

SESIONES ORDINARIAS
2009
ORDEN DEL DIA N° 2198

COMISION DE PRESUPUESTO Y HACIENDA**Impreso el día 11 de noviembre de 2009**

Término del artículo 113: 20 de noviembre 2009

SUMARIO: **Le** 26.204, de emergencia económica. Prórroga de su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2011. (33-P.E.-2009.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **Dictamen de minoría.**
- IV. **Dictamen de minoría.**
- V. **Dictamen de minoría.**

I**Dictamen de mayoría***Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el mensaje 1.646 del 3 de noviembre de 2009 y proyecto de ley por el cual se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2011 la vigencia de la ley 26.204, emergencia económica; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su sanción.

Sala de la comisión, 10 de noviembre de 2009.

Gustavo A. Marconato. – María G. de la Rosa. – María J. Acosta. – Rosana A. Bertone. – Lía F. Bianco. – Alberto Cantero Gutiérrez. – María G. Carmona. – Jorge A. Cejas. – Luis F. J. Cigogna. – Patricia S. Fadel. – María t. García. – Juan C. Gioja. – Ruperto E. Godoy. – Griselda N. Herrera. – Beatriz L. Korenfeld. – Antonio A. M. Morante. – Carlos J. Moreno. – Guillermo A. Pereyra. – Jorge R. Pérez. – Carlos D. Snopek. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Mariano F. West.

Disidencia parcial:

Juan M. Pais.

Disidencia total:

Sergio A. Basteiro.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2011 la vigencia de la ley 26.204, prorrogada por sus similares 26.339 y 26.456.

Art. 2° – La presente ley entrará en vigencia a partir del 1° de enero de 2010.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Aníbal D. Fernández. – Amado Boudou.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda al analizar el proyecto de ley del Poder Ejecutivo, considera que las razones y fundamentos desarrollados en el mensaje son los suficientemente amplios, por lo que los hace suyos y así lo expresa.

Gustavo A. Marconato.

Buenos Aires, 3 noviembre de 2009.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad con el objeto de someter a su consideración un proyecto de ley que tiene por finalidad prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2011 la vigencia de la ley 26.204, prorrogada por sus similares 26.339 y 26.456.

La ley citada en último término prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2009 la emergencia económica declarada mediante la ley 25.561 y sus modificatorias,

así como diversa normativa referida a la renegociación de contratos de obras y servicios públicos, al estado de emergencia sanitaria nacional, a la emergencia ocupacional nacional, al Programa Jefes de Hogar, a las tareas de clasificación y traspaso de los beneficios del referido programa y a la emergencia alimentaria nacional.

Pese a la positiva recuperación económica y social experimentada hasta el presente, desde los críticos momentos acontecidos en nuestro país en oportunidad de la sanción de la referida ley 25.561 y sus modificatorias, el escenario del mundo se ha transformado sustancialmente. La agudización de la crisis internacional, con origen en el mercado financiero de los Estados Unidos de América, y que luego se propagó inmediatamente, dada la estrecha interdependencia de los mercados bursátiles y cambiarios y de los principales bienes objeto del comercio internacional, amerita la adopción de medidas preventivas que le permitan al país minimizar los eventuales efectos negativos de esta crisis devenida en global.

Si bien se entiende que la fortaleza del sistema financiero argentino no está en discusión, que las finanzas públicas proyectan una situación superavitaria y que la balanza de pagos del país confirma un intercambio positivo con el resto del mundo, lo cambiante de la crisis y sus variadas mutaciones recomiendan solicitar a vuestra honorabilidad prorrogar por dos (2) años el estado de emergencia.

Las decisiones hasta aquí adoptadas por el Poder Ejecutivo nacional se reforzarán con los instrumentos de la norma que tendrá a bien sancionar el Honorable Congreso de la Nación, con el fin de garantizar las fuentes de trabajo, el nivel de empleo y la actividad económica. Acciones que, en correcta armonía, resguardarán a nuestra sociedad del estado de incertidumbre generalizado y el consiguiente temor que afecta a la población mundial.

Atento lo expuesto, se solicita a vuestra honorabilidad la sanción del proyecto de ley que se remite a su consideración.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.646

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.
Aníbal D. Fernández. – Amado Boudou.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el mensaje 1.646 y proyecto de ley del 3 de noviembre de 2009 por el cual se proroga hasta el 31 de diciembre de 2011 la vigencia de la ley 26.204 (emergencia económica), (33-P.E.-2009) y por

las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Derógase la ley 26.204, prorrogada por sus similares 26.339 y 26.456.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 10 de noviembre de 2009.

