

# SESIONES ORDINARIAS

## 2005

# ORDEN DEL DIA N° 2197

### COMISION BICAMERAL DE SEGUIMIENTO DE LAS FACULTADES DELEGADAS AL PODER EJECUTIVO NACIONAL (LEY 25.561)

Impreso el día 29 de abril de 2005

Término del artículo 113: 10 de mayo de 2005

**SUMARIO:** Decreto 493/2004. 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. (15-P.E.-2004.)

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 15-P.E.-04, a través del cual tramita el decreto 493 del 20 de abril de 2004, (mensaje 494/04 del 20-4-04) por el cual se suspende el régimen para la cancelación de obligaciones tributarias nacionales con títulos de la deuda pública, hasta tanto haya finalizado la operación de canje voluntario de Títulos de la Deuda Pública Nacional; 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 493/2004 del 20 de abril de 2004.

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, 3 de marzo de 2005.

*María S. Leonelli. – María L. Leguizamón. – Graciela Camaño. – Jorge M. Capitanich. – Marcelo López Arias. – Hugo D. Toledo. – Ernesto R. Sanz.*

#### INFORME

*Honorable Congreso:*

I) *El decreto 493/2004*

A través del dictado de dicho decreto se dispuso lo siguiente:

a) Suspender 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, hasta tanto haya finalizado la operación de canje voluntario de Títulos de la Deuda Pública Externa contemplada en el artículo 24 del decreto 1.387 de fecha 1° de noviembre de 2001 (v. artículo 1°);

b) Suspender por el plazo, referido en el artículo 1° del decreto el mecanismo licitatorio dispuesto en los artículos 5°, 6°, y 7° del decreto 2.243/02, el decreto 1.264/03, y las resoluciones 7 de fecha 8 de enero de 2003; 13 de fecha 30 de enero de 2003; y 21 de fecha 26 de febrero de 2003, todas de la Secretaría de Hacienda del ex Ministerio de Economía, así como el correspondiente a las licitaciones oportunamente suspendidas por las resoluciones 134 de fecha 27 de octubre de 2003; 165 de fecha 13 de no-

viembre de 2003; y 186 de fecha 25 de noviembre de 2003, todas de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción (v. artículo 2°).

## 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 493/2004, 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 aquéllas hiciere el Poder Ejecutivo. Para ello, en la ley 25.561 se previó la creación de una comisión.

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 procedente 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 Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo nacional, se aconseja la aprobación del presente dictamen.

*María S. Leonelli. – Jorge M. Capitanich.*

## Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 20 de abril de 2004.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 493 del 20 de abril de 2004.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 494

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Roberto Lavagna. – Alberto A. Fernández.*

Buenos Aires, 20 de abril de 2004.

Visto el expediente S01:0236697/2003 del registro del Ministerio de Economía y Producción, la ley 25.561 y sus modificaciones, los decretos 1.657 de fecha 5 de septiembre de 2002; 2.243 de fecha 6 de noviembre de 2002; 1.264 de fecha 22 de mayo de 2003; y las resoluciones 7 de fecha 8 de enero de 2003; 13 de fecha 30 de enero de 2003; 21 de fecha 26 de febrero de 2003, todas de la Secretaría de Hacienda del ex Ministerio de Economía, 134 de fecha 27 de octubre de 2003; 165 de fecha 13 de noviembre de 2003; y 186 de fecha 25 de noviembre de 2003, todas de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción, y

### CONSIDERANDO:

Que el Estado nacional ha iniciado el proceso de renegociación de la deuda soberana contraída con anterioridad al 31 de diciembre de 2001 y, en ese marco, ha formulado a los acreedores una propuesta de reestructuración de la misma.

Que el referido proceso de renegociación se estructura sobre la base del principio de trato igualitario a dispensar a todos los acreedores, lo que impone la necesidad de desarrollar un accionar armónico, consistente, equitativo, e igualador respecto de todos los títulos emitidos e involucrados en las negociaciones abiertas o a abrirse a partir de la iniciación de aquél.

Que 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, establecieron un régimen para la cancelación de obligaciones tributarias nacionales con títulos de la deuda pública.

Que teniendo en cuenta el diferimiento de pagos de los servicios de la deuda pública y a fin de no discriminar entre distintos acreedores de deuda pública externa, resulta necesario suspender el poder cancelatorio de obligaciones tributarias nacionales otorgado a través de los decretos citados en el considerando anterior, hasta tanto finalice el proceso de renegociación de la deuda pública.

