

SESIONES ORDINARIAS

2005

ORDEN DEL DIA N° 2194

**COMISION BICAMERAL DE SEGUIMIENTO
DE LAS FACULTADES DELEGADAS AL PODER EJECUTIVO NACIONAL
(LEY 25.561)****Impreso el día 28 de abril de 2005**

Término del artículo 113: 9 de mayo de 2005

SUMARIO: Decreto 2.243/02. Resolución estableciendo que el Poder Ejecutivo actuó para el dictado del mismo, en el marco de las facultades que oportunamente se le delegaran por ley 25.561. (124-P.E.-2002.)

I. Dictamen de mayoría.**II. Dictamen de minoría.****I****Dictamen de mayoría***Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional (ley 25.561) ha considerado el expediente 124-P.E.-02, a través del cual tramita el decreto 2.243/02 del 6 de noviembre de 2002, (mensaje 2.244/02 del 6-11-02) por el cual se sustituye el artículo 1° del decreto 1.657/02, para determinar la incidencia que tendrá la utilización de títulos públicos para pagar impuestos nacionales; y, por las razones que se expresan en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación***RESUELVEN:**

1. Que el Poder Ejecutivo nacional actuó en el marco de las facultades que oportunamente se le delegaran por la ley 25.561 en el dictado del decreto 2.243/02 del 6 de noviembre de 2002.

2. Que en consecuencia corresponde el archivo del expediente en relación a la competencia de seguimiento de las facultades delegadas.

3. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, a la Auditoría General de la Nación y a la Sindicatura General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Sala de la comisión, 31 de marzo de 2005.

María S. Leonelli. – María L. Leguizamón. – Jorge M. Capitanich. – Mirian B. Curletti. – Marcelo E. López Arias. – Ernesto R. Sanz. – Hugo D. Toledo. – Mabel H. Müller.

INFORME*Honorable Congreso:***I. El decreto 2.243/2002**

Suspéndese el régimen previsto para la cancelación de obligaciones tributarias nacionales con títulos de la deuda pública y la transferibilidad de los mismos para la cancelación de dichas obligaciones por un determinado plazo. Modificación del decreto 1.657/2002.

Ley 25.561 ha declarado la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando facultades al Poder Ejecutivo nacional, hasta el 10 de diciembre de 2003, a los efectos de proceder al reordenamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios.

El Poder Ejecutivo nacional, actuando dentro del marco de tal emergencia y en orden a las facultades conferidas por el Honorable Congreso de la Nación, dictó el decreto 1.657 del 5 de septiembre de 2002; dicha norma implementó un mecanismo para permitir determinar la incidencia que tendrá la utilización de títulos públicos para efectuar pagos de impuestos nacionales sobre los recursos tributarios correspondientes a los ejercicios presupuestarios de los años venideros.

Sobre el particular, dadas las características de emisión de los títulos emitidos conforme al decreto 979 del 1° de agosto de 2001, que permiten apreciar su incidencia sobre los presupuestos futuros, conviene excluir del artículo 1°, del decreto 1.657/02, a dicho decreto.

Conforme lo expresado en el párrafo anterior, resulta conveniente establecer que la suspensión de la transferibilidad de los títulos públicos ordenada por el artículo 2°, del decreto 1.657/02, es aplicable siempre que la misma sea al solo efecto de la cancelación de obligaciones tributadas nacionales, debiendo asimismo permitir que los tenedores de Certificados de Crédito Fiscal y de Certificados de Ejercicio de Opción Impositiva originados en la conversión autorizada por los decretos 424 de fecha 10 de abril de 2001; 1.005 del 9 de agosto de 2001 y 1.226 del 2 de octubre de 2001, que ya se encontraban registrados en la Caja de Valores Sociedad Anónima a la fecha de entrada en vigencia del decreto 1.657/02, vuelvan al título original según la normativa vigente.

Para facilitar la información relativa a los tenedores de títulos públicos comprendidos en el régimen creado por dicho decreto, y dado el registro que lleva la Caja de Valores S.A., resulta apropiado establecer una precisión en el mecanismo mediante el cual la Caja de Valores S.A., informe a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, las tenencias de títulos públicos comprendidos en el artículo 1°, del decreto 1.657/02, registradas a la fecha de publicación del mismo.