Miguel A. Giubergia. – Margarita B. Beveraggi. – Silvia B. Lemos. – Heriberto A. Martínez Oddone.

INFORME

Honorable Cámara:

Consideramos que, dada la situación económico-financiera que vive el país, no es necesario ni conveniente que continúe vigente la emergencia económica.

Sala de la comisión, 10 de noviembre de 2009.

Miguel A. Giubergia. – Margarita B. Beveraggi. – Silvia B. Lemos. – Heriberto A. Martínez Oddone.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el mensaje 1.646 del 4 de noviembre de 2009, expediente 33-P.E.-09 y el proyecto de ley de prórroga hasta el 31 de diciembre de 2011 la vigencia de la ley 26.024, prorrogada por la ley 26.339 y 26.456, sobre emergencia económica; y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante aconseja la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Rechácese el proyecto de ley por el que se propicia prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2011 la vigencia de la ley 26.024, prorrogada por la ley 26.339 y 26.456, sobre emergencia económica, tramitado por el expediente 33-P.E.-09.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 10 de noviembre de 2009.

Juan C. Morán. – Adrián Pérez. – María F. Reyes.

INFORME

Honorable Cámara:

Realizar este dictamen aparece como la mejor muestra de que cada argumento que hemos dado a lo largo de los años era correcto. El año pasado, el mensaje era el 1.889 del 12 de noviembre de 2008 y fue firmado tan sólo con una semana de diferencia.

En aquel momento, una vez más sostuvimos que las delegaciones que se contenían en estas normas eran delegaciones prohibidas por la Constitución.

Un año después debemos decir lo mismo: el artículo 76 de la Constitución Nacional prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo y si bien la delegación es posible en materias determinadas de administración o de emergencia pública, lo hace con la exigencia de dos requisitos:

1. Que se fije un plazo para el ejercicio de las facultades delegadas.

2. Que se ejerzan dentro de las bases de la delegación que el Congreso debe establecer.

Si bien el proyecto fija el plazo de delegación hasta el 31 de diciembre de 2011, no establece “las bases de la delegación”, por lo cual resulta a todas luces inconstitucional.

Esto no se puede analizar sin referirse a lo que establece el artículo 1° de la ley 25.561, que dice:

“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 31 de diciembre de 2004, con arreglo a las bases que se especifican seguidamente:

”1. Proceder al reordenamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios.

”2. Reactivar el funcionamiento de la economía y mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos, con acento en un programa de desarrollo de las economías regionales.

”3. Crear condiciones para el crecimiento económico sustentable y compatible con la reestructuración de la deuda pública.

”4. Reglar la reestructuración de las obligaciones, en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario instituido en el artículo 2°”.

Es decir, las bases establecidas en los incisos 1 a 4 del artículo 1° de la ley de emergencia que se pretende prorrogar son de tal amplitud e imprecisión que no quedan materias excluidas de la delegación, lo cual impide controlar si las normas delegantes se han adecuado o no al patrón legislativo. Volvemos a presentar este test: podemos conocer qué ha querido delegar el Congreso: ¿a qué está autorizado el Poder Ejecutivo para reactivar el funcionamiento de la economía, o para crear condi-

ciones de crecimiento económico? Las posibilidades son innumerables, y no se establece ningún criterio que traduzca un límite para la delegación que pretende el Ejecutivo. Por eso, se afirma que esta delegación no tiene base: no se sabe lo que van a hacer, ni cómo ni con qué límites.

Así lo han entendido constitucionalistas, sosteniendo que “las bases de la delegación establecidas en esta ley 25.561 no pudieron ser más amplias y diversas [...]. En buen romance, el Poder Ejecutivo quedaba autorizado para intervenir, modificando –repartiendo premios y castigos redistribucionistas todos los contratos ya celebrados; mudar los términos de las convenciones entre particulares y de éstos con la administración pública...”, agregando que ello “merece reparos constitucionales”. (Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, La Ley, Buenos Aires, 2003, páginas 623/624.)

Es por ello que por séptima vez nos encontramos prorrogando la posibilidad del Poder Ejecutivo de seguir equivocándose en el diseño de la forma para salir de la emergencia, toda vez que nuestra imprecisión se lo permite. Con la prórroga de la ley 25.561, una vez más, concedamos facultades extraordinarias y la suma del poder público, para hacer algo que no supo hacer cuando como consecuencia del viento a favor que otorgaba el contexto internacional favorable la economía argentina registraba altas tasas de crecimiento.