Que el decreto 2.243 de fecha 6 de noviembre de 2002 y su modificatorio 1.264 de fecha 22 de mayo de 2003 dispusieron el marco de instrumentación del régimen para la cancelación de obligaciones tributarias nacionales con títulos de la deuda pública establecidos por los decretos 424/01; 1.615/01; 1.005/01 y 1.226/01, y en consecuencia carecen de operatividad durante el plazo en el que el poder cancelatorio de los títulos se encuentre suspendido, motivo por el cual corresponde disponer también su suspensión por igual plazo.

Que el mencionado proceso de reestructuración de la deuda pública constituye, por su carácter y magnitud, una situación sin precedentes, que no pudo ser contemplada al momento de la sanción de la ley 25.561 de emergencia económica, motivo por el cual resulta de toda urgencia y necesidad el dictado del presente decreto, toda vez que circunstancias excepcionales existentes hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Producción, 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° – Suspendese 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, hasta tanto haya finalizado la operación de canje voluntario de Títulos de la Deuda Pública Externa contemplada en el artículo 24 del decreto 1.387 de fecha 1° de noviembre de 2001.

Art. 2° – Suspendese por el plazo referido en el artículo 1° del presente decreto el mecanismo licitatorio dispuesto en los artículos 5°, 6°, y 7° del decreto 2.243/02; el decreto 1.264/03, y las resoluciones 7 de fecha 8 de enero de 2003; 13 de fecha 30 de enero de 2003; y 21 de fecha 26 de febrero de 2003, todas de la Secretaría de Hacienda del ex Ministerio de Economía así como el correspondiente a las licitaciones oportunamente suspendidas por las resoluciones 134 de fecha 27 de octubre de 2003; 165 de fecha 13 de noviembre de 2003; y 186 de fecha 25 de noviembre de 2003, todas de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción.

Art. 3° – El presente decreto entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 4° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 5° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 493

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Roberto Lavagna. – Gustavo O. Béliz. – Julio M. De Vido. – Carlos A. Tomada. – Rafael A. Bielsa. – Ginés González García. – Alicia M. Kirchner. – José B. Pampuro. – Daniel F. Filmus. – Aníbal Fernández.*

## 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 15-P.E.-04, a través del cual tramita el decreto 493/04; y, por las razones que 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 493/2004, 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 493/2004, 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 del artículo referido.

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, 3 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 del 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,

cundo son admitidas, debe ser realizada 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 con lo dispuesto por el decreto en cuestión, 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.

Mediante estos decretos se autorizó la emisión de LETE por u\$s 3.750 millones, certificados de crédito fiscal por \$ 1.000 millones y por la renta de la deuda pública entre agosto y diciembre del 2001 (período de vigencia del decreto 1005), con la especial capacidad de ser considerados dinero al momento de pagar impuestos.

El régimen permitió obtener exorbitantes ganancias al comprar títulos de la deuda al valor de mercado y utilizarlos para pagar impuestos a su valor nominal, a tal punto que se creó una especial exención de ganancias para éstas.

El decreto suspendió la vigencia de estos decretos, estableció que los poseedores deberían informar al Sistema de Administración Financiera del Estado Nacional y obligó, en su artículo 4°, al Ministerio de Economía a elevar al Poder Ejecutivo nacional un proyecto de ley “que contemple la adecuación del uso de los títulos públicos mencionados a las posibilidades presupuestarias de cada uno de los ejercicios futuros”.

En el 2002, mediante los decretos 2.243/2002 y 1.264/2003 se estableció un cupo mensual de 80 millones para la aplicación de estos títulos al pago de impuestos, distribuidos mediante licitación, ganándola quien ofreciera mayor deuda por pesos.

La conclusión de la operación del canje implica la vigencia de los decretos suspendidos. Como títulos emitidos con anterioridad al *default* entendemos que han sido incluidos en él, y por tanto han desaparecido los títulos con poder cancelatorio de tributos, no pudiendo afirmarlo con certeza, particularmente en los Certificados de Crédito Fiscal (CCF).

Los montos de deuda pública por estos títulos al 30-9-04 asciende a:

CCF/Pesificado ....	\$ 181.603.959,68
LETE .....	\$ 1.622.441.154,91

Volviendo al pretendido fundamento del decreto en cuestión en lo dispuesto por el artículo 99, inci-

so 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 de que, por las razones políticas que fuera, el Poder Legislativo haya elegido hacer caso omiso de la obligación republicana en que se encuen-

tra 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.*