De acuerdo a los resultados de la recaudación correspondiente al mes de septiembre de 2002, y en el marco de la emergencia declarada por la ley 25.561, conviene fijar un cupo mensual hasta la fecha de sanción del proyecto de ley previsto en el artículo 4°, del decreto 1.657/02, para los cupones de intereses, vencidos o a vencer hasta la referida fecha, de las Letras Externas de la República Argentina en dólares estadounidenses Encuesta + 4,95 % 2001-2004 y de las Letras Externas de la República Argentina en dólares estadounidenses Badlar + 2,98 % 2001-2004 previstas en el decreto 424/01 y modificaciones, así como de los títulos previstos en los decretos 1.005/01 y 1.226/01, a fin de preservar la integridad de los títulos, en su aplicación, para la cancelación de obligaciones tributarias nacionales.

A los fines de utilizar el cupo mensual previsto en el presente decreto, la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción, dispondrá la realización de licitaciones mensuales, a las que podrán presentarse los tenedores de los títulos mencionados en los párrafos anteriores, para realizar una oferta de cancelación de obligaciones tributarias nacionales compuesta por la proporción que propongan entre pesos e imputación de dichos títulos.

La Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción, sobre la base de las ofertas recibidas, asignará el cupo mensual previsto a quienes hubieran ofrecido mayor proporción de pesos, hasta completar el cupo mensual establecido para la recepción de títulos.

II. *Sustento en la ley 25.561*

La ley 25.561, al recurrir a la delegación de facultades en el Poder Ejecutivo, se inscribe dentro de las herramientas de gobierno que nuestra Constitución Nacional prevé para momentos de emergencia. Es así como la delegación debe tener por finalidad última la superación de la emergencia en la que fue dispuesta y para ello el Parlamento le brinda al Poder Ejecutivo las habilitaciones legales necesarias.

En el caso del decreto 2.243/03, el mismo se enmarca en el artículo 1°, de la ley 25.561, en cuanto declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa y cambiaria.

Es de destacar, para futuras experiencias, que las bases de la delegación dispuestas en la ley 25.561 presentan una laxitud considerable, siendo preferible –a los efectos de un seguimiento más eficaz y una menor discrecionalidad por parte del administrador– que el Parlamento actúe con mayor precisión al momento de definir el marco dentro del cual puede ejercerse válidamente la facultad delegada.

III. *Intervención de la Comisión Bicameral ley 25.561 - Artículo 20*

Como en toda delegación, quien tiene el poder de delegar también tiene la facultad de reservarse el control sobre el ejercicio de las competencias delegadas. En caso de las facultades delegadas por la ley de emergencia, el Parlamento se reservó y ratificó para sí la potestad de control frente al ejercicio que de aquellas hiciere el Poder Ejecutivo. Para ello, en la ley 25.561 se previó la creación de una comisión de seguimiento, asignándosele la función de controlar, verificar y dictaminar sobre todo lo actuado por el Poder Ejecutivo.

No obstante ello, es de destacar que la función de control es inherente al sistema republicano de gobierno y que se trata de una función innata del Poder Legislativo que, por designio constitucional, ejerce el control externo del sector público.

Si corresponde el control parlamentario cuando se trata del ejercicio de facultades propias del Poder Ejecutivo (control externo del sector público), mucho más aún debe considerarse precedente y necesario el control parlamentario del ejercicio realizado por el Poder Ejecutivo de facultades que no le son propias. Tal es el caso de las facultades delegadas por la ley 25.561.

Por todo lo antes expuesto, habiendo dado cumplimiento a la intervención prevista en artículo 20 de la ley 25.561, de la Comisión Bicameral de Segu-

miento de las Facultades Delegadas al PEN, se aconseja la aprobación del presente dictamen.

María S. Leonelli. – Hugo D. Toledo.

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 6 noviembre de 2002.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 2.243 del 6 de noviembre de 2002.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 2.244

EDUARDO A. DUHALDE.

Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna.

Buenos Aires, 6 noviembre de 2002.

Visto el expediente S01:0229998/2002 del Registro del Ministerio de Economía, la ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario y sus modificaciones, el decreto 1.657 del 5 de septiembre de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que la ley 25.561 ha declarado la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando facultades al Poder Ejecutivo nacional hasta el 10 de diciembre de 2003, a los efectos de proceder al reordenamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios.

