

SESIONES ORDINARIAS

2006

ORDEN DEL DIA N° 551

COMISION BICAMERAL DE SEGUIMIENTO DE LAS FACULTADES
DELEGADAS AL PODER EJECUTIVO NACIONAL – LEY 25.561

Impreso el día 12 de julio de 2006

Término del artículo 113: 21 de julio de 2006

SUMARIO: **Resolución** por la que se establece que en el dictado del decreto 2.209/02 el Poder Ejecutivo actuó dentro del marco de las facultades delegadas por la ley 25.561. (120-PE.-2002.)

I. Dictamen de mayoría.

II. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional (ley 25.561) ha considerado el expediente PE 120/02, a través del cual tramita el decreto 2.209/02; 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 2.209/2002, actuó dentro del marco de las facultades delegadas por la ley 25.561.

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

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

De conformidad con el reglamento establecido este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 16 de diciembre de 2004.

Ernesto Sanz. – María S. Leonelli. – Hugo D. Toledo. – Mirian B. Curletti. – Marcelo López Arias. – Mabel H. Müller.

INFORME

*Honorable Cámara:*I) *El decreto 2.209/02*

Exceptuáse al Banco de la Nación Argentina, al Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. y al Fondo Fiduciario de Asistencia a Entidades Financieras y de Seguros de lo dispuesto por el artículo 5° inciso a) de la ley 25.152, modificado por el artículo 48 de la ley 25.565.

Fue dictado el 30/10/2002 por el Poder Ejecutivo nacional, en ejercicio de las facultades delegadas por la ley 25.561, según surge de sus considerandos.

De acuerdo con lo preceptuado por el artículo 1° de la carta orgánica aprobada por la ley 21.799 y modificatorias, el Banco de la Nación Argentina es una entidad autárquica del Estado nacional, con autonomía presupuestaria y administrativa, que se rige por dicha ley, la Ley de Entidades Financieras, 21.526, y sus modificatorias, y demás normas legales concordantes, debiendo coordinar su acción con las políticas económicas financieras que establezca el gobierno nacional.

Conforme el artículo 3° de la citada carta orgánica, el Banco de la Nación Argentina tiene por objeto primordial prestar asistencia financiera a las micro, pequeñas y medianas empresas, cualquiera fuere la actividad económica en la que actúen.

El decreto 2.703/91, dispuso la constitución del Banco de Inversión y Comercio Exterior S. A., para que actuase como una entidad financiera organizada jurídicamente según las disposiciones de la ley 19.550 y modificatorias, con personería jurídica propia y diferenciada del Estado nacional, fue constituido y organizado como una sociedad anónima, sujeto al derecho privado, a fin de que las actividades de carácter comercial, sean desarrolladas con la mayor agilidad posible.

Desde el inicio de sus actividades, el Banco de Inversión y Comercio Exterior Sociedad Anónima ha venido actuando como un banco comercial de segundo grado empleando recursos propios, por lo que su accionar no ocasiona gastos al Estado nacional.

Tanto el Banco de la Nación Argentina como el Banco de Inversión y Comercio Exterior Sociedad Anónima han organizado diversos fideicomisos destinados a otorgar asistencia crediticia dentro de los límites de su objeto social, participando en ellos en carácter de fiduciarios.

Por el decreto 342 del 18 de abril de 2000 se constituyó el Fondo Fiduciario de Asistencia a Entidades Financieras y de Seguros, con el objeto, entre otros, de suscribir e integrar aportes de capital, otorgar préstamos convertibles o no en acciones y otorgar avales, fianzas y/u otras garantías a entidades financieras, a entidades de seguros y a sus sociedades controlantes.

Dicho fondo fiduciario se creó con el fin de apuntalar desde el Estado nacional el fortalecimiento y la capitalización de las entidades mencionadas, dando continuidad al proceso iniciado con la creación del Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria.

Por el decreto 456 del 8 de marzo 2002 se prorrogó la actuación de dicho fondo hasta el 29 de febrero del año 2004.

Lo sostenido precedentemente resulta de particular importancia, toda vez que, por un lado, el artículo 1º de la ley 25.561 declara la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, y, por otro, que el artículo 1º de la ley 25.563 declara la emergencia productiva y crediticia originada en la situación de crisis por la que atraviesa el país.

