

SESIONES ORDINARIAS

2013

ORDEN DEL DÍA N° 2462

COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Impreso el día: 17 de septiembre de 2013

Término del artículo 113: 26 de septiembre de 2013

SUMARIO: Ley 26.204 prorrogada por sus similares 26.339, 26.456, 26.563 y 26.729. Prórroga hasta el 31 de diciembre de 2015 de la vigencia de los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 6° de la misma. (7-P.E.-2013.)

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

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el mensaje 1.366/13 y el proyecto de ley del 11 de septiembre de 2013 por el cual se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2015 la vigencia de la ley 26.204, prorrogada por sus similares 26.339, 26.456, 26.563 y 26.729; 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, 17 de septiembre de 2013.

Roberto J. Feletti. – Eric Calcagno y Maillmann. – María L. Alonso. – José R. Uñac. – Andrés R. Arregui. – Raúl E. Barrandeguy. – Luis E. Basterra. – Nora E. Bedano. – Rosana A. Bertone. – Daniel A. Brue. – Jorge A. Cejas. – Marcos Cleri. – María E. P. Chieno. – Alfredo C. Dato. – Omar C. Félix. – Anabel Fernández Sagasti. – Andrea F. García. – María T. García. – Carlos S. Heller. – Carlos M. Kunkel. – Mario A. Metaza. – Carlos J. Moreno. – Juan M. Pais. – Julia A. Perié. – Gladys B. Soto. – Javier H. Tineo. –

Rodolfo F. Yarade. – María E. Zamarreño. – Alex R. Ziegler.

En disidencia total:

Alicia M. Ciciliani. – Graciela S. Villata. – Claudio R. Lozano.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2015 la vigencia de los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 6° de la ley 26.204 prorrogada por sus similares 26.339, 26.456, 26.563 y 26.729.

Art. 2° – La presente ley entrará en vigencia a partir del 1° de enero de 2014.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Juan M. Abal Medina. – Hernán Lorenzino.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda al analizar el mensaje 1.366/13 y el proyecto de ley del 11 de septiembre de 2013, por el cual se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2015 la vigencia de la ley 26.204, prorrogada por sus similares 26.339, 26.456, 26.563 y 26.729, ha aprobado el mismo, y por las razones expuestas, estima que corresponde su sanción.

Roberto J. Feletti.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el mensaje 1.366 y expediente 7-P.E.-

2013 por el cual se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2015 la vigencia de la ley 26.204, 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 31 de diciembre de 2014, la vigencia de los artículos 3° y 4° de la ley 26.204 prorrogada por sus similares 26.339, 26.456, 26.563 y 26.729.

Art. 2° – Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2014, la vigencia de los artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10 y 11 del decreto 108/2002.

Art. 3° – Modificase el artículo 3° del decreto 108/2002 el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 3°: El presupuesto general de la Nación de cada ejercicio deberá prever una partida de 1.000.000.000 pesos.

Art. 4° – La presente ley entrará en vigencia a partir del 1° de enero de 2014.

Art. 5° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 17 de septiembre de 2013.

*Miguel Á. Giubergia. – Jorge M. Álvarez.
– Miguel Á. Basse – Julio C. Martínez. –
Luis F. Sacca. – Enrique A. Vaquié.*

INFORME

Honorable Cámara:

La ley 25.561 de emergencia económica fue planteada como un conjunto de medidas puntuales, atentas a la crítica situación económica y social que vivió la República como consecuencia del régimen de convertibilidad.

En aquel momento, la economía registraba años sucesivos de estancamiento y depresión económica, altos niveles de desempleo, altos niveles de endeudamiento del sector público nacional, provincial y municipal generado por una acumulación de años con cuentas fiscales deficitarias.

La situación interna estuvo exacerbada por un contexto económico internacional poco favorable para la estructura productiva argentina, sesgada a la producción primaria, por el deterioro de los precios internacionales de las materias primas y la fuerte apreciación que tuvo el dólar norteamericano, divisa de referencia para el comercio internacional en general, y de materias primas en particular.

A partir del año 2003, el panorama económico internacional en que se vio inmersa la Argentina resultaba notoriamente diferente al de los años precedentes. El surgimiento de China e India como grandes consu-

midores de nuestro productos, transformó la realidad económica, y en gran medida la social de nuestro país.

El resultado de este entorno externo privilegiado, acompañado por ciertas decisiones acertadas de política económica –flotación cambiaria, reestructuración de la deuda, recuperación del sistema de jubilación–, permitieron una expansión del nivel de actividad a un ritmo anual en torno al 8 % entre los años 2003 y 2007. Lamentablemente, la errática política económica que prosiguió a dicha etapa redujo sensiblemente la tasa de crecimiento, elevó sustancialmente la tasa de inflación y apreció significativamente el tipo de cambio, lo que impidió continuar con el proceso de reducción del desempleo y mejora de la distribución del ingreso.