Que el Poder Ejecutivo nacional, actuando dentro del marco de tal emergencia y en orden a las facultades conferidas por el Honorable Congreso de la Nación, dictó el decreto 1.657 del 5 de septiembre de 2002.

Que por la citada norma, se implementó un mecanismo para permitir determinar la incidencia que tendrá la utilización de títulos públicos para efectuar pagos de impuestos nacionales sobre los recursos tributarios correspondientes a los ejercicios presupuestarios de los años venideros.

Que sobre el particular, dadas las características de emisión de los títulos emitidos conforme al decreto 979 del 1° de agosto de 2001, que permiten apreciar su incidencia sobre los presupuestos futuros, conviene excluir del artículo 1°, del decreto 1.657/02, a dicho decreto.

Que en tal sentido resulta igualmente conveniente establecer que la suspensión de la transferibilidad de los títulos públicos, ordenada por el artículo 2° del decreto 1.657/02, es aplicable siempre que la misma sea al solo efecto de la cancelación de obligaciones tributarias nacionales, debiendo asimismo permitir que los tenedores de Certificados de Crédi-

to Fiscal y de Certificados de Ejercicio de Opción Impositiva originados en la conversión autorizada por los decretos 424 de fecha 10 de abril de 2001, 1.005 del 9 de agosto de 2001 y 1.226 del 2 de octubre de 2001, que ya se encontraban registrados en la Caja de Valores Sociedad Anónima a la fecha de entrada en vigencia del decreto 1.657/02, vuelvan al título original según la normativa vigente.

Que asimismo, para facilitar la información relativa a los tenedores de títulos públicos comprendidos en el régimen creado por dicho decreto, y dado el registro que lleva la Caja de Valores Sociedad Anónima, resulta apropiado establecer una precisión en el mecanismo mediante el cual la Caja de Valores Sociedad Anónima informe a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, las tenencias de títulos públicos comprendidos en el artículo 1° del decreto 1.657/02, registradas a la fecha de publicación del mismo.

Que, en atención a los resultados de la recaudación correspondiente al mes de septiembre de 2002, y en el marco de la emergencia económica declarada por la ley 25.561, deviene menester fijar un cupo mensual, hasta la fecha de sanción del proyecto de ley previsto en el artículo 4°, del decreto 1.657/02, para los cupones de intereses, vencidos o a vencer hasta la referida fecha, de las Letras Externas de la República Argentina en dólares estadounidenses Encuesta + 4,95% 2001-2004 y de las Letras Externas de la República Argentina en dólares estadounidenses Badiar + 2,98% 2001-2004 previstas en el decreto 424/01 y modificaciones, así como de los títulos previstos en los decretos 1.005/01 y 1.226/01, a fin de preservar la integridad de los títulos, en su aplicación para la cancelación de obligaciones tributarias nacionales.

Que el cupo previsto para la cancelación de obligaciones tributarias nacionales se asignará a la parte correspondiente a la Nación en la coparticipación primaria, sin incidir en la parte correspondiente a las provincias.

Que, a los fines de utilizar el cupo mensual previsto en el presente decreto, la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía dispondrá la realización de licitaciones mensuales, a las que podrán presentarse los tenedores de los títulos mencionados en los considerandos anteriores, para realizar una oferta de cancelación de obligaciones tributarias nacionales compuesta por la proporción que propongan entre pesos e imputación de dichos títulos.

Que la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, sobre la base de las ofertas recibidas, asignará el cupo mensual previsto a quienes hubieran ofrecido mayor proporción de pesos, hasta completar el cupo mensual establecido para la recepción de títulos.

Que ante la subsistencia de la emergencia económica y financiera que propiciara la sanción de las medidas antes referidas mediante el trámite del de-

creto 1.657/02, se mantienen las circunstancias de excepcionalidad que hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, resultando de toda urgencia y necesidad el dictado del presente decreto.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía ha tomado la intervención que le compete.

Que el presente decreto se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina, en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 1° del decreto 1.657/02, el que quedará redactado como sigue:

Artículo 1°: Suspéndese el régimen previsto por los decretos 424 de fecha 10 de abril de 2001, 1.615 de fecha 6 de diciembre de 2001, 1.005 de fecha 9 de agosto de 2001 y 1.226 de fecha 2 de octubre de 2001, para la cancelación de obligaciones tributarias nacionales con títulos de la deuda pública, por el plazo de noventa (90) días a partir de la fecha de publicación del presente decreto.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 2° del decreto 1.657/02, el que quedará redactado como sigue:

Artículo 2°: Suspéndese por igual plazo la transferibilidad para la cancelación de obligaciones tributarias nacionales, de los títulos públicos previstos en los decretos referidos en el artículo 1° del presente decreto.

Art. 3° – Sustitúyese el artículo 3° del decreto 1.657/02, el que quedará redactado como sigue:

Artículo 3°: Dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días contados a partir de la fecha de publicación del presente la Caja de Valores Sociedad Anónima deberá informar a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía las tenencias de títulos públicos comprendidos en el artículo 1° del decreto 1.657/02, registradas a la fecha de publicación del mismo.

Art. 4° – Los tenedores de Certificados de Crédito Fiscal y Certificados de Ejercicio de Opción Impositiva originados en la conversión autorizada por los decretos 424/01, 1.005/01 y 1.226/01 que ya se encontraban registrados en la Caja de Valores Sociedad Anónima a la fecha de entrada en vigencia del decreto 1.657/02, podrán volver al título original, según el régimen vigente.

Art. 5° – Dispónese un cupo mensual de ochenta millones de pesos (\$ 80.000.000), hasta la fecha

de sanción de la ley prevista en el artículo 4° del decreto 1.657/02, para la aplicación a la cancelación de obligaciones tributarias nacionales de los cupones de intereses, vencidos o a vencer hasta la fecha de sanción de dicha ley, de Letras Externas de la República Argentina en dólares estadounidenses Encuesta + 4,95 % 2001-2004 y de Letras Externas de la República Argentina en dólares estadounidenses Badlar + 2,98 % 2001-2004, emitidas en el marco del decreto 424/01 y modificaciones, así como de los títulos previstos en los decretos 1.005/01 y 1.226/01. El cupo previsto para la cancelación de obligaciones tributarias nacionales se asignará a la parte correspondiente a la Nación en la coparticipación primaria, sin incidir en la parte correspondiente a las provincias.

Art. 6° – A los fines de la utilización del cupo mensual previsto en el presente decreto, la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía dispondrá la realización de licitaciones mensuales, a las que podrán presentarse los tenedores de títulos que queden comprendidos en el artículo anterior, para realizar una oferta de cancelación de obligaciones tributarias nacionales compuesta por la proporción que propongan entre pesos e imputación de dichos títulos.

Art. 7° – La Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, sobre la base de las ofertas recibidas, asignará el cupo mensual previsto a quienes hubieran ofrecido mayor proporción de pesos, hasta completar el cupo mensual establecido para la recepción de títulos.

Art. 8° – El presente decreto entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 9° – Dése cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 10. – Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. Decreto 2.243

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Jorge R. Matzkin.
– Graciela M. Giannettasio. – Roberto Lavagna. – José H. Jaunarena. – Juan J. Alvarez. – Graciela Camaño. – María N. Doga. – Ginés M. González García.*

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional (ley 25.561) ha considerado el expediente P.E.-124-02, a través del cual tramita el decreto 2.243/02; y, por las razones dará el miembro informante, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Que el Poder Ejecutivo nacional, en el dictado del decreto 2.243/02, no actuó dentro del marco de las facultades delegadas por la ley 25.561.

2. Que la presente resolución no analiza el ejercicio que de las atribuciones del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, hiciera el Poder Ejecutivo nacional al dictar el decreto 2.243/02, por no tratarse de poderes delegados sino de facultades propias del Congreso que deben ser sometidas por mandato constitucional a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, pendiente aún de creación. No obstante lo cual, de ser competente, correspondería declarar la nulidad del decreto por haber actuado el Poder Ejecutivo en violación a la delegación efectuada por la ley 25.561.

3. Que corresponde el archivo de los expedientes en relación a la competencia de seguimiento de las facultades delegadas.

4. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, a la Sindicatura General de la Nación y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Sala de la comisión, 31 de marzo de 2005.

María A. González.

INFORME

Honorable Congreso:

Entendemos que el Poder Ejecutivo nacional no ha actuado, en este caso, dentro del marco de las facultades delegadas por el Poder Legislativo en las leyes 25.561 y 25.790.

El artículo 1° de la ley 25.561 no delega facultad legislativa alguna en el Poder Ejecutivo. Este artículo, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 76 de la Constitución Nacional, se limita a definir cuáles son las bases de la delegación de facultades legislativas, que procederá a realizar en otros artículos de la ley. El artículo 1° de la ley 25.561 delinea cuáles son las materias de administración nacional que se encuentran en emergencia, mas no dispone delegación alguna.

El artículo 76 de la Constitución Nacional es una norma de carácter prohibitivo: prohíbe la delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo nacional de manera clara e inconfundible. Como principio, pues, la delegación de facultades legislativas es inconducente. Luego, la norma establece las excepciones al principio. De tal manera la interpretación de estas excepciones es, por su propia naturaleza, restrictiva. Así, las delegaciones de facultades legislativas han de ser realizadas por el Congreso Nacional, sentando cuáles serán las bases de las delegaciones –lo cual se halla cumplimentado en el

artículo 1° de la ley 25.561– y de manera expresa y taxativa.

Una intelección que pretendiera que el artículo 1° constituye una delegación de facultades legislativas, resultaría, entonces, inconstitucional porque admitiría que ha sido intención del legislador generalizar la delegación de sus potestades, lo cual le está vedado de modo terminante por el artículo 76 de la Constitución Nacional. Pero, además, resultaría francamente incongruente con el contenido de la ley que establece delegaciones expresas en sus artículos 2°, 9°, 11, 13 y 15. ¿Qué coherencia puede tener una delegación expresa cuando la misma ya ha sido realizada en forma genérica?

En función de todo lo anterior, no cabe sino concluir que el Poder Ejecutivo nacional sólo puede emitir actos de naturaleza legislativa con fundamento en la delegación de facultades parlamentarias, cuando lo hace dentro del marco taxativo de lo dispuesto en los artículos 2°, 9°, 11, 13 y 15 de la ley 25.561, ya mentados, y del artículo 4° de la ley 25.790, con las limitaciones y condiciones que éste impone.

Debemos poner de resalto que la doctrina jurídica nacional y comparada, así como la jurisprudencia de todos los tribunales nacionales –y la de todos los tribunales republicanos del mundo– es absolutamente pacífica en cuanto a que las delegaciones de poderes legislativos al Poder Ejecutivo, cuando son admitidas, deben ser realizadas de forma expresa, taxativa y excepcional.

Nos encontramos aquí, pues, en presencia del ejercicio espurio, por parte del Poder Ejecutivo, de una facultad legislativa que el Congreso de la Nación no delegó.

En relación a lo dispuesto por el decreto en cuestión cabe destacar que ya fue objeto de opinión por parte de esta Comisión Bicameral al tratar el similar 493 del 2005, que suspende hasta tanto haya finalizado la operación de canje voluntario de títulos de la deuda pública externa el régimen que permite pagar obligaciones tributarias nacionales con títulos de la deuda pública, creado por Cavallo mediante los decretos 424/2001, 1.615/2001, 1.005/2001 y 1.226/2001. No estamos en desacuerdo con la suspensión decretada, pero creemos que los mismos deben lisa y llanamente derogarse.

Volviendo al pretendido fundamento del decreto en cuestión en lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional, cabe señalar que esta Comisión Bicameral de Seguimiento de los Poderes Delegados carece de competencia para abocarse a su estudio.

Los decretos que, con fundamento –real o aparente– en el artículo 99, inciso 3°, de la Carta Fundamental, dicte el Poder Ejecutivo nacional, deben ser evaluados por la Comisión Bicameral cuya creación ordena dicho artículo.

El hecho que, por las razones políticas que fuera, el Poder Legislativo haya elegido hacer caso omiso de la obligación republicana en que se encuentra de dar cumplimiento a los mandatos constitucionales, instrumentando la creación de dicha Comisión Bicameral, en modo alguno autoriza a extender la competencia que la ley le asigna a esta Comisión.

Corresponde, en cambio, que tras 10 años de alzamiento por omisión contra la Constitución Nacional, el Honorable Congreso se decida, de una buena y santa vez, a abandonar el rumbo de la componenda de conveniencia con el Poder Ejecutivo y cree la Comisión Bicameral que constitucionalmente corresponde.

María A. González.