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 2209/02, el mismo se enmarca en el artículo 1º de la ley 25.561, en cuanto declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera 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 el 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 hiciera 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 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 expuesto, habiendo dado cumplimiento a la intervención prevista en el artículo 20 de la ley 25.561, se aconseja la aprobación del presente dictamen.

Ernesto Sanz.

Buenos Aires, 30 de octubre de 2002.

Al Honorable Congreso de la Nación:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 2.209 del 30 de octubre de 2002, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad
Mensaje 2.210.

EDUARDO A. DUHALDE.

Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna

Buenos Aires, 30 de octubre de 2006.

VISTO el expediente SO1:0236978/2002 del Registro del Ministerio de Economía, las leyes 19.550, 21.526, 21.799, 25.152, 25.561, 25.563 y 25.565, sus modificatorias y complementarias y los decretos 2.703 del 20 de diciembre de 1991, 342 del 18 de abril de 2000 y 456 del 8 de marzo de 2002, y

CONSIDERANDO

Que de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 1º de la carta orgánica aprobada por la ley 21.799 y modificatorias, el Banco de la Nación Argentina es una entidad autárquica del Estado nacional, con

autonomía presupuestaria y administrativa, que se rige por dicha ley, la Ley de Entidades Financieras, 21.526 y sus modificatorias, y demás normas legales concordantes, debiendo coordinar su acción con las políticas económicas financieras que establezca el gobierno nacional.

Que conforme el artículo 3° de la citada carta orgánica, el Banco de la Nación Argentina tiene por objeto primordial prestar asistencia financiera a las micro, pequeñas y medianas empresas, cualquiera fuere la actividad económica en la que actúen.

Que por su parte, en virtud del decreto 2.703/91, se dispuso la constitución del Banco de Inversión y Comercio Exterior Sociedad Anónima, para que actuase como una entidad financiera organizada jurídicamente según las disposiciones de la ley 19.550 y modificatorias, con personería jurídica propia y diferenciada del Estado nacional.

Que el Banco de Inversión y Comercio Exterior Sociedad Anónima fue constituido y organizado como una sociedad anónima, sujeto al derecho privado, a fin de que las actividades de carácter comercial, sean desarrolladas con la mayor agilidad posible.

Que desde el inicio de sus actividades, el Banco de Inversión y Comercio Exterior Sociedad Anónima ha venido actuando como un banco comercial de segundo grado empleando recursos propios, por lo que su accionar no ocasiona gastos al Estado nacional.

Que en tal contexto y como parte de su operatoria, tanto el Banco de la Nación Argentina como el Banco de Inversión y Comercio Exterior Sociedad Anónima han organizado diversos fideicomisos destinados a otorgar asistencia crediticia dentro de los límites de su objeto social, participando en ellos en carácter de fiduciarios.

Que en el marco de la actual situación en que se encuentra el sistema financiero nacional, la financiación de la actividad exportadora y de las inversiones productivas a través de fideicomisos, se presenta como una de las herramientas estratégicas fundamentales, para lograr el objetivo de retomar el camino del crecimiento económico.

Que por otro lado, por el decreto 342 del 18 de abril de 2000 se constituyó el Fondo Fiduciario de Asistencia a Entidades Financieras y de Seguros, con el objeto, entre otros, de suscribir e integrar aportes de capital, otorgar préstamos convertibles o no en acciones y otorgar avales, fianzas y/u otras garantías a entidades financieras, a entidades de seguros y a sus sociedades controlantes.

Que dicho fondo fiduciario se creó con el fin de apuntalar desde el Estado nacional el fortalecimiento y la capitalización de las entidades mencionadas, dando continuidad al proceso iniciado con la creación del Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria.

Que por el decreto 456 del 8 de marzo de 2002 se prorrogó la actuación de dicho fondo hasta el 29 de febrero del año 2004.

Que en este sentido, el fideicomiso como instrumento financiero permite estructurar modelos de préstamos o garantías que respaldan la asistencia que presta el citado fondo.

Que lo sostenido en los anteriores considerandos resulta de particular importancia, toda vez que, por un lado, el artículo 1° de la ley 25.561 declara la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, y, por otro, que el artículo 1° de la ley 25.563 declara la emergencia productiva y crediticia originada en la situación de crisis por la que atraviesa el país.

Que por otra parte, el artículo 5° inciso a) de la ley 25.152 modificado por el artículo 48 de la ley 25.565, establece que “ Toda creación de organismo descentralizado, empresa pública de cualquier naturaleza y fondo fiduciario integrado total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado nacional, requerirá del dictado de una ley ”.

Que no se advierten razones para que la norma referida en el párrafo anterior alcance a los fideicomisos en que participen el Banco de la Nación Argentina y el Banco de Inversión y Comercio Exterior Sociedad Anónima ni al Fondo Fiduciario de Asistencia a Entidades Financieras y de Seguros.

Que mantener un criterio distinto del antes señalado, dificulta la normal operatoria llevada a cabo por ambas entidades financieras con sus propios recursos, sin que ello signifique una mejora en términos de eficiencia y calidad de la gestión pública.

Que en el caso se evidencian circunstancias excepcionales que 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 ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en virtud de la facultades concedidas por el artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Exceptúase al Banco de la Nación Argentina, al Banco de Inversión y Comercio Exterior Sociedad Anónima y al Fondo Fiduciario de Asistencia a Entidades Financieras y de Seguros de lo dispuesto por el artículo 5° inciso a) de la ley 25.152, modificado por el artículo 48 de la ley 25.565, en lo que se refiere a la integración total o parcial de fondos fiduciarios.

Art. 2° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 3º – Comuníquese, pùbliques, dese a la Dirección nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 2.209

EDUARDO A. DUHALDE.

Alfredo N. Atanasof. – Jorge R. Matzkin. – Aníbal D. Fernández. – Carlos F. Ruckauf. – José O. Jaunarena. – María N. Doga. – Graciela Camaño. – Roberto Lavagna. – Gines Mario González García. – Graciela Giannettasio.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional (ley 25.561) ha considerado el expediente PE 120/02, a través del cual tramita el decreto 2.209/02; 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 2.209/2002, 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 1.506/2004 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 del expediente 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.

De conformidad con el reglamento, este dictamen pasa directamente a la orden del día.

Sala de comisión, 16 de diciembre de 2004.

María A. González.

INFORME

Honorable Cámara:

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 1º 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 1º de la ley 25.561 delinea cuáles son las materias de administración nacional que se encuentran en emergencia, más 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 1º de la ley 25.561– y de manera expresa y taxativa.

Una intelección que pretendiera que el artículo 1º 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 2º, 9º, 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, cuando lo hace dentro del marco taxativo de lo dispuesto en los artículos 2º, 9º, 11, 13 y 15 de la ley 25.561, ya mentados, y del artículo 4º 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, 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 particular, el decreto bajo estudio, establece exceptuar al Banco de la Nación Argentina, al Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. y al Fondo Fiduciario de Asistencia a Entidades Financieras y de Seguros a cumplir con lo dispuesto por el artículo 5° inciso a) de la ley 25.152 modificado por el artículo 48 de la ley 25.565, que establece que “toda creación de organismo descentralizado, empresa pública de cualquier naturaleza y fondo fiduciario integrado total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado nacional requerirá del dictado de una ley”.

El Poder Ejecutivo no puede ni debe establecer límites ni decidir qué materias requieren o no del dictado de una ley, la potestad legislativa está claramente delimitada en la Constitución Nacional y pertenecen al Congreso de la Nación, y a su vez las materias de su competencia están claramente definidas en el artículo 75 de la Carta Magna, con un amplio margen de reserva previsto en el inciso 32 del precitado artículo.

En consonancia con lo expuesto, menos aún, está permitido delegar en organismos de la administración la facultad de crear nuevos fondos fiduciarios integrados con bienes o fondo del Estado nacional.

En relación con el 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 cada omisión 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 asigne 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.

ANTECEDENTE

(Orden del Día Nº 320/06)

Buenos Aires, 10 de mayo de 2006.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el 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 2.209/2002, actuó dentro del marco de las facultades delegadas por la ley 25.561.

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

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

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO LÓPEZ ARIAS.

Juan J. Canals.