En este proceso, el Estado nacional pasó de recaudar fondos por el equivalente a 16 % del PIB, a obtener cerca del 40 % del PIB. La deuda pública nacional, sin incorporar el monto sujeto a litigio por quienes rechazaron la oferta de reestructuración, la deuda mantenida con el Club de París, y la deuda contingente sujeta a litigio en el tribunal arbitral relativo a inversiones (CIADI) tras el *default* y subsiguientes reestructuraciones, pasó de 166,4 % del PIB a menos de 45 % del PIB lo que implica una baja en la carga por servicios.

Situación similar se verificó en algunos distritos subnacionales, aún cuando su situación dista de ser la óptima como consecuencia del sistemático ahucamiento de la masa coparticipable que el Ejecutivo nacional fue produciendo, cercenando los derechos de las provincias y municipios de percibir recursos tributarios recaudados por la Nación, cuya afectación dista notoriamente del mandato constitucional (el impuesto a los créditos y débitos en cuentas bancarias o los derechos de exportación, son sólo algunos casos emblemáticos). De este modo, la política de acumulación de fondos del Ejecutivo nacional limitó la capacidad de las provincias y municipios de obtener mayores ingresos y poder realizar políticas fiscales consistentes con la conformación federal de la República.

Tal es así que, a pesar de registrar el período de crecimiento económico más prolongado de la historia económica nacional, centrado en la producción agrícola y sus actividades conexas, varios distritos debieron continuar luchando con el clientelismo del Ejecutivo nacional para acceder a fondos que en un contexto democrático, con un Poder Legislativo autónomo y en uso completo de sus facultades, les correspondería percibir.

A pesar de todo esto, el Poder Ejecutivo insiste sin solución de continuidad en propiciar sucesivas prórrogas para mantener en vigencia la ley 25.561 de emergencia económica con el simple objetivo de continuar administrando los asuntos públicos a su completo arbitrio, sobrepasando sus potestades constitucionales y evitando que el Congreso cumpla con su funciones esenciales: legislar –en especial en lo que hace a la materia tributaria– y controlar el correcto desempeño del Ejecutivo.

Si el fundamento fuera realmente la necesidad planteada por la situación económica, entonces la presentación del proyecto de presupuesto para el año 2013 ha sido una falacia publicitada bajo el lema de una economía blindada contra los males del contexto internacional, la abundancia de recursos para mantener la política clientelista hacia los ciudadanos y hacia los gobiernos subnacionales.

Por otro lado, si existieran dificultades financieras, en lugar de prodigar los recursos de los ciudadanos en subsidios mal dirigidos o la atención del funcionamiento deficiente de las compañías aéreas nacionales, se podría avanzar en un programa serio y consensuado de reducción y redireccionamiento del gasto que dé aire a las cuentas públicas.

En virtud de lo expuesto, estamos convencidos de que la República Argentina ha dejado atrás hace ya varios años la situación crítica que demandó la suspensión de atribuciones específicas de los diferentes poderes del Estado.

Tampoco vemos la necesidad de continuar con un conjunto de políticas relacionadas con la imposición de ciertos tributos o la suspensión del pago de obligaciones del gobierno para con sus ciudadanos y la comunidad internacional. Por todo esto, consideramos que, dada la situación económico-financiera que conforme explicita el Ejecutivo estaría viviendo el país desde hace ya varios años, no es necesario ni conveniente que continúe vigente la emergencia económica, resultando imperioso que el Congreso recobre sus plenas funciones para controlar los actos de gobierno.

Miguel Á. Giubergia.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el mensaje 1.366/13 y proyecto de ley del 11 de septiembre de 2013 por el cual se proroga hasta el 31 de diciembre de 2015 la vigencia de la ley 26.204, prorrogada por sus similares 26.339, 26.456, 26.563 y 26.729; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 17 de septiembre de 2013.

Julián M. Obiglio. – Alberto J. Triaca.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda, al analizar el mensaje 1.366/13 y proyecto de ley del 11 de septiembre de 2013, por el cual se proroga hasta el

31 de diciembre de 2015 la vigencia de la ley 26.204, prorrogada por sus similares 26.339, 26.456, 26.563 y 26.729, propicia el rechazo del proyecto del Poder Ejecutivo, en virtud de los fundamentos que a continuación se exponen.