Ya en el dictamen del 2008 mencionamos nuestra convicción de que tanto el artículo 29 de la Constitución Nacional, que prohíbe al Congreso otorgar facultades extraordinarias o la suma del poder público al Poder Ejecutivo nacional, y el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, que prohíbe al Poder Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo, nos impone asumir la responsabilidad que como Congreso de la Nación tenemos.

Esta nueva delegación de facultades agrava las delegaciones contenidas en el presupuesto y las establecidas en el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, así como la reglamentación de los DNU que establece la plena vigencia del decreto para el caso que el Parlamento no se expide sobre el mismo.

Un año más tarde, y después de haber transcurrido cerca de ocho años desde el momento que se aprobó por primera vez la ley de emergencia, vemos con preocupación que la política económica y social del gobierno sigue sin tener una estrategia global, integral y sistémica para el abordaje de los problemas. Sin capacidad de gestión y conducción, sólo se sostiene con la acumulación de superpoderes y una importante masa de recursos que le permite distribuir discrecionalmente. La prórroga de la emergencia con el único fin de continuar con la concentración del poder en pocas manos, no puede contar con nuestro apoyo si es que tomamos nuestra labor con la debida responsabilidad.

Asimismo es importante destacar que las prórrogas sistemáticas de la ley de emergencia se hicieron en un

contexto en donde proliferaron las políticas sociales tipo focalizadas, en donde el otorgamiento de la misma no depende sólo de la condición de vida sino en la discrecionalidad de quien lo otorga, lo que ha generado un sinnúmero de abusos en la utilización de este esquema clientelista.

La falta de una política adecuada de ingresos produjo un continuo deterioro en la distribución del ingreso, junto con una suba en el ingreso per cápita de más de 50 % en términos reales, pero con una distribución que se concentra cada vez más en menos manos, y un aumento de la pobreza, que a diferencia de lo que señalan las cifras oficiales supera en más del 30 %, y sobre ello no existe convicción política de parte del gobierno, ya que avanzar en efectivas políticas de inclusión social debería ser la prioridad y en función de ello debería estar enmarcada la verdadera emergencia.

En atención a todo lo expuesto, es que se solicita la aprobación del presente.

Sala de la comisión, 10 de noviembre de 2009.

Juan C. Morán. – Adrián Pérez. – María F. Reyes.

IV

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley 33-P.E.-09 sobre prórroga de la vigencia de la ley 26.204, de emergencia económica, prorrogada por las leyes 26.339 y 26.456, hasta el 31 de diciembre de 2011; y por la razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2010, el artículo 1° de la ley 25.561 sólo en lo que respecta a la renegociación de contratos de los servicios públicos establecida en los artículos 8°, 9°, 10 y 20 de la citada norma. Prorrógase, por igual plazo, las disposiciones de la ley 25.790 y sus modificatorias.

Art. 2° – Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2010, en los términos de la ley 26.077, el estado de emergencia sanitaria, alimentaria y ocupacional nacional; dispuesto respectivamente por los decretos 486/02, decreto 108/02, decreto 165/02 sus modificatorias y complementarias y el decreto 565/02, de creación del Programa Jefes de Hogar y aquellos planes o programas que lo complementen o sustituyan.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 10 de noviembre de 2009.

Marcelo E. López Arias.

INFORME

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, con el objeto de someter a su consideración el proyecto adjunto en el que se propicia la prórroga de la ley 25.561, hasta el 31 de diciembre de 2010, sólo en la parte que corresponde a la renegociación de los contratos de servicios públicos según las disposiciones que la misma norma establece en sus artículos 8°, 9°, 10 y 20.

También proponemos la prórroga de la ley 25.790, por idéntico plazo, ya que la misma complementa a la norma citada en el párrafo anterior (ley 25.561).

Si bien nada impide continuar con la renegociación de los contratos de servicios públicos, el reconocimiento del estado de emergencia permite establecer pautas diferentes para generar un período de transición que ha sido de suma utilidad para arribar a acuerdos y posibilitar un camino de readecuación contractual. La falta de prórroga de la norma vigente, generaría dos ámbitos de negociación, limitando al Poder Ejecutivo nacional las posibilidades negociables, creando una suerte de desbalance entre las empresas que negociaron antes y quienes no han llevado a cabo aún la renegociación.

Hemos efectuado un recorte a la emergencia declarada en el año 2002 que abarcaba los aspectos en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, ya que entendemos que la crítica situación que atravesaba el país en esos años ha cambiado y es por ello que las normas deben reflejar dichos cambios. Proponemos prorrogar la emergencia en materia alimentaria nacional al igual que la emergencia sanitaria, ya que estos aspectos aún son vulnerables y es necesario articular políticas públicas continuas y sostenidas para superar la situación crítica. En materia ocupacional prorrogamos el estado de emergencia para mantener vigente el Programa Jefes de Hogar que aún conserva algunos beneficiarios residuales que no han sido transferidos a otros planes y programas articulados por los ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social.

Por lo expuesto, propicio el presente dictamen en minoría.

Marcelo E. López Arias.

V

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el mensaje 1.646 del 03 de noviembre de 2009 y proyecto de ley expediente 33-P.E.-09, sobre prórroga hasta el 31 de diciembre de 2011 de la vigencia de la ley 26.204 (emergencia económica) y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que

dará el miembro informante aconseja la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Prorrógase hasta el 30 de junio de 2010 la vigencia de la ley 26.204, prorrogada por sus similares 26.339 y 26.456.

Art. 2° – Derógase el artículo 27 de la ley 26.122.

Art. 3° – A efectos de normalizar el marco normativo afectado por las leyes mencionadas en el artículo 1° de la presente ley, la comisión bicameral de seguimiento creada por el artículo 20 de la ley 25.561 deberá brindar a ambas Cámaras del Congreso de la Nación, con anterioridad al 31 de marzo de 2010, un informe detallado respecto del ejercicio de sus funciones de control, verificación y dictámenes sobre lo actuado por el Poder Ejecutivo.

Art. 4° – La presente ley entrará en vigencia a partir del 1° de enero de 2010.

Art. 5° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 10 de noviembre de 2009.

César A. Albrisi.

INFORME

Honorable Cámara:

La legislación de emergencia supone el desarrollo de situaciones excepcionales que perturban la aplicación del marco normativo vigente. El derecho constitucional acepta este imperativo de la dimensión sociológica de la ley como *ultima ratio* destinada a resguardar el poder estatal dentro de parámetros mínimos de organización.

El contexto económico, político y social característico de la Argentina, en el marco de la abrupta salida del régimen de convertibilidad, justificó la normativa de emergencia emanada en aquel momento. Sin embargo, es incompatible con el Estado de derecho la continuación indefinida de la excepcionalidad, toda vez que ésta debe entenderse como instrumento o remedio para recuperar las condiciones normales de institucionalidad.

La doctrina fija claramente el criterio de la limitación cronológica como aspecto básico para la validez de

la emergencia. En contraste, las reiteradas prórrogas suponen transformar la excepción en regla, violentando principios eminentes del orden constitucional. Más aún, la recuperación de las variables macroeconómicas y las evidentes muestras de vitalidad en diversos ámbitos de la vida productiva, contradicen la persistencia de las medidas aludidas. Insistir en lo contrario supone el riesgo de habilitar la arbitrariedad en el manejo de los asuntos públicos.

Por lo tanto, en cumplimiento del primario deber de legislar con responsabilidad y razonabilidad, corresponde al Congreso de la Nación decidir de manera equilibrada con el escenario actual, muy alejado de las condiciones críticas que motivaron las leyes en revisión.

No obstante, tal equilibrio impide una suspensión abrupta de las condiciones especiales surgidas de las leyes 25.561, 25.790 y 26.077. Eliminar sus efectos en forma inmediata significaría la paradoja de introducir inseguridad jurídica sobre reglas de juego precarias per se.

Dado que no se persigue una posición de fundamentalismo normalizador, gravoso en sus consecuencias generales sobre la sociedad, se erige como solución satisfactoria la continuidad acotada del marco excepcional, fijando su vigencia hasta el 30 de junio de 2010. Ello aporta un plazo lógico para proceder a las adecuaciones legislativas que requiere el retorno a la normalidad interrumpida durante más de siete años.

Adicionalmente, con el objetivo de no caer en improvisaciones facilistas o en el voluntarismo de prórrogas dilatadas, se recurre a la comisión bicameral creada en virtud del artículo 20 de la ley 25.561, entendiendo que en ejercicio de sus facultades originales auxiliarán a los diputados y senadores nacionales para la determinación de la mejor salida institucional al esquema legislativo de crisis cuyo fin se prevé de modo perentorio. Para tal meta se devuelven a la comisión aludida las potestades suprimidas por el artículo 27 de la ley 26.122, encargándosele informe a cada Cámara de este Honorable Congreso sobre las acciones de control y verificación ejercidas y los dictámenes emitidos sobre lo hecho por el Poder Ejecutivo en la materia, estimando imprescindible la utilidad de tales conclusiones.

De acuerdo a lo expuesto propiciamos la aprobación del presente proyecto.

César A. Albrisi.