación, a los 20 (veinte) días de haberse decretado el DNU 896/01, sanciona la Ley 25.453 (Ley 25453 de 2001). La misma deroga los DNU 430/00 y 896/01 (Ley 25.453, artículo 18, 2001), pero en su artículo 10 (Ley 25.453, artículo 10, 2001) repite de forma textual lo sancionado por el artículo primero del DNU 896/01. Brindando un apoyo jurídico al Poder Ejecutivo en la decisión que había traducido en el anterior Decreto.

Frente a este contexto jurídico y de restricciones a derechos mencionados, Leónidas Tobar, presenta una acción de amparo contra el Ministerio de Defensa por la aplicación de la decisión administrativa de la Jefatura de Gabinete N° 107/01 de la reducción de su salario en un 13% (trece por ciento) (CSJN, Considerando 4, Fallos 325:2059, 2002). Dicha acción llegó a tratamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por la presentación del Estado Nacional, de recurso extraordinario, a la sentencia de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que declaró la inconstitucionalidad del artículo 1 del DNU 896/01 y el artículo 10 de la Ley 25.453 (CSJN, Considerando 1, Fallos 325:2059, 2002).

La CSJN, en un voto dividido, termina confirmando lo resuelto por la Cámara de Apelaciones (CSJN, Fallos 325:2059, 2002) sosteniéndose en las siguientes premisas:

- 1) Sostiene la teoría de “remedios extraordinarios” (CSJN, Considerandos 8 y 17, Fallos 325:2059, 2002) y que las medidas deben ser limitadas en el tiempo, aunque la misma dura hasta que se modifique las condiciones que la generaron (CSJN, Considerando 10, Fallos 325:2059, 2002).

- 2) Que las normas analizadas no prevén que la medida posea un carácter temporal determinado, dado que se aplicaría la reducción salarial cada vez que exista un desequilibrio financiero. Siendo posible en épocas de emergencia como en circunstancias normales (CSJN, Considerando 13, Fallos 325:2059, 2002).

En este apartado a mi entender pierde validez con la sanción de la Ley 25.453, debido que la misma no es una norma de emergencia, sino la capacidad del Poder Legislativo de regular los derechos.

- 3) Otro argumento es que la constitucionalidad de la reducción de las remuneraciones tiene como límite la alteración de la sustancia del contrato de empleo público (CSJN, Considerando 14, Fallos 325:2059, 2002).
- 4) Por último sostiene que las remuneraciones y los haberes previsionales son de naturaleza alimentaria por lo que es contrario a la Constitución que los mismos puedan ser alterados discrecionalmente por el PE al tratarlo como una herramienta de política económica (CJSN, Considerando 16, Fallos 325:2059, 2002).

En atención a lo expuesto considero relevante sumar a los argumentos de la mayoría lo dicho por el Dr. Petracchi, quién incorpora al análisis en el Considerando 4 de su voto, que la medida prevista en ese artículo de la ley, no cumple con el test de razonabilidad del medio empleado, sujeto a que “la retribución del agente a la existencia de recursos fiscales, crea tal y tan grande estado de incertidumbre que desnaturaliza la sustancia misma de la relación de empleo público. (...) el actor tiene una única certeza: que deberá seguir trabajando en iguales condiciones a las que regían antes. Lo que no sabe es si cobrará algo por su trabajo y, en ese caso, cuánto será”. (CSJN, Voto Petracchi Considerando 4, Fallos 325:2059, 2002)

Para finalizar el análisis de este precedente, debo mencionar que una parte de la doctrina entiende que no existían argumentos jurídicos necesarios para que la Corte Suprema de Justicia de la Nación modificara su interpretación sobre la materia, abandonando lo resuelto en “Guida”, en diferencia de dos años y bajo el mismo régimen constitucional, por “Tobar” (Schvartzman, 2002). Porque cuando existen casos cuyos hechos relevantes son sustancialmente análogos, los jueces no pueden cambiar sus criterios de decisión sin ofrecer una adecuada justificación (Schvartzman, página 2002)

Aunque por lo que he expuesto, considero que el antecedente “Tobar”, no es sustancialmente análogo porque las normas en tensión poseen otras características

diferentes, aunque ambas provocaron reducciones salariales. Incluso, del desarrollo del fallo, la Corte no realiza ninguna consideración sobre la inconstitucionalidad del DNU 430/2000, que como señalé es prácticamente idéntico al DNU 290/95, por lo que puedo inferir que confirma lo resuelto en “Guida”.

CAPITULO IV: La Emergencia Pública

a) Introducción a la Ley 25.561 y aproximaciones generales al artículo 76 de la Constitución Nacional:


La Ley 25.561, en su artículo primero se declara como una ley de delegación establecida según el artículo 76 de la Constitución Nacional (Constitución Argentina, artículo 76, 1994). Además, establece la emergencia en materia económica, social, administrativa y cambiaria. Dejando de lado la fórmula de emergencia económica del Estado que analicé en el capítulo anterior.

“ARTICULO 1° — Declárase, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo nacional las facultades comprendidas en la presente ley, hasta el 10 de diciembre de 2003, con arreglo a las bases que se especifican seguidamente” (Ley 2561 del 2002, artículo 1).

Esta forma jurídica fue incorporada por la reforma constitucional de 1994. Este mecanismo de delegación de facultades que fue incorporado por el constituyente de 1994 es de carácter impropio, lo que exige una *“ley que establezca las bases o principios generales y deje un margen al poder administrador para poder completar, interpretar o integrar dicha plataforma, determinando los conceptos o las circunstancias de hecho a las que se deberá aplicar”* (Domínguez, 2002, página 37).

Otra particularidad que tuvo esta norma, es que fue renovada por sucesivas leyes hasta el 31 de diciembre de 2017 (Leyes: 25972/04, 26077/05, 26204/06, 26339/07, 26456/08, 26563/09, 26729/11, 26896/13 y 27200/15).

Como he comentado en el primer capítulo del presente trabajo, los Decretos de Facultades Delegadas son instrumentos por los cuales se aplica el poder de policía de emergencia por parte del Poder Ejecutivo, por lo que el análisis de las medidas tomadas por la Administración en el marco de la presente emergencia a través de tres fallos de la Corte



Suprema de Justicia de la Nación, nos permitirá profundizar el estudio de este instrumento y cómo fue aplicado.

b) Contexto socio histórico de la Emergencia Económica:

La situación socio histórica que enmarca esta emergencia, constituye la continuidad cronológica de lo que he desarrollado en el apartado “c” del capítulo anterior.

La implementación del “corralito” producido por la sanción del DNU 1570/01 (contexto desarrollado en el capítulo anterior), provocó una fuerte reacción de la clase media, especialmente en las capitales y las principales ciudades de las provincias, que a través del “cacerolazo” encontraron la forma de movilizarse mostrando su descreimiento a todo el sistema político, por lo que la consigna que agrupó fue “¡Que se vayan todos!” (Zeballos, 2003).

Este surgir de manifestaciones fueron creciendo durante todo diciembre. En estas semanas se registró una huelga general por 24hs -el 13 de diciembre- que significó la más importante desde el regreso de la democracia (Bonnet, 2002). Este contexto de movilización social del sindicalismo, organizaciones de desocupados y los sectores medios desencadenaron en un fuerte debilitamiento de la Administración Nacional, que se encontraba en negociaciones con el Fondo Monetario Internacional para recibir el desembolso pendiente del último acuerdo prometiendo nuevos recortes en el gasto del Estado entre tres y cuatro mil millones de dólares para el presupuesto del 2002 (Bonnet, 2002).

Tal y como sucedió en la hiper inflación de 1989, el 15 de diciembre, comenzaron los primeros saqueos de supermercados en varias aglomeraciones del país, particularmente en Mendoza, Rosario y el Gran Buenos Aires. Hechos que se repitieron el 17 y 18, además de cortes de calles en la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense. La respuesta del Gobierno fue custodiar con las fuerzas de infantería los accesos a los supermercados (Bonnet, 2002).

Según el investigador Ricardo Bonnet en este contexto “estaban presentes todos los componentes de la insurrección popular que acabaría con la administración, la convertibilidad y propia hegemonía del menemismo” (Bonet, 2002, página 123). Pero el 19 de diciembre las protestas sociales y cortes de rutas se extendieron por todo el país y se produjeron saqueos en a supermercados y comercios en casi todas las localidades del

conurbano bonaerense (Fair, 2017). Pero no iban a ser los únicos sucesos realizados en esa jornada, *“el Presidente de la Nación, Fernando de la Rúa, enunció un breve discurso que fue transmitido a todo el país por cadena nacional. El motivo de la alocución consistía en declarar el Estado de Sitio en todo el territorio nacional por un plazo de 30 días a partir de su dictado (Decreto N°1678/01).”* (Fair, 2017, página 594). La sociedad, como reacción a la aplicación de la medida de poder de policía más relevante (suspensión de las garantías constitucionales), varios manifestantes con cacerolas marcharon hacia la Plaza de Mayo, en mayor medida, aunque también se concentraron en otros puntos de la Capital Federal y en ciudades del interior de país. La respuesta del gobierno a la insurrección fue una feroz represión policial que *“dejaría un saldo de más de 500 heridos, miles de ciudadanos detenidos y 6 muertos y concluiría, cerca de la 1 de la madrugada del 20 de diciembre, con la renuncia del Ministro de Economía”* (Fair, 2017, página 595).

La tragedia producida el 19 de diciembre, tendría su correlato al día siguiente. El 20 diciembre, existió una nueva represión que terminó con la vida de tres ciudadanos demostrando el completo fracaso del Estado de Sitio declarado lo que confluía en la renuncia del presidente Fernando De la Rúa (Fair, 2017).

El problema institucional no se subsanó con la renuncia del presidente constitucional, sino que los siguientes días la crisis política continuó, trayendo consigo que cinco personas hayan ocupado la conducción del Poder Ejecutivo en once días, periodo en el cuál se declaró la cesación de pagos por parte del Estado Argentino a sus acreedores internacionales (Zeballos, 2003).

Con el gobierno a cargo de Eduardo Duhalde, el Congreso de la Nación declaró la Emergencia pública y reforma del régimen cambiario (Ley 25.561 del 2002), en ella se declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria (Ley 25.561, artículo 1), de esta forma el Estado Argentino dejó atrás la convertibilidad y se le brindó la potestad al Poder Ejecutivo de reestructurar las obligaciones entre acreedores y deudores (Zeballos, 2003).

Enmarcado dentro de esta ley de emergencia, la Administración emitió varios decretos. Entre los que abordaré particularmente el Decretos de Necesidad y Urgencia N° 1570/01 (Decreto 1570 del 2001) y el N° 214/02 (Decreto 214 del 2002) que determinó la pesificación de los depósitos afectados por el DNU 1870/01. Decretos analizados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los fallos “Smith” (CSJN, fallos 325:28, 2002), “Provincia de San Luis” (CSJN, fallos 326:417, 2003) y “Bustos” (CSJN, fallos 327:4495,

2004). La posición de la CSJN tomada en “Smith” y confirmada en “Provincia de San Luis”, llevó a que cientos de miles de ahorristas inicien acciones judiciales, bajo la acción de amparo, en búsqueda de retirar sus ahorros en moneda extranjera y no someterse a las disposiciones de regulación del P.E. (CSJN, fallos 326:417, 2003, Considerando 52).

Por último, me abocaré al estudio de los Decretos 165 y 565/02 en los que se observan medidas positivas de emergencia. Ello, toda vez que las mismas buscaron atenuar la crisis social y alimentaria que afectó económica, financiera, social e institucionalmente a la República Argentina (Zeballos, 2003).

c) La inconstitucionalidad del corralito financiero.

Con la aplicación del Decreto de Necesidad y Urgencia 1570/01, la Corte decidió intervenir rápidamente sobre la interpretación de esta norma y dar una señal hacia los tribunales inferiores de cómo debería interpretarse la medida. Tal es así que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con fecha 28 de diciembre de 2001, emite el fallo “Banco de la Ciudad de Buenos Aires s/ solicita se declare estado de emergencia económica” (CSJN, fallos 324:4520, 2001). En el mismo reconoce que no posee jurisdicción para definir el fondo (constitucionalidad del DNU 1570/01), pero sí se expide sobre las medidas cautelares. En este sentido, establece que *“las medidas cautelares no pueden generar los mismos efectos que si se hubiese hecho lugar a una demanda, y ejecutando la sentencia, cuando aquella demanda aún no se ha iniciado”* (CSJN, fallos 324:4520, Considerando 10, 2001). Con este precedente la Corte limitó el alcance de las medidas de los jueces.

Los hechos del caso que produjeron el pronunciamiento de la Corte consistieron en que el Juzgado Nacional de Primera Instancia en los Contencioso Administrativo Federal N° 6 estableció una medida cautelar autónoma (CSJN, fallos 324:4520, Considerando 1, 2001) y que para cumplir con la medida ante la negación del banco de entregar las sumas de dinero, el actor y un oficial ad hoc se presentaron en la sede central del Banco de la Ciudad de Buenos Aires y se les hizo entrega de la suma de doscientos mil dólares, como pertenecientes a la caja de ahorro del que era titular el solicitante (CSJN, fallos 324:4520, Considerando 4, 2001).

A través del fallo “Banco de Galicia y Buenos Aires s/ solicita intervención urgente en autos: Smith, Carlos Antonio c/ Poder Ejecutivo Nacional o Estado Nacional s/

sumarísimo” del 01 de febrero de 2002, ya con el Gobierno de Eduardo Duhalde y a un mes del fallo anteriormente mencionado, la Corte declara la inconstitucionalidad del DNU 1570/01 desestimando el recurso presentado por el Banco Galicia (CSJN, fallos 325:28, Considerando 15, 2002). Las diferencias sustanciales que la Corte marcó para definir el fondo de la acción, a diferencia del antecedente mencionado, fue que *“el titular de los fondos aún no haya visto satisfecha su pretensión”* (CSJN, fallos 325:28, Considerando 5, 2002). Aunque para el momento de la sanción de este precedente, el Congreso de la Nación había dictado diferentes normas que modificaban la estructura jurídica del momento en el que fue dictado el DNU 1570, principalmente la Ley de Emergencia Pública 25.561 que ratifica tácitamente el DNU cuestionado (CSJN, fallos 325:28, Considerando 6, 2002). Incluso el tribunal recuerda que *“las razones de oportunidad, mérito o conveniencia tenidas en cuenta por los otros poderes del Estado para adoptar decisiones que les son propias no está sujetas al control judicial (...) las facultades privativas de los órganos de gobierno queda, en principio excluido de la revisión judicial”* (CSJN, fallos 325:28, Considerando 8, 2002). No obstante ello, menciona que *“que si bien es cierto que acontecimientos extraordinarios habilitan remedios extraordinarios, los mecanismos ideados para superar la emergencia están sujetos a un límite y éste es su razonabilidad”* (CSJN, fallos 325:28, Considerando 10, 2002). Por lo que termina entendiendo que la restricción a los depósitos bancarios es irrazonable porque *“no se advierte proporcionalidad entre el medio elegido y el fin propuesto con su implementación”* (CSJN, fallos 325:28, Considerando 15, 2002), basándose en que la medida *“no significa una simple limitación a la propiedad”* (CSJN, fallos 325:28, Considerando 15, 2002).

A partir de este fallo, la Corte reconoció la inconstitucionalidad del corralito y habilitó a los procesos sumarísimos con medidas cautelares para que los bancos cumplan con los cronogramas de pagos y entreguen los depósitos.

d) Del corralito a la pesificación, la interpretación en Provincia de San Luis.

A los días de emitido el fallo “Smith” que confirmó la interpretación de la ilegalidad del “corralito financiero”, el Poder Ejecutivo emitió un nuevo Decreto de Necesidad y Urgencia basándose en la Ley de Emergencia Pública (25.561), el DNU 214/02 fechado el 03 de febrero del 2002.

En primer lugar, la norma buscó establecer una nueva organización del sistema financiero con el objetivo de reestructurar las deudas y la pesificación de todos los depósitos en moneda extranjera, entendiendo el valor de un (1) dólar equivalente a un (1) peso con cuarenta (40) centavos o el canje en bonos del Tesoro de la Nación en dólares de los depósitos afectados (Decreto 214 del 2002, artículos 1, 2 y 3).

Y tal como mencioné en el apartado anterior, la decisión de la Corte en el fallo “Smith” reconoció la inconstitucionalidad del corralito y habilitó a los procesos sumarísimos con medidas cautelares liberar los depósitos afectados a partir del DNU 1570/01. El Poder Ejecutivo, como respuesta a lo establecido por la CSJN, suspendió por *“el plazo de CIENTO OCHENTA (180) días el cumplimiento de las medidas cautelares en todos los procesos judiciales, en los que se demande o accione contra el Estado Nacional y/o las entidades del sistema financiero, en razón de créditos, deudas, obligaciones, depósitos o reprogramaciones financieras que pudieran considerarse afectadas por las disposiciones contenidas en el Decreto N° 1570/01, en la Ley N° 25.561, en el Decreto N° 71/02, en el presente decreto...”* y *“Por el mismo lapso se suspende la ejecución de las sentencias dictadas con fundamento en dichas normas contra el Estado Nacional, los Estados Provinciales, los Municipios o la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES...”* (Decreto 214 del 2002, artículo 12).

Estas medidas tomadas por el Poder Ejecutivo, además de motivarse en la emergencia, se fundamentaron en que el sistema financiero debe ser reordenado para el desarrollo de las actividades económicas y que *“el Gobierno Nacional otorga al reordenamiento financiero máxima prioridad (...) pero, también, restituir a los ahorristas y deudores las mayores condiciones de libertad y certidumbre”* (Decreto 214 del 2002). Además reconoce en los considerandos, que las decisiones tomadas por el Poder Judicial han provocado *“la masiva concurrencia a los tribunales de quienes procuran la resolución de sus pretensiones, cuando ellas son de imposible satisfacción, sin causar daño irreparable a la economía y al derecho de todos aquellos que no podrían ver satisfechos sus propios derechos de propiedad, de producirse el colapso final del sistema financiero”* (Decreto 214 del 2002).

Por su lado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 05 de marzo de 2003, a través del fallo “San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción de amparo”, declara la inconstitucionalidad del DNU 214/02 y, confirma su posición respecto al exceso de las medidas de emergencia en el corralito financiero y reconoce al amparo como medio

idóneo, y expresa el total avallasamiento al derecho a la propiedad por la pesificación. (CSJN, fallos 326:417, 2003).

El caso llegó a manos de la Corte a través de un amparo presentado por la Provincia de San Luis que solicitó *“se declare la inconstitucionalidad de los arts. 2 y 12 del decreto 214/02, del decreto 1570/01, del decreto 320/02, y que se disponga que el Banco Central o el Banco de la Nación Argentina le entreguen a la provincia dólares billetes de los plazos fijos que individualiza, o su equivalente en pesos según el valor de la moneda estadounidense en el mercado libre de cambios al tipo vendedor del día anterior al vencimiento de la obligación”* (CSJN, fallos 326:417, 2003, Considerando 1). Acción que fue aceptada por el Tribunal, debido a que se encuentra enmarcada en la competencia originaria del mismo (CSJN, fallos 326:417, 2003, Considerando 5).

En primer lugar, la CSJN, en una respuesta política al considerando del DNU 214/02 que mencioné sobre el rol del Poder Judicial y su postura sobre la pesificación y apoyo a la convertibilidad menciona *“El abandono de esa política (vigencia de la paridad del peso con el dólar) por parte del poder público y las consecuencias que esa decisión proyecta en las relaciones jurídicas, del modo con el que fue adoptada, es lo que motiva los miles de litigios similares al presente”* (CSJN, fallos 326:417, 2003, Considerando 19), pese que en el mismo fallo la Corte recuerda que no puede juzgar las medidas económicas y/o de oportunidad propia de los demás poderes públicos, si debe *“determinar si el abrupto cambio de esa política estatal se efectuó dentro de los márgenes constitucionalmente aceptables para la validez de tales decisiones”* (CSJN, fallos 326:417, 2003, Considerando 19).

A partir de las premisas mencionadas, la CSJN enumera las distintas normas que fueron incorporando a la aplicación del DNU 214/02 y comienza a realizar el análisis constitucional del mismo. Para iniciar, menciona que el mismo se encuentra motivado por la ley de emergencia 25.561 (Emergencia Pública) y que la misma en su artículo primero declara que se dicta *“en arreglo a lo dispuesto al artículo 76 de la Constitución Nacional”* (Ley 25.561 del 2001, artículo 1), pero que en la competencia del dictado del Decreto establece que fue emitido *“en uso de las facultades conferidas por el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional”* (Decreto 214 del 2002), generando el primer conflicto jurídico en determinar si es un decreto de facultades delegadas o un decreto de necesidad y urgencia (CSJN, fallos 326:417, 2003, Considerando 26).

En primer lugar la Corte argumenta que el mismo no puede ser interpretado como un Decreto de Necesidad y Urgencia dado que no existe *“una nueva situación de emergencia, diferente de la reconocida y declarada por el Congreso en la ley 25.561 y sobreviviente a la situación fáctica allí contemplada”* (CSJN, fallos 326:417, 2003, Considerando 28). Por lo tanto el Decreto cuestionado debe interpretarse como lo arreglado en el artículo 76 de la Constitución Nacional, y por ende, debe estar de acuerdo con las limitaciones de las base de delegación establecido en la Ley 25.561 en su artículo 1 y las pautas a las que el Poder Legislativo sometió la delegación de sus facultades (CSJN, fallos 326:417, 2003, Considerando 29).

En este sentido, el tribunal reconoce al artículo 6 de la Ley 25.561, como la base principal de la delegación, entendiendo que la manda explícita del Poder Legislativo es la de *“preservar el capital perteneciente a los ahorristas, amparo que abarca a los depósitos efectuados en monedas extranjeras”* (CSJN, fallos 326:417, 2003, Considerando 50) y que la medida cuestionada alteraba *“el valor del capital depositado en divisas, restituyendo en moneda de curso legal una cantidad que no expresa su magnitud real”* (CSJN, fallos 326:417, 2003, Considerando 33). Además, la Corte en una interpretación taxativa del artículo, aclara que la pesificación solo se encontraba autorizada por el Congreso a las deudas con el sistema financiero y no del sistema financiero (CSJN, fallos 326:417, 2003, Considerando 34). Por lo que la medida de emergencia ya se encontraba excedida en sus límites constitucionales al violar las bases de la delegación (CSJN, fallos 326:417, 2003, Considerando 50).

Declarada la inconstitucionalidad de la medida, la CSJN reconoce que dentro de un plazo razonable deberán devolverse los fondos solicitados por la Provincia de San Luis, siempre que sea procurando *“evitar perjuicios innecesarios (...) considerando la enorme cantidad de acreedores que se encuentran en idéntica situación frente a las entidades financieras”* (CSJN, fallos 326:417, 2003, Considerando 54). De esta forma la CSJN reconoció que la devolución masiva de los fondos acordados por los vencimientos de las obligaciones podrían generar un perjuicio en otros sectores de la economía, la sociedad y la crisis.

e) Nueva Corte, nueva interpretación. El fallo “Bustos”

La CSJN, el 26 de octubre de 2004, dicta el fallo “Bustos, Alberto Roque y otros c/ Estado Nacional y otros s/amparo”. En el mismo, la Corte finaliza con la jurisprudencia realizada en el fallo San Luis y retoma, de cierta forma, lo interpretado en Peralta.

En primer lugar, a diferencia de los otros dos fallos analizados en el presente capítulo, la causa que produce este antecedente jurisprudencial llegó a manos de la Corte por un recurso extraordinario planteado por el Estado Nacional y los bancos demandados que fue concedido por la Cámara Federal de Paraná (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 2).

Lo que pretendían los demandantes era la declaración de inconstitucionalidad de las leyes 25.557 y 25.561, de los decretos 1570/01, 71/02, 141/02, de los artículos 1, 2, 3, 4, 9 y 10 del decreto 214/02, del art. 3 del decreto 320/02, de resoluciones del Ministerio de Economía y Comunicaciones del Banco Central y *“toda otra norma que impida, limite o restrinja de cualquier manera a los actores la posibilidad de disponer inmediatamente de sus depósitos a plazo fijo y en cuentas a la vista”* (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 1), un objeto muy similar al utilizado en el amparo del fallo Provincia de San Luis.

A diferencia de los antecedentes anteriores, en primer lugar la Corte establece que debe estudiarse si el amparo es el medio idóneo para evaluar la constitucionalidad de las medidas de emergencia (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 5).

Aunque el tribunal entiende que no es la vía idónea y que ese motivo sería suficiente para descalificar la sentencia de Cámara, considera que debe analizar la presente causa para *“poner fin definitivamente a una cuestión de innegable trascendencia institucional y social”* (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 6), de esta forma, adelantando que cambiaría la posición que había tomado la anterior Corte, particularmente con el fallo San Luis.

A la hora de analizar el presente caso, el tribunal, en esta sentencia analiza otras variables que no fueron tenidas en cuenta:

- 1) Que para analizar la existencia de una violación al derecho a la propiedad por las medidas demandadas, no corresponde interpretar que el depositante tendría el derecho a obtener el equivalente en pesos al mercado libre de los dólares depositados sino, que *“en los contratos de depósito bancario que motivan litigios como el presente, el propósito del acreedor no era el de conseguir la moneda extranjera específica que no pudiera ser sustituida por ningún objeto sino el de lograr la estabilidad de la prestación dineraria, es decir, asegurar un poder adquisitivo constante”* (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 8).

2) La paridad entre el peso argentino y el dólar estadounidense era ficticia: *“equivalencia cuya falsedad se hacía notoria si se pretendía cambiar pesos por dólares en el exterior”* (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 9).

3) La razonabilidad de la medida en tanto no se trate de moneda extranjera que estuviese destinada al cumplimiento de obligaciones en el exterior, entendiendo que: *“la “pesificación” se presenta como razonable mientras el importe que se tenga el mismo o mayor poder adquisitivo que tenía el depósito originario”* (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 9). Y que *“la devolución inmediata en dólares o en su equivalente en moneda argentina en el mercado libre de cambios implica un desmesurado beneficio para el acreedor”* (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 9).

4) El Estado ofreció en dos oportunidades bonos por el monto originario en dólares del depósito son *“más cortos que los emitidos con igual fin en 1990 con el aval constitucional de la mayoría de esta Corte”* (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 9), en referencia al precedente Peralta.

5) La crisis generalizada del 2001 generó prejuicios para toda la sociedad *“hubo hasta quienes perdieron la vida en los incidentes callejeros, muchos habitantes perdieron su patrimonio o lo vieron mermado en consecuencia de ella”* (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 13) y que reconocer que a los depositantes en dólares se le devuelvan en moneda extranjera los depósitos en moneda extranjera de acuerdo a lo registrado en sus depósitos *“implicaría la creación de una clase privilegiada”* (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 13).

6) Por último, la falta de medida probatoria que posee la causa dado el medio que se eligió para iniciarla hace que la Corte no tenga herramientas para determinar de forma certera si existe un perjuicio en el poder adquisitivo, o determinar el real beneficio desmedido por la devolución íntegra de los depósitos en moneda extranjera, y cuál es la circunstancia económica y social específica del sistema bancario y económico del Estado. Incluso prueba que demuestre que las medidas de emergencia no cumplieron con los recaudos de las medidas de emergencia establecidas por la Corte (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 8 y 9)

En relación a lo expuesto la Corte, entiende que las medidas adoptadas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo cuestionadas en el presente, cumplieron con los requisitos legales

de medida de emergencia CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 9), en el sentido que:

- 1) Existió una emergencia declarada por el Congreso y con el debido sustento de la realidad que habilite los poderes reservados. Ley 26.561.
- 2) Que la ley persiga un interés público.
- 3) Las medidas utilizadas para superar la emergencia sean propios de ellas y razonables.
- 4) La limitación en el tiempo de la emergencia.

Y que al no demostrarse una pérdida del poder adquisitivo entendiendo que *“el reintegro a \$1,40 por dólar más el coeficiente de estabilización de referencia no alcance a cubrir el mismo poder adquisitivo del dinero depositado”* (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 9), sentenció que *“se revoque la sentencia recurrida y se rechaza la demanda de amparo”* (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 15).

En otro punto, debo mencionar, que la Corte además de resolver el fondo de la demanda, también dedico varios considerandos a la tarea judicial con respecto a las medidas de emergencia y la responsabilidad de las sentencias. (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 11, 12, 13, 14 y 15).

En primer lugar insta a los jueces a no resolver este tipo de causas por vía del amparo dado que *“la complejidad fáctica y técnica del tema en debate, que involucra el examen de intrincadas cuestiones financieras y bancarias, lo que impone que los jueces extremen la prudencia para no resolverlas por la vía expedita del amparo”* (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 11).

Por otro lado, aclara que la justicia, solo debe analizar la legalidad de las medidas y *“no a administrar ni a fijar ni revisar la política económica de los poderes políticos”, “máxime frente a una emergencia que los jueces no están capacitados para encauzar”* (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 12).

Además, en el mismo considerando la Corte fija una nueva posición con respecto a la discusión en el fallo San Luis sobre la masividad de las causas judiciales que se iniciaron para recuperar los depósitos. En este sentido la CSJN menciona: *“Tampoco se justifica la extensión desmesurada del amparo para revisar lo que no viola los derechos y garantías constitucionales con manifiesta arbitrariedad o ilegalidad, (...), convirtiendo a la administración de justicia en una suerte de festival de amparos e inconstitucionalidades*

que traba el ejercicio de sus atribuciones por los poderes legislativo y ejecutivo” (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 12).

Por último, la Corte entendió que las medidas cautelares provocaron un trastorno económico que puso en riesgo la regularización de los compromisos del Estado Argentino frente a organismos internacionales de crédito, permitiendo que los beneficiarios de esas medidas obtuvieron un lucro a costo del sistema (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 15). De esta forma explicitando que esta situación de desigualdad es producto de los tribunales: *“la desigualdad es responsabilidad propia de los tribunales que dictaron y ejecutaron las medidas”* (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 15).

En este sentido, la CSJN, incorpora sobre el análisis de las medidas de emergencia que el fin de las mismas es restituir el estado de derecho, la supervivencia del Estado, y que por lo tanto el Poder Judicial debe ser consciente a la hora de sentenciar en estas situaciones que *“Un fiat iustitia peream ego perem mundis, hacer justicia aunque se caiga el mundo, en rigor no es hacer justicia sino destruir las bases mismas de las relaciones en las cuales se persigue hacer valer la llamada justicia”* (CSJN, fallos 327:4495, 2004, Considerando 14)

A la presente justificación jurídica que fue producida por los votos de los doctores Belluscio y Maqueda, la mayoría fue compuesta por los votos propios de Boggiano, Zaffaroni y Highton de Nolasco, lo que permitió una debilidad en la justificación del cambio de interpretación generando, según el Dr. Augusto Belluscio (Belluscio, 2007):

- 1) Que la doctrina se expidió casi unánimemente en contra de ese fallo
- 2) Los tribunales inferiores continuaron resolviendo las causas similares sin tomar en cuenta este antecedente.

Esta situación quedó zanjada en el fallo Massa, en el que la Corte, luego de dos años confirma que *“el bloque legislativo de emergencia que fundamenta jurídicamente la regla general de la pesificación es constitucional, coincidiendo, en este aspecto, con lo ya resuelto por esta Corte (confr. Causa “Bustos”, Fallos 327:4495), sin perjuicio de lo que se opine sobre su conveniencia”* (CSJN, fallos 329:5913, 2006, Considerando 21)

f) Medidas positivas para afrontar la emergencia

La creación del programa Jefes y Jefas de Hogar creado originalmente por el Decreto de Necesidad y Urgencia 165/02 en su primera versión. Que luego será modificada por la

propuesta de la Mesa de Diálogo Argentino, que se cristalizó a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 565/02.

El programa consistió en el beneficio de ciento cincuenta pesos (\$150) a jefes/as de hogar que se encuentren desempleados y, tengan hijos/as menores de 18 años a cargo o hijos/as con discapacidad sin límite de edad, o hallarse en estado de gravidez el/la conyugue del jefe/a o el/la beneficiaria, o mayores de 60 años que no perciban ningún beneficio previsional (Golbert, 2004).

El Decreto que creó el programa fue realizado al inicio de la gestión de Duhalde, exactamente el 21 de enero de 2002, con la pretensión de establecer *“un seguro de empleo que será destinado a jefes y jefas de hogares desocupados”* (Golbert, 2004, página 84).

Las particulares previstas en este primer decreto fueron:

- 1) El decreto se justificó de acuerdo a la vigencia de la Ley de Emergencia Pública (Ley 25.561 de 2002), la grave crisis social que alcanza *“extremos niveles de pobreza”* y la *“la protección integral de la familia y asegurar la concurrencia escolar”* (Decreto 165 del 2002, Considerando).
- 2) Se dicta en uso de las facultades conferidas en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución, alegando que la *“crítica situación, descripta hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCIÓN NACIONAL para la sanción de las leyes”* (Decreto 165 del 2002, Considerando).
- 3) Declara la emergencia ocupacional, hasta el 31 de diciembre de ese mismo año (Decreto 165 del 2002, Artículo 1), aunque no ataba la creación del programa a la emergencia declarada.
- 4) El Ministerio de Desarrollo Social es designado como la autoridad de aplicación del programa (Decreto 165 del 2002, Artículo 8).
- 5) Los fondos para el programa serán distribuidos de acuerdo a los fondos de coparticipación y el índice de nivel de pobreza (Decreto 165 del 2002, Artículo 6).

Estos lineamientos establecidos en el primer decreto, fueron modificados por la decisión tomada por la Mesa de Diálogo (Golbert, 2004). La primera particularidad del Decreto 565/02, es que el primer considerando reconoce al derecho familiar a la inclusión social y toma la perspectiva de derechos humanos de la Constitución Nacional incorporadas en la reforma de 1994:

“Que en cumplimiento del mandato del Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional por el cual otorga rango Constitucional a todos los tratados y convenciones sobre

derechos humanos y en particular al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se reconoce el derecho familiar a la inclusión social.” (Decreto 565 del 2002, Considerando).

Y por otro punto establece que es una medida que “en el marco de la Emergencia del Estado, tiene por fin superar la situación de desprotección de hogares, cuyos jefes se encuentren desempleados” (Decreto 565 del 2002, Considerando). Lo particular de estos dos puntos resaltados es que, desde la escritura del DNU, se observan las dos variables que proponemos analizar desde este trabajo. Una medida de emergencia de regulación que busca superar una situación anormal y, la perspectiva de Derechos Humanos para ser el límite y la dirección de las medidas de emergencia.

Otras consideraciones que el nuevo Decreto trajo fue:

- 1) La medida se encuentra sujeta a la duración de la Emergencia Ocupacional (Decreto 565 del 2002, artículo 1). De esta forma le brinda el carácter jurídico de norma de emergencia.
- 2) Universaliza la asignación del programa: “surge la necesidad de universalizar urgentemente el Plan Jefes y Jefas de Hogar” (Decreto 565 del 2002, Considerando). Lo que permitió que a cinco meses de la entrada en vigencia del decreto mencionado, el programa contaba con 1.820.307 de beneficiarios (Golbert, 2004, página 27).
- 3) Fijo un monto único para todos los beneficiarios sin importar la jurisdicción (Decreto 565 del 2002, artículo 4) y los fondos fueron completamente financiados por el Estado Nacional (Decreto 565 del 2002, artículo 15).

El financiamiento provino de la redistribución de las partidas presupuestarias (\$880.000.000) y de las retenciones a las exportaciones (\$1.480.000.000) (Golbet, 2004, página 30).

La rápida implementación del programa, según la investigadora Laura Golbert, considera que el programa Jefas y Jefes de Hogar “no se lo puede considerar como un plan asistencial más, ni por su diseño, ni por los recursos movilizados y menos aún por su eficiencia en descomprimir una situación de alta conflictividad social” (Golbert, 2004, página 34).

CAPITULO V: La Solidaridad Social, la Reactivación Productiva y el COVID-19

UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
AVELLANEDA

a) Introducción a la Ley 27.541. La Solidaridad Social y Reactivación Productiva antes de la pandemia del COVID 19.

La Ley N° 27.547, declaró la emergencia pública en “*materia económica, financiera, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social*” hasta el 31 de diciembre de 2020 (Ley 27.514 de 2019, artículo 1). La misma se realizó de acuerdo a lo previsto en el artículo 76 de la Constitución, habilitando la delegación legislativa al Poder Ejecutivo y estableciendo las siguientes bases:

“Artículo 2°- Establécense las siguientes bases de delegación:

- a) Crear condiciones para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, la que deberá ser compatible con la recuperación de la economía productiva y con la mejora de los indicadores sociales básicos;
- b) Reglar la reestructuración tarifaria del sistema energético con criterios de equidad distributiva y sustentabilidad productiva y reordenar el funcionamiento de los entes reguladores del sistema para asegurar una gestión eficiente de los mismos;
- c) Promover la reactivación productiva, poniendo el acento en la generación de incentivos focalizados y en la implementación de planes de regularización de deudas tributarias, aduaneras y de los recursos de la seguridad social para las micro, pequeñas y medianas empresas;
- d) Crear condiciones para alcanzar la sostenibilidad fiscal;
- e) Fortalecer el carácter redistributivo y solidario de los haberes previsionales considerando los distintos regímenes que lo integran como un sistema único, con la finalidad de mejorar el poder adquisitivo de aquellos que perciben los menores ingresos;
- f) Procurar el suministro de medicamentos esenciales para tratamientos ambulatorios a pacientes en condiciones de alta vulnerabilidad social, el acceso a medicamentos e insumos esenciales para la prevención y el tratamiento de enfermedades infecciosas y crónicas no trasmisibles; atender al efectivo cumplimiento de la ley 27.491 de control de enfermedades prevenibles por vacunación y asegurar a los beneficiarios del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y del Sistema Nacional del Seguro de Salud, el acceso a las prestaciones médicas esenciales;

g) Impulsar la recuperación de los salarios atendiendo a los sectores más vulnerados y generar mecanismos para facilitar la obtención de acuerdos salariales.” (Ley 27.541 de 2019, artículo 2).

Las mismas pusieron el foco en mejorar la calidad de vida de la población, recuperar la producción económica y reestructurar la deuda pública en mayor parte en dólares estadounidenses. Políticas de campaña con la que el Presidente Alberto Fernández -quién había asumido el 10 de diciembre de ese año- pretendía afrontar con esta declaración de emergencia.

b) La emergencia del COVID 19.

En marzo del 2020, menos de tres meses de la declaración de la emergencia, el Poder Ejecutivo emite el Decreto de Necesidad y Urgencia 260/20, el mismo *“amplía la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley n° 27.541, en virtud de la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19”* (Decreto 260 de 2020, artículo 1).

La ampliación de la emergencia consistió en establecer nuevas facultades dentro de la administración, particularmente el Ministerio de Salud de la Nación (Decreto 260 de 2020, artículo 2) y disponer medidas restrictivas para aquellas personas que sean consideradas “casos sospechosos”, “posean confirmación médica de haber contraído el COVID-19”, “contactos estrechos”, “hayan arribado al país en los últimos 14 días, habiendo transitado por zonas afectadas”, en dichos casos establece el cumplimiento de un “Aislamiento Obligatorio” de 14 días (Decreto 260 de 2020, artículo 7).

La administración justificó la elección de este mecanismo normativo basado en que *“los últimos días se ha constatado la propagación de casos del nuevo coronavirus COVID-19 en numerosos países de diferentes corrientes, llegando a nuestra región y a nuestro país”* (Decreto 260 de 2020, considerando) y que *“la evolución de la situación epidemiológica exige que se adopten medidas rápidas, eficaces y urgentes, por lo que deviene imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de la leyes”* (Decreto 260 de 2020, considerando). De esta forma justifica la necesidad y la urgencia, y por lo tanto la utilización del DNU para ampliar una de las materias establecidas en el marco de la emergencia sancionada por el Congreso.

Siguiendo lo desarrollado por la Corte en el Fallo Provincia de San Luis, esta lógica normativa sería constitucional toda vez que el desarrollo de una pandemia genera una nueva situación de emergencia, distinta y no predecible a la que declaró el legislador en uso del artículo 76 de la Constitución.

c) Contexto socio histórico de la Solidaridad Social y la Reactivación Productiva y la Emergencia Sanitaria.

Como expresé en el apartado a), la declaración de emergencia establecida por la Ley de la Solidaridad Social y la Reactivación Productiva en el marco de la emergencia pública, buscó tratar las principales problemáticas sociales y económicas que atravesaba la Argentina para ese momento (González Chmielewski, 2021).

El gobierno de Mauricio Macri (2015 a 2019), significó un cambio de modelo de desarrollo económico al que la Argentina venía atravesando desde el 2003. El “sinceramiento” de la economía que iba a realizar el gobierno consistió en la derogación de las regulaciones cambiarias (permitió una devaluación de la moneda al tipo de cambio oficial), la eliminación de las retenciones y/o reducción de las mismas de acuerdo al producto, la eliminación de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación y del régimen de consulta previa, el pago a los principales fondos buitres que demandaron al Estado Argentino en la justicia Federal Argentina, un fuerte incremento en las tarifas de los servicios públicos, la flexibilización de los requisitos de permanencia al ingreso de capitales extranjeros, el aumento de las tasas de interés de referencia y un acelerado ciclo de endeudamiento para sostener las medidas mencionadas (Wainer, 2017).

A principio del 2018, “el mercado internacional comenzó a racionar el crédito para Argentina y el gobierno no pudo colocar nuevos títulos en el exterior.” (Amico, 2020). Para afrontar esta restricción de financiamiento, la administración suscribió un préstamo con el Fondo Monetario Internacional de 57.000 millones de dólares estadounidenses, ésto provocó que la deuda pública pase del 56% del PBI en 2017 al 90% en 2019 (González Chmielewski, 2021).

El correlato en la economía local se reflejó en una inflación del 50% y una devaluación del 38% del peso frente al dólar estadounidense (González Chmielewski, 2021). Con respecto a los salarios, “en julio de 2019 el salario real medio (del sector privado formal) era 14% inferior al de diciembre de 2015” (Amico, 2020, página 13).

En relación a los y las jubiladas, la pérdida del poder adquisitivo del 13% del 2018 y del 2% en 2019. (Cirino y Palermo, 2021) y que en abril de 2016 PAMI excluyó 160 medicamentos de la cobertura de 100%, de esta forma “*de diez unidades que se otorgaban de forma gratuita solo se entregaban 4*” (Cirino y Palermo, 2021, páginas 59). Este contexto motivó a la declaración de emergencia sanitaria y previsional bajo la Ley 27.541 abordada en el primer apartado de este capítulo.

En marzo de 2020, ya con la nueva administración en el gobierno y la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva vigente, la Organización Mundial de la Salud declaró oficialmente la pandemia de COVID – 19, y en consecuencia el Poder Ejecutivo emitió el decreto 260/20 para abordar la problemática de salud pública ampliando las prerrogativas de la ley de emergencia (González Chmielewski, 2021).

Esta norma fue la primera de las regulaciones que sucedieron los subsiguientes días y meses para abordar la pandemia y otros problemas en materia de salud pública, actividad económica, bienestar y derechos sociales (González Chmielewski, 2021). La mayor restricción fue establecida por el Decreto de Necesidad y Urgencia 297/2020, emitido a los 9 (nueve) días posteriores a la ampliación de la emergencia, el cuál dispuso el aislamiento social, preventivo y obligatorio. Esta medida obligó a que “todas las personas deban permanecer en sus residencias habituales, abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo y que no podrían desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, con el fin de prevenir la circulación y el contagio del virus COVID-19” (Secretaría de Derechos Humanos, 2020, página 6). Esta medida se prorrogó por distintos DNU hasta agosto de 2020 en donde comenzó una política segmentada por regiones y se estableció el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (Secretaría de Derechos Humanos, 2020). Institucionalmente, afectó al funcionamiento de todas las áreas de gobierno, incluso la del Congreso, que no pudo funcionar plenamente hasta mayo de 2020, luego de que se acordara un funcionamiento remoto y con mínima presencialidad en las cámaras (Manili, 2020).

La magnitud de la pandemia fue tal que, para junio de 2020, ya se habían contagiado más de 10 millones de personas y 500 mil muertes (Ratto y Azerrat, 2021). En ese mismo contexto, América Latina era considerada el epicentro de la enfermedad aunque Argentina, como Paraguay y Uruguay, fueron reconocidas por tener una respuesta temprana y con medidas más estrictas pero con mejores resultados en cuanto contagios y muertes (Ratto y Azerrat, 2021).

Para poder atravesar estas medidas de restricción con el motivo de afrontar la pandemia, la Administración estableció una serie de medidas para proteger el goce de los derechos humanos, morigeraciones en las restricciones, suspensión de desalojos, el ingreso familiar de emergencia, entre otras (Secretaría de Derechos Humanos, 2020), que abordaré en el siguiente apartado.

Además de esta medida, hacia mediados del 2020, comenzó a discutirse la necesidad de establecer un aporte extraordinario a las grandes fortunas para afrontar la emergencia sanitaria. Este debate llegó al Congreso, y a fines de ese mismo año se sancionó el Aporte Solidario y Extraordinario para morigerar los efectos de la pandemia, Ley N° 27.605 (Sanfelice, 2021).

d) EL ASPO y las medidas de protección a los DDHH.

El DNU 297/20 decretó que *“todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria, la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio””* (Decreto 297 de 2020, artículo 1) y posteriormente especifica que el aislamiento decretado consiste en que *“las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en la residencias habituales o en la residencia en que se encuentren a las 00:00hs del día 20 de marzo de 2020”* (Decreto 297 de 2020, artículo 2) agregando en el mismo artículo *“Deberán de abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo y no podrán desplazarse por rutas, vías y espacios públicos”* (Decreto 297 de 2020, artículo 2). Con la finalidad de prevenir la circulación y contagio del virus dado que afectaría *“a la salud pública y los demás derechos subjetivos derivados, tales como la vida y la integridad física de las personas”* (Decreto 297 de 2020, artículo 2).

Esta abstención de circulación y de asistencia a los puestos de trabajo encontró excepciones a algunos rubros de la economía y de trabajo, que a partir de este decreto se denominaron *“personas afectadas a las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia”* (Decreto 297 de 2020, artículo 6), entre las actividades y servicios declaradas esenciales se consideraron al personal de salud, diplomático, servicio de justicia, supermercados, industrias de la alimentación, actividades agropecuarias y pesca, telecomunicaciones, recolección de residuos, vigilancia, limpieza, transporte, autoridades de gobierno, entre otras (Decreto 297 de 2020, artículo 6). Lo interesante es que dentro de las actividades declaradas esenciales se incorporó algunas que no tienen una relación

directa con la producción económica, servicios comerciales, de salud o de administración pública y gobierno, sino con la ayuda social, dado que la emergencia no sólo es sanitaria, sino que debía atenderse la crisis social reconocida en la emergencia declarada por el Congreso en diciembre de 2019 y profundizada por las medidas de aislamiento. Algunas de estas actividades: las relacionadas a la *“atención de comedores escolares, comunitarios y merenderos”* (Decreto 297 de 2020, artículo 6 inciso 8) y *“personas que deban asistir a otras con discapacidad; familiares que necesiten asistencia; a personas mayores; a niños, a niñas y a adolescentes”* (Decreto 297 de 2020, artículo 6 inciso 5).

Para justificar una medida de tal restricción, la Administración se sostuvo en que *“toda vez que no se cuenta con un tratamiento antiviral efectivo, ni con vacunas que prevengan el virus, las medidas de aislamiento y distanciamiento social obligatorio revisten un rol de vital importancia para hacer frente a la situación epidemiológica y mitigar el impacto sanitario del COVID-19”* (Decreto 297 de 2020, considerando), justificando de esta forma que estas medidas constituyen las únicas posibles con la efectividad necesaria. Además agrega que las mismas fueron desarrolladas en países de Asia y Europa en el que el virus SARS-CoV2 circuló con antelación y que el éxito de estas medidas dependen de *“la oportunidad, la intensidad (drásticas o escalonadas), y el efectivo cumplimiento”* (Decreto 297 de 2020, considerando).

Por otro lado, reconoce que proteger la salud pública es una obligación inalienable del Estado y que para ello debe tomarse estas medidas que restrinjan los derechos de las personas que habitan el suelo argentino. Y aclara que si bien el Sistema Internacional de Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos protegen el derecho a circular libremente, aclara que sólo pueden ser restringidos en virtud de una ley para proteger entre otras cosas la salud pública (Decreto 297 de 2020, considerando), reconociendo de este modo la competencia del Estado para tomar esta medida restrictiva.

Lo importante de la motivación del presente decreto es que desde el diseño de las medidas de emergencia se hayan contemplado como un factor necesario al Sistema Internacional de Derechos Humanos; ello a fin de analizar los límites de las restricciones a los derechos y/o mitigar el impacto en la afectación a otros derechos.

En este sentido la Secretaría de Derechos Humanos publicó en septiembre del 2020 un informe denominado *“Medidas del Estado argentino para la protección de los Derechos Humanos durante la pandemia del Covid-19”* (Secretaría de Derechos Humanos, 2020), en

el mismo enumera las distintas políticas realizadas frente a cada derecho (a la salud, a la alimentación y la protección social, al trabajo y a la vivienda) o grupo social vulnerable (niños, niñas y adolescentes, personas mayores, mujeres, personas con discapacidad, personas LGBTIQ, indígenas, personas privadas de la libertad y migrantes y refugiados) de acuerdo a los estándares internacionales (Secretaría de Derechos Humanos, 2020).

En primer lugar menciona que *“ante la ausencia de la vacuna, el aislamiento era la mejor alternativa para evitar la propagación del virus de modo masivo”* (Secretaría de Derechos Humanos, 2020, página 8) y que *“fueron medidas proporcionales, en tanto previeron excepciones que permitieron la circulación de personas con tareas de o vinculadas con servicios esenciales (...) así como la asistencia a niños, niñas y adolescentes, personas mayores, o situaciones de fuerza mayor”* (Secretaría de Derechos Humanos, 2020, página 9), además que *“fueron restringiéndose las medidas de aislamiento una vez que se observaron mejoras e incrementos en la capacidad de asistencia del sistema de salud”* (Secretaría de Derechos Humanos, 2020, página 9). Por otro lado, aclaró que el Estado Argentino *“cumplió con el mandato de notificar debidamente a la Secretaría General de la OEA y de la ONU sobre las medidas excepcionales que debió adoptar para hacer frente a la pandemia”* (Secretaría de Derechos Humanos, 2020, página 9).

Como he mencionado en el capítulo anterior con respecto a las medidas positivas por parte de los Estados en los contextos de emergencia, los investigadores del CONICET, Celeste Ratto y Juan Martín Azerrat, en su investigación destinada a comparar las distintas estrategias de los países del Cono Sur de América Latina para afrontar la pandemia, concluyeron que: *“Los datos que aquí se aportan parecen abonar la interpretación de que sólo es posible mantener dichas restricciones si existen un conjunto de medidas integrales que aseguren una contención económica para los sectores más perjudicados por la disminución de la actividad económica que traen aparejadas las cuarentenas.”* (Ratto y Azerrat, 2021, página 143). Y que *“El efecto de las medidas restrictivas parece diluirse a medida que las restricciones se extienden en el tiempo. En tal caso, las medidas de contención económica parecen ser aún más importantes para poder seguir conteniendo los contagios en cada país.”* (Ratto y Azerrat, 2021, página 143). En este sentido, debo mencionar algunas medidas que se implementaron durante la aplicación del aislamiento social preventivo y obligatorio, que desde esta perspectiva integral de derechos fueron necesarias para atravesar la emergencia y que el informe de la Secretaría de Derechos Humanos mencionado denominó como *“medidas para proteger los derechos, económicos,*

sociales, culturales y ambientales” (Secretaría de Derechos Humanos, 2020, páginas 11 a 29):

- 1) Precios máximos para la venta de productos de higiene y alimenticios.
- 2) Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) Sanitaria para trabajadores y trabajadoras no registrados y monotributistas y beneficiarios de las Asignaciones Universales por Hijo y Embarazo. Consistió en tres pagos excepciones de \$ 10.000 cada uno que benefició a 7.854.316 personas.
- 3) Prohibición de despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor.
- 4) Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que consistió en el pago del Estado de una parte del salario de 2,2 millones de trabajadores registrados.
- 5) Suspensión de desalojos, prórroga de contratos y congelamiento de alquileres residenciales.
- 6) Abstención de cortes de los servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e internet y TV por cable.

Pese que el IFE y el ATP no son medidas de restricción de derechos, sí deben ser consideradas como medidas necesarias para atravesar la emergencia, dado que fueron medidas que sólo se establecieron durante la pandemia, fueron masivas en cuanto a sus beneficiarios.

Así lo señaló Gómez Chmielewski en su investigación:

“Los dos principales programas lanzados por la pandemia fueron el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el subsidio a los salarios con el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP). El IFE (...) fue una política clave para contener los efectos económicos de la pandemia. El ATP fue una importante medida para acompañar la prohibición de despidos establecida a principio de 2020 y sustentar a las empresas privadas con ingresos decrecientes” (González Chmielewski, 2021)

e) Aporte Extraordinario a las Grandes Fortunas

Para afrontar el impacto de la pandemia, el Congreso de la Nación sancionó el 18 de diciembre de 2020 el denominado “Aporte Solidario y Extraordinario para Ayudar a Morigerar los Efectos de la Pandemia” (Ley 27.605 del 2020).

La norma, lo define como *“un aporte extraordinario, obligatorio”* y que es creado *“de emergencia y por única vez”* (Ley 27.605 del 2020, artículo 1). Esta denominación de *“aporte”* es discutida por algunos teóricos, por su carácter de obligatorio, lo que consideran que es un impuesto (Monzón, 2021).

Este aporte afectará a las personas humanas que posean con la totalidad de sus bienes más de 200 millones de pesos al día de la sanción de la norma, y que residan en el país o nacionales argentinos que posean residencia en el exterior, en estos casos los que se encuentren en jurisdicciones no cooperantes o de baja o nula tributación serán considerados sujetos residentes en la argentina. (Ley 27.605 del 2020, artículo 2).

Los fundamentos del proyecto se sostuvieron en: *“a) brindar la mejor protección a las personas afectadas, evitando en todo lo posible que se vea restringida la satisfacción de necesidades básicas como la salud y la alimentación, y b) minimizar los impactos negativos en el empleo y en las condiciones productivas de la Nación, apuntando en paralelo a una más rápida recuperación tras la pandemia”* (Monzón, 2021, página 199).

Además de los mencionados, el proyecto mencionó en su argumentación la emergencia declarada por el Congreso en diciembre de 2020 en materia económica, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética sanitaria y social, por lo que se necesitan medidas que tengan como objetivo *“proteger en mayor medida a los sectores más vulnerables de la población”* y que *“la producción, se carga con una fragilidad de base, producto de todo un conjunto de políticas adversas implementadas durante los cuatro años de la gestión anterior, que dañaron severamente a las MiPyMEs”* (San Felice, 2021).

Estos motivos que fundamentaron la presentación del proyecto se encuentran reflejados en la dirección de la recaudación que fue incorporada en el artículo 7, estableciendo que:

“1. Un veinte por ciento (20%) a la compra y/o elaboración de equipamiento médico, elementos de protección, medicamentos, vacunas y todo otro insumo crítico para la prevención y asistencia sanitaria.

2. Un veinte por ciento (20%) a subsidios a las micro, pequeñas y medianas empresas en los términos del artículo 2° de la ley 24.467 y sus modificatorias y normas complementarias, con el principal objetivo de sostener el empleo y las remuneraciones de sus trabajadores.

3. Un veinte por ciento (20%) destinado al programa integral de becas Progresar, gestionado en el ámbito del Ministerio de Educación, que permitirá reforzar este programa que acompaña a las y los estudiantes con un incentivo económico y un

importando estímulo personal en todos los niveles de formación durante su trayectoria educativa y/o académica.

4. *Un quince por ciento (15%) para el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), creado por el decreto 819/19 en el marco de la ley 27.453, enfocado en la mejora de la salud y de las condiciones habitacionales de los habitantes de los barrios populares.*

5. *Un veinticinco por ciento (25%) a programas y proyectos que apruebe la Secretaría de Energía de la Nación, de exploración, desarrollo y producción de gas natural, actividad que resulta de interés público nacional, a través de Integración Energética Argentina S.A.” (Ley 27605 del 2020, artículo 7).*

Actualmente existen distintas acciones judiciales que se han iniciado en los Tribunales Federales a los fines de cuestionar la constitucionalidad de la medida. Y por el momento solo existen dos juzgados que han emitido sentencia firme sobre esta medida, uno declarando la inconstitucionalidad (Juzgado Federal N° 1 de Corrientes) y otro confirmando la legalidad de la medida (Juzgado Federal N° 10 en lo Contencioso Administrativo). En primer lugar ambos juzgados coincidieron en que la medida cumple con el principio de legalidad, ley formal sancionada por el Congreso con la competencia para crearlo y que la misma es una medida idónea de emergencia (Juzgado Federal N° 1 de Corrientes, 2021) (Juzgado Federal N° 10 Contencioso Administrativo, 2021). Por lo que la diferencia de su decisión se encontrará en el análisis razonabilidad.

El Juez Federal de Corrientes, Del Corazón Fresneda, consideró que para el caso concreto que se presentó ante su jurisdicción, la medida es confiscatoria de la renta que actor obtuvo durante el año fiscal del 2020.

Para validar esa teoría, se sostuvo en:

- 1) Establece que *“Si la absorción de la renta producida por la aplicación de un impuesto, supera el 33%, se puede afirmar que existe confiscatoriedad”* (Juzgado Federal N° 1 de Corrientes, página 6, 2021) Aunque aclara que *“la Corte Suprema no estableció expresamente cuál era el porcentaje por encima del cual el impuesto era confiscatorio, tribunales inferiores han decidido en diversas ocasiones que cualquier cifra por encima del 35% es confiscatorio”*(Juzgado Federal N° 1 de Corrientes, página 7, 2021)
- 2) Que la confiscatoriedad del derecho a la propiedad debe ser calculada sobre la renta y no sobre capital, de acuerdo con el principio de preservación de capital. Por lo

UNDAV
UNIVERSIDAD NACIONAL DE
AVELLANEDA

que el *“el porcentaje del 33% necesariamente debe ser calculado sobre la renta que producen los activos”* (Juzgado Federal N° 1 de Corrientes, página 7, 2021).

3) La pericia contable arrojó que *“el Fisco pretende exigirle al accionante el ingreso de la suma estimativa de \$ 7.722.357,31 en concepto de aporte solidario. De las pruebas producidas surge que la renta total del actor durante el año fiscal 2020 ascendería estimativamente a la suma de \$ 6.508,04”* (Juzgado Federal N° 1 de Corrientes, página 8, 2021). Aunque aclara que *“se explicita en la pericia que el actor cuenta con ingresos de relación de dependencia, pero estos no fueron generados por los bienes sujetos al aporte”* (Juzgado Federal N° 1 de Corrientes, página 8, 2021).

Por ello, concluye *“que el aporte solidario de la Ley 27.605 absorbería aproximadamente el 118.658,78% de la renta total del actor del año 2020 (...) Por lo tanto en el caso concreto que analizo, la aplicación al caso particular de la Ley 27.605 resulta manifiestamente inconstitucional”* (Juzgado Federal N° 1 de Corrientes, página 8, 2021).

En cambio el Juez Federal Contencioso Administrativo, Walter Lara Correa, realiza un análisis detallado de la norma enmarcándola dentro de los estándares constitucionales y convencionales.

- 1) Enmarca la medida dentro del poder de policía de emergencia comprobando que existe una grave crisis social, económica y sanitaria (Juzgado Federal N° 10 Contencioso Administrativo, Considerando IV, 2021).
- 2) Identifica que el Aporte tensiona el derecho a la propiedad, de los patrimonios más importantes, y los derechos de la salud, la educación y el trabajo, que el Estado posee la obligación de promover y cumplir de acuerdo a los Instrumentos Internacional de DDHH (Juzgado Federal N° 10 Contencioso Administrativo, Considerando IX, 2021).
- 3) Frente esa tensión reconoce que la CSJN, ha autorizado que en situaciones de emergencia se limite el derecho a la propiedad siempre que no los desnaturalice, se encuentre limitado en el tiempo y, que persiga el bien común y no un beneficio personal. (Juzgado Federal N° 10 Contencioso Administrativo, Considerando IX, 2021).
- 4) La norma *“persigue la satisfacción de derechos por conducto del financiamiento de programas económicos redistributivos, (...), fines que tienen para todos los ciudadanos”* por lo que *“los sujetos alcanzados por la carga legal también resultan*

beneficiarios con mayor o menor intensidad” (Juzgado Federal N° 10 Contencioso Administrativo, Considerando IX, página 44, 2021), de esta forma probando el interés general de la medida.

- 5) Sostiene que el actor debería probar la confiscatoriedad de la medida sobre su patrimonio y que al no producir prueba alguna, no puede realizar el estudio de la desnaturalización de su derecho a la propiedad (Juzgado Federal N° 10 Contencioso Administrativo, Considerando XI, 2021).

Por tal motivo, considera que la norma cumple con los requisitos de legalidad, razonabilidad e igualdad, y por lo tanto rechaza la acción de amparo presentada. (Juzgado Federal N° 10 Contencioso Administrativo, 2021).

Seguramente este debate continuará dentro del Poder Judicial hasta que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su rol de intérprete final de la Constitución, lo resuelva.

Para finalizar este capítulo, según lo publicado en el Informe de ejecución del Aporte Solidario y Extraordinario del Ministerio de Economía de la Nación, del día 20 de diciembre de 2021 se generaron recursos *“por \$247.503 millones, aportados por alrededor de 10.000 contribuyentes”* (Ministerio de Economía, 2021, página 4).

En el mismo se comunica que se ejecutó el 77% del total de lo recaudado en concepto de Aporte y que la mayor ejecución de los fondos se produjeron en:

- 1) La compra de 45 millones de vacunas COVID-19 por \$ 45.590 millones equivalente al 92% del presupuesto destinado (Ministerio de Economía, 2021, página 7).
- 2) El aporte del salario de 750 .000 trabajadores a través del programa REPRO 2 por \$ 48.150 millones equivalente al 97% del presupuesto asignado. (Ministerio de Economía, 2021, página 6 a 7).
- 3) Con respecto a los proyectos de gas natural, se ejecutaron \$ 60.190 millones equivalente al 97% del presupuesto destinado. Según el informe esta inversión contribuye a *“asegurar el suministro de energía, garantizándose el abastecimiento interno, aumentar la confiabilidad del sistema energético, optimizar el sistema de transporte nacional, potenciar las exportaciones de Gas Natural a los países limítrofes y propender a la integración gasífera regional”* (Ministerio de Economía, 2021, página 10).

Con respecto a los otros destinos, el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) ejecutó el 52% del presupuesto asignado por el aporte, beneficiando a 490 mil personas de 334

barrios populares (Ministerio de Economía, 2021, páginas 10 a 11). Con respecto a las becas Progresar se ejecutó el 37% de lo asignado (Ministerio de Economía, 2021, página 9).

CONCLUSIONES

La presente investigación ha tenido por objeto analizar la aplicación del poder de policía desde la recuperación de la democracia hasta la pandemia del COVID-19 en los contextos de emergencia, que es donde este poder puede utilizarse con mayor discrecionalidad y cómo fue interpretado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Al iniciar el trabajo, presenté cuatro hipótesis: 1- El concepto de poder de policía es un concepto que se encuentra en una tensión doctrinaria; 2- El poder de policía de emergencia es un concepto desarrollado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sin embargo no ha logrado delimitar sus alcances y limitaciones; 3- La justificación judicial sobre la aplicación del poder de policía de emergencia en Democracia se ha centrado en una respuesta más política que jurídica; 4- El concepto de poder de policía se ha desarrollado desde una mirada negativa de restricción de derechos.

Luego del desarrollo de la presente investigación y teniendo en cuenta los objetivos e hipótesis planteadas, el análisis detallado de los contextos en los que las distintas emergencias fueran declaradas y cómo los Gobiernos implementaron esta facultad, puedo concluir que: el poder de policía de emergencia -aunque algunos doctrinarios nieguen el concepto- ha constituido la herramienta jurídica con la que distintas administraciones han atravesados diferentes crisis. Un instituto reconocido por los tres Poderes del Estado.

En este sentido, en la construcción jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación pueden señalarse distintas condiciones que deben contemplarse para la aplicación de esta facultad:

- A) Debe existir una emergencia declarada por el Congreso.
- B) Que las medidas posean un carácter temporal y posean correlación con la emergencia.
- C) Las medidas deben tener como fin el interés general de la Nación y/o el bien común.
- D) La regulación del derecho no puede alterarlos en sustancia. La emergencia no es el Estado de Sitio en donde si algunos derechos son suspendido.

Aunque, según la jurisprudencia citada, no se esgrime un estudio riguroso del contexto de la emergencia por parte de la Corte, muchas veces justificada por procesos judiciales sumarísimos, como es el amparo, que no permite una producción de prueba amplia y un estudio detallado del contexto.

Más allá de ese análisis difuso, los casos estudiados fueron momentos históricos que han puesto en juego el sistema democrático e institucional: la primera norma, por ser una crisis económica hiperinflacionaria que debilitaba la capacidad de los jóvenes gobiernos democráticos. En segundo lugar, las dos emergencias que fueron sancionadas durante la crisis económica y social más importante que tuvo la Argentina moderna. Por último, una emergencia con altos índices de inflación, crecimiento de la pobreza y la pandemia de COVID – 19, que puso al descubierto las desigualdades en el mundo.

Este orden de ideas nos lleva a pensar que la Corte ha desarrollado una teoría de la emergencia en la que vislumbra su lado más político (hipótesis 3), reconociéndose como cabeza de uno de los Poderes del Estado y por lo tanto garante de éste. De esa forma sostuvo que la “supervivencia del Estado”, “la unidad nacional” o “Un fiat iustitia peream ego perem mundis, hacer justicia aunque se caiga el mundo” (todos conceptos utilizados por la CSJN en los fallos estudiados) deben primar frente a la propiedad privada como derecho absoluto, porque en ellos se encuentra el interés general de la Nación.

Por otro lado, debo reconocer que desde la sanción de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, existió un progreso en la técnica legislativa y un mayor resguardo de los poderes discrecionales del Poder Ejecutivo en el marco de la emergencia, principal preocupación en un estado democrático. Tal es así que podemos observar que la primera medida de regulación de emergencia que estudié fue producida por un Decreto de Necesidad y Urgencia que ni siquiera se encontraba regulado en la Constitución (Plan Bonex). Luego, fue utilizado un Decreto de Necesidad y Urgencia (reducción de salarios), pero ya contemplado en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución de 1994. En la emergencia pública, el Congreso dictó la declaración en el marco del artículo 76 de la CN (delegación legislativa), estableciendo mecanismos de restricción a la arbitrariedad de la Administración para regular los derechos. Y por último, la pandemia, permitió dictar medidas de urgencias por DNU, dada la imposibilidad de reunión del Poder Legislativo. Aunque la restricción a la propiedad privada a través del Aporte Extraordinario a las Grandes Fortunas, fue realizada por una Ley en sentido formal.

Esta consolidación del sistema democrático permitió, que aunque la Corte no haya realizado un estudio riguroso en todos los casos de emergencia sobre la constitucionalidad y convencionalidad de la medida, hoy existe un consenso de que las mismas deben ser analizadas bajo un estudio riguroso de los principios de legalidad, razonabilidad e igualdad. Pero a esta evolución del sistema institucional democrático con respecto a los mecanismos en los que se desarrolló el poder de policía de emergencia, deben incorporarse nuevas variables de Derechos Humanos, que a mi entender deben ser el fin y el límite a la regulación de los derechos.

En este sentido Juan Pablo Bohoslavsky y Laura Clericó proponen que al analizar las acciones estatales que intenten proteger, directa o indirectamente, derechos económicos y sociales en conflictos jurídicos, se debe considerar en forma amplia la complejidad estructural del sistema económico-social, las desigualdades y la obligación del Estado de revertir y asegurar la realización de los derechos. Esto implica que a la hora de realizar el test de constitucionalidad y convencionalidad de la medida (legalidad, razonabilidad e igualdad), se debe tener en cuenta *“si la medida atacada se hace cargo de las injusticias y desigualdades sociales”* (Bohoslavsky y Clericó, 2021, página 5).

Por lo tanto, las medidas de poder de policía que tienen como fin superar la emergencia, deben ser acompañadas de medidas positivas que protejan los derechos de los sectores más vulnerables, que son los sectores que poseen los mayores perjuicios en las crisis del Estado. Incluso, terminan brindando a las medidas del poder de policía de emergencia una mayor eficacia, tal y como desarrollé el caso del Plan Jefas y Jefes de Hogar, el Ingreso Familiar de Emergencia y el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP).

Bibliografía:



- Amico, Fabián (2020), “*La macroeconomía de Macri: Adiós represión financiera, bienvenido default*”, en Circus Revista Argentina de Economía, N° 7, verano de 2020.
- Belluscio, Augusto César (2007), “*Evolución de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 1863-2007: Examen y comentarios de los fallos más trascendentes de cada período*”, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2007.
- Blutman, Gustavo Edgardo (1994), “*Orden y Desorden en la Reforma del Estado*”, en biblioteca digital Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Puede descargarse en: <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/01/Orden-y-desorden.pdf>
- Bohoslavsky, Juan Pablo y Clérico, Laura (2020), “*Regulación del derecho de propiedad en un contexto de extrema desigualdad y Covid-19. Una mirada desde el derecho constitucional argentino e interamericano de derechos humanos*”, en: Max Planck Institute for Corporate Public Law and international Law, MPIL Research Paper Series N° 2020-34, Octubre 2020. Puede verse en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3693678
- Bonnet, Alberto R. (2002), “*La Crisis de la convertibilidad*”, en Revista Theomai, núm. 99, invierno, 2002 de Red Internacional de Estudios Sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, Argentina.
- Bozzo, María Cristina y López, Beatriz Hebe (1999), “*Crónica de un Fracaso Anunciado. La Segunda Reforma del Estado Argentino*”, en: Revista Convergencia Ciencias Sociales, mayo – agosto 1999, Número 19, páginas 31 – 53. Puede verse en: <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1886/1434>
- Carrera, Nicolás Iñigo, Cotarelo, María Cecilia, Gémez, Elizabeth y Kindgard, Federico M. (1993), “*La Revuelta Argentina 1989 – 1990*”, en Crítica de Nuestro Tiempo, Año II, N° 7, Buenos Aires, octubre – diciembre 1993.
- Cirino, Estefanía y Palermo, María Cecilia (2021), “*Protección social, políticas de cuidados y discapacidad para personas mayores. Argentina 2016-2020*”, en Revista Sudamérica, N° 14, del Centro de Estudios Sociales y Políticos, Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Julio 2021.

- Congreso de la República Argentina. (1989, 1 de septiembre). Ley 23.697. *Por la cual se expide la Ley de Emergencia Económica.*
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/15/texact.htm>
- Congreso de la Nación Argentina. (1992, 30 de septiembre). Ley 24.156. Por la cual se expide la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Puede verse en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/norma.htm>.
- Congreso de la República Argentina. (2000, 19 de octubre). Ley 25344. *Por la cual se expide la Ley de Emergencia Económica - Financiera.*
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=65053>
- Congreso de la Nación Argentina. (2001, 30 de julio). Ley 25.453. Por la cual se expide la Ley de Impuestos. Puede verse en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68098/norma.htm>
- Congreso de la Nación Argentina. (2001, 29 de agosto). Ley 25.466. Por la cual se expide la Ley de Intangibilidad de los Depósitos. Puede verse en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/69026/norma.htm>
- Congreso de la República Argentina. (2020, 19 de octubre). Ley 27541. *Por la cual se expide la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública.*
Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333564/norma.htm>
- Constitución Nacional de Argentina. (1994). Artículo N° 14.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Constitución de la Nación Argentina (1994). Artículo N° 76. Puede verse en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Constitución de la Nación Argentina (1994). Artículo N° 99 inciso 3. Puede verse en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (1994, 27 de diciembre). Fallo 200:450 (Martini Vicente e hijos S. R. Ltda. Infrac. Ley 12.591 – Exp. 70.508/1943”).
<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=40173>

- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (1957, 21 de junio). Fallo 238:76 (Juan Domingo Perón s/ Bienes mal habidos).
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (1990, 27 de diciembre). Fallo 313:1513 (Peralta, Luis A. y otro c. Estado Nacional Ministerio de Economía y Banco Central). <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/Fallo-PERALTA.html>
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (1999, 19 de agosto). Fallo 322:1726. (Verrocchi, Ezio Daniel c/ PEN- Administración Nacional de Aduanas s/ Acción de amparo).
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2003, 05 de marzo). Fallo 326:417. (San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción de amparo)
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2004, 26 de octubre). Fallo 327:4495. (Bustos, Alberto Roque y otros c/ Estado Nacional y otros s/ amparo).
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2006, 27 de diciembre). Fallo 329:5913. (Massa, Juan Agustín c/ Poder Ejecutivo Nacional – dto. 1570/01 y otro s/ amparo ley 16.986).
- Domínguez, Andrés Gil (2002), “*Constitución, Emergencia y Amparo*”, Editorial AD-HOC, Buenos Aires, primera edición, Marzo 2002.
- Fair, Hernán (2017), “*Construcción hegemónica y eficacia interpelativa del discurso de De la Rúa del 19 y 20 de diciembre de 2001*”, en *Discurso y Sociedad* Volumen 11, abril del 2017.
- Gervasoni, Carlos (2002), “*Crisis política y crisis financiera en el Gobierno de la Alianza en la Argentina (1999-2001)*”, en LLILAS, Universidad de Texas Austin, febrero 2002.
- Golbert, Laura (2004), “*¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*”, en en Serie Políticas sociales N° 84 publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Organización de Naciones Unidas (ONU), Santiago de Chile, abril de 2004.
- González Chmielewski, Demian (2021), “*Argentina*”, en Informe Regional: Pandemia, anticorrupción y oportunidades de transparencia en América Latina – balance general en 9 países, Red Anticorrupción Latinoamericana, Diciembre de 2021.

- Gordillo, Agustín (2014). Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. Tomo 2: La Defensa del Usuario y del Administrado, Capítulo V, 10ª edición. F.D.A.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022). “Encuesta Permanente de Hogares desde mayo de 1988 en adelante”. Puede descargarse en: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformacionDeArchivo-2>
- Kriokorian, Marcelo A (2010), “La hiperinflación de 1989/90. Aportes y reflexiones sobre un episodio que marcó la historia argentina”, en Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata, Número 40-2010, páginas 533 – 546. Puede descargarse en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/21022/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Manili, Pablo Luis (2020), “El funcionamiento del Congreso de la Nación durante la pandemia”, en repositorio de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, 01 de septiembre de 2020. Puede verse: <http://repositorio.unlz.edu.ar:8080/handle/123456789/492>
- Martins, Ricardo Marcondes y Santano, Ana Claudia (2016), “Una lectura neoconstitucional de la teoría del poder de policía”, Revista de Investigación Const. Vol. 3 nro 2., Epub Apr 15, 2016.
- Ministerio de Economía (2021). “Aporte Solidario y Extraordinario para Ayudar a Morigerar los Efectos de la Pandemia. Informe de ejecución”. Puede verse en: https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/2021/12/aporte_solidario_final.pdf
- Monzón, José María (2021), “Justicia, riqueza y emergencia sobre los proyectos de impuestos a la riqueza”, en Derecho Global. Estudios Sobre Derecho y Justicia, Volumen N° 17 marzo – junio 2021, Universidad de Guadalajara, marzo 2021- Puede verse en: <http://www.derechoglobal.cucsh.udg.mx/index.php/DG/issue/view/17>
- Nemiña, Pablo (2011), “Ajuste, crisis y default. El FMI y la Argentina durante la gestión de De la Rúa (1999 – 2001)”, Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”, N° 11, páginas 41 a 61, Córdoba Argentina.
- Páez, María Eugenia (2013). “Poder de policía: los efectos de la causa “Mendoza” sobre los principios que rigen la competencia regulatoria y judicial en materia ambiental, con particular referencia a la Ciudad Autónoma de Buenos

Aires”. (info:eu-repo/semantics/article). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho. Departamento de Publicaciones.

- Presidencia de la República Argentina (1995, 27 de febrero), Decreto de Necesidad y Urgencia N° 290. Por el cual se adoptan medida de reducción de gasto de la Administración Pública Nacional. Puede verse en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=14684>
- Presidencia de la República Argentina (2000, 29 de mayo), Decreto de Necesidad y Urgencia N° 430. Por el cual se adoptan medida de reducción de retribuciones de la Administración Pública Nacional. Puede verse en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=63172>
- Presidencia de la República Argentina (2001, 11 de julio), Decreto de Necesidad y Urgencia N° 896. Por el cual se adoptan medida de reducción de haberes y otros créditos de la Administración Pública Nacional. Puede verse en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=67818>
- Presidencia de la República Argentina (2001, 1 de diciembre), Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1570. Por el cual se adoptan nuevas medidas económicas de Entidades Financieras. Puede verse en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=70355>
- Presidencia de la República Argentina (2020, 12 de marzo), Decreto de Necesidad y Urgencia N° 260. Por el cual se adoptan medida de emergencia sanitaria. Puede verse en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335423/norma.htm>
- Presidencia de la República Argentina (2020, 19 de marzo), Decreto de Necesidad y Urgencia N° 297. Por el cual se adoptan medida de aislamiento social preventivo y obligatorio. Puede verse en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335741/norma.htm>
- Ratto, Celeste y Azerrat, Juan Martín (2021), “*La misma pandemia, distintas estrategias. Aproximaciones desde la experiencia de los países del Cono Sur de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*”, en “*Pandemia y crisis: El covid-19 en América Latina*, 1era edición del Centro María Sibylla

Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara, abril 2021.

- San Felice, María Laura (2021), “*Aporte Solidario y Extraordinario, un Análisis Jurídico*”, Universidad de Belgrano, Especialización en Derecho Tributario, 2021.

Puede verse en:

https://www.academia.edu/49187157/APORTE_SOLIDARIO_Y_EXTRAORDINARIO_UN_ANALISIS_JURIDICO_Sus_aspectos_controvertidos_y_los_principios_constitucionales_de_igualdad_y_no_confiscatoriedad

- Schvartzman, Sebastián (2002), “*Tobar*”, en Revista Jurisprudencia Argentina, JA 2002-IV-1226. Marzo del 2002.
- Secretaría de Derechos Humanos de la Nación (2020). “*Medidas del Estado argentino para la protección de los Derechos Humanos durante la pandemia del Covid-19*”. Puede verse en:

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/medidas-del-estado-argentino-para-la-proteccion-de-los-derechos-humanos-durante-la-pandemia>

- Soto Mayor, Laura (2017), “*Los fundamentos del Estado de Excepción. Sobre la exclusión inclusiva de los Estados Modernos*”, Universidad Nacional de La Plata, Agosto de 2017.

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/72776/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Torres, Esteban (2020), “*El nuevo estado protector y la legitimidad de excepción: una aproximación mundial*”, Astrolabio Nueva Época, Revista Universidad Nacional de Córdoba, 15 de julio 2020.
- Universidad Nacional de Avellaneda (2020,10 de octubre). *Plan de Estudios de la carrera de Abogacía*.
<https://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/13711.pdf>
- Wainer, Andrés (2017), “*El carácter social de la política económica del gobierno de Cambiemos*”, en XII Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Agosto 2017.
- Ylarri, Juan Santiago (2015), “*La División de Poderes en la emergencia económica en Argentina*”, Cuestiones Constitucionales, Volumen 32, Junio 2015.

UNDAV
UNIVERSIDAD NACIONAL DE
AVELLANEDA

- Ylari, Juan Santiago (2016), “*Emergencia económica (a la luz del caso argentino)*”, en Revistas UC3M “Universidad Carlos III Madrid”, marzo – 2016. Puede descargarse en: <https://core.ac.uk/download/pdf/235505814.pdf>

- Ylarri, Juan Santiago (2020) “*La situación de emergencia económica y su control judicial*” [en línea]. Forum: Revista del Centro de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina. 2020, N° 9. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/10569>

- Zeballos, José Luis (2003), “*Argentina: efectos sociosanitarios de la crisis 2001-2003*”, en Representación OPS/OMS Argentina, 1ar edición, Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud, septiembre 2003.

- Zurdaire, Lucas Jose, “*El Poder de Policía en Argentina y en la Provincia de Buenos Aires. El caso particular del Poder de Policía Ambiental*”, Infojus, 12 de Agosto de 2013. Disponible en:

<http://www.saij.gob.ar/lucas-jose-zudaire-poder-policia-argentina-provincia-buenos-aires-caso-particular-poder-policia-ambiental-dacf130228-2013-08-12/123456789-0abc-defg8220-31fcanirtcod>

Repositorio Digital de
Trabajos finales y Tesinas