El recurso de la legislación de “emergencia económica” ha dejado de ser, en la última década, un recurso excepcionalísimo, produciéndose una ordinarización o vulgarización político-jurídica del “estado de emergencia”. Lamentablemente, nuestro Poder Ejecutivo y nuestro Congreso de la Nación han usado y abusado de este mecanismo que concreta agravios para nuestros principios constitucionales y nuestra organización constitucional.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha determinado los alcances de esta legislación de emergencia en muchos pronunciamientos, remontándose –al menos– a 1922 con el caso “Ercolano c/ Lanteri de Renshaw” (*Fallos*, 136:161). Más recientemente (1990) ha definido claramente que “[...] cuando se configura una situación de grave perturbación económica, social o política que representa un máximo peligro para el país, el Estado democrático tiene la potestad y aún el imperioso deber de poner en vigencia un ‘derecho excepcional’” (*Fallos*, 246:237). Solamente en estos casos, de conmoción social, económica y política, la jurisprudencia de la Corte autoriza el recurso a un conjunto de ‘remedios extraordinarios’ (*Fallos*, 238: 76), destinados a asegurar la autodefensa de la comunidad y el restablecimiento de la normalidad social que la Constitución requiere” (*Fallos*, 313:1656). El ejercicio de esta potestad, que forma parte del poder de policía del Estado en sentido amplio, debe ser excepcionalísimo. Pues la emergencia es –o debería ser– un accidente, un evento inusualmente grave que torna aceptables transitoriamente ciertas restricciones a los derechos constitucionales, pero que bajo ningún concepto crea facultades allí donde la Constitución y las leyes no las reconocen (Cfr. Vallegos Fedriani, Pablo, “La emergencia, la ley de consolidación de deudas del Estado y los honorarios profesionales”, *Revista de Derecho Administrativo*, año 6, N° 17, p. 453 y subsiguientes).

Sin embargo, el Poder Ejecutivo ha insistido desde el 2003 a esta parte, sin que medien las razones excepcionales que justifican mantener la legislación de emergencia, en echar mano a este argumento legislativo, lo que nos ha llevado al absurdo de “vivir en emergencia”, que es como “vivir en peligro”, pues emergencia equivale a “estado de riesgo permanente”, lo que, entre otras cosas, proyecta sus consecuencias sobre las inversiones, los empresarios, los mercados, los contratos, etcétera, dinamitando cualquier posibilidad de prever riesgos y adelantar soluciones verdaderas. En síntesis, la emergencia permanente crea inseguridad, destruye todo cálculo de riesgos, y su previsión individual, restringiendo el funcionamiento económico.

La doctrina jurídica coincide en que para que sea legítimo recurrir a la declaración de emergencia deben

mediar los siguientes extremos: *a)* debe tratarse de una situación de peligro excepcional que configure un verdadero “estado de necesidad” pública; *b)* las medidas adoptadas deben ser razonables, proporcionadas y adecuadas para afrontar la magnitud de los problemas que presenta la crisis; *c)* las restricciones que se impongan al goce de los derechos de los particulares deben ser temporarias y no discriminatorias; *d)* en ningún caso tales medidas puede afectar la estructura constitucional del Estado, ni las garantías fundamentales reconocidas a sus habitantes.

Establecidos estos parámetros, se advierte que la situación actual no reúne los extremos que permitan calificar una verdadera emergencia económica, que justifique, a su vez, la concentración de poderes que recaer sobre nuestro Poder Ejecutivo, en detrimento de las facultades asignadas constitucionalmente al Congreso. Los fundamentos del proyecto enviado por el Ejecutivo, revelan la pobreza argumentativa con la cual se quiere justificar lo que no tiene evidencia, o, peor aún, lo que contradice las propias estimaciones económicas del Poder Ejecutivo.

Finalmente, si bien es cierto que la Corte Suprema ha sostenido que la determinación de la gravedad de la situación no requiere de prueba en sentido estricto, no es menos cierto que, cuando la seriedad y realidad de la crisis no es de público y notorio conocimiento—como lo era en 1930, en 1989 y en 2001—, los representantes del pueblo no pueden renunciar conscientemente a un análisis de los fundamentos fácticos de la emergencia; análisis del cual, se sigue la inexistencia de los presupuestos fácticos que autoricen la prórroga de la legislación excepcional.

En este sentido, cualquier contingencia en las cuentas públicas, cualquier accidente en las economías internacionales, etcétera, no justifica el recurso extremo a la declaración de emergencia; de lo contrario estaremos confundiendo “estado de necesidad pública” con mera “razón de Estado” (cfr. Flores Argüello, Gabriel, “¿Es legítima la nueva emergencia económica y la reconsolidación de pasivos del sector público?”, *La Ley*, 2000-C, 1014).

Es necesario fortalecer las instituciones, en particular la autoridad del Congreso de la Nación, de modo que se permitan acuerdos consensuales, descentralizados, no autoritarios. Ello significa, como la ha escrito el presidente de la Corte Suprema, doctor Ricardo Lorenzetti, eliminar toda concentración decisional que lleva a distribuir la riqueza y los costos del funcionamiento social de un modo arbitrario, por parte del Poder Ejecutivo, lo que importa la identificación del interés general con la razón de Estado o de los grupos, pero no con un acuerdo consensual de los ciudadanos a través de sus representantes.

El proyecto del Poder Ejecutivo nacional va en contra de esta saludable orientación, razón por la cual se propone su rechazo.

Alberto J. Triaca.

IV

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley que tiene como finalidad prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2015 la vigencia de la ley 26.204, prorrogada por sus similares 26.339, 26.456, 26.563 y 26.729; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se 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, 26.456, 26.563 y 26.729.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 17 de septiembre de 2013.

Eduardo P. Amadeo.

INFORME

Honorable Cámara:

Una vez más, el Poder Ejecutivo viene a este Congreso de la Nación a solicitar la prórroga de la ley 26.204, llamada de emergencia económica, como lo han hecho en cinco veces anteriores.

Resulta una vez más insólito—como sucedió en anteriores ocasiones— que el gobierno tenga la capacidad para ensayar un discurso de semejante nivel de disociación, como el de afirmar en su proyecto de presupuesto una tasa de crecimiento del PBI a todas luces exagerado, y al mismo tiempo pedir la prórroga de una ley diseñada y aprobada para superar los efectos de la peor crisis económica de nuestra historia.

Los fundamentos del proyecto intentan caminar por un estrecho desfiladero: al tiempo que desde la tribuna se dice a la población que la fortaleza del “modelo” y la capacidad de gobierno de la presidenta han logrado superar una crisis que ha destruido medio planeta, se argumenta que las amenazas provenientes de la crisis aún se mantienen y requieren esta nueva prórroga.

Las exposiciones de los funcionarios que han venido a explicar el presupuesto 2014 han resultado francamente lamentables en su intento por solucionar esta contradicción conceptual. Todas las comparaciones del “éxito” del modelo lo han sido con países europeos, mientras se guarda prudente silencio en las comparaciones con otros casos mucho más cercanos—aquí en Latinoamérica— que ponen de relieve las inconsistencias de un enfoque económico agotado y en camino de incierto destino. Esas comparaciones tal vez servirían para mostrar las debilidades del enfoque macroeconómico utilizado y pedir la consideración de este Congreso a la ley que se intenta prorrogar.

Pero la realidad es que la prórroga no es más que otro intento del Ejecutivo de continuar apropiándose de facultades constitucionalmente inherentes al Congreso, que le permitan manejar a su gusto y sin consulta los ingresos y gastos aprobados por ley.

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, como el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, que prohíbe al Poder Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo, nos imponen asumir la responsabilidad que como Congreso de la Nación tenemos.

Las sucesivas intervenciones del Ejecutivo en base a estas leyes han convertido al presupuesto y al control parlamentario consiguiente en meras formalidades, agrediendo en especial a las provincias y evitando al gobierno el tedioso trámite de explicar el porqué de sus acciones, como lo manda la Constitución.

Recuperar el control parlamentario de las cuentas públicas es no sólo una virtud desde el punto de vista institucional, sino también una decisión importante como señal de previsibilidad para los agentes económicos. El presupuesto aprobado como un ejercicio fatuo no da ninguna seguridad de que sus números se han de cumplir, y, por lo tanto, agrega incertidumbre al funcionamiento de la economía.

Por todas estas razones es que rechazamos la solicitud del Poder Ejecutivo y derogamos la ley 26.204, y de tal manera acabamos con la vigencia de la Ley de Emergencia Económica que fuera sucesivamente prorrogada.

Eduardo P. Amadeo.

V

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el mensaje 1.366 del 11 de septiembre de 2013, expediente 7-P.E.-2013; 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...

LEY DE EMERGENCIA PÚBLICA, MODIFICATORIAS Y COMPLEMENTARIAS

Artículo 1° – Derógase la ley 26.204, prorrogada por sus similares 26.339, 26.456, 26.563 y 26.730, sobre emergencia pública.

Art. 2° – Establécese el carácter permanente del derecho de exportación de hidrocarburos creado por el artículo 6° de la ley 25.561.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 17 de septiembre de 2013.

Alfonso de Prat Gay.

INFORME

Honorable Cámara:

La ley de emergencia pública

Prontos a cumplir una década del fin de la convertibilidad, el Poder Ejecutivo vuelve a solicitar una vez más la delegación de poderes extraordinarios para paliar una crisis, sólo que la actual crisis no es la de 2001, ni una continuación de la misma. Se pide sin embargo una continuación de los mismos instrumentos.

Existen múltiples niveles en los cuales objetar el actual pedido del Ejecutivo. No podremos evitar la sanción de estas leyes, pero sí dejaremos en claro por qué creemos que son una mala idea.

Resumiendo, los argumentos en contra son:

– Es inconstitucional (en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional).

– La mayoría de los instrumentos conferidos no tienen nada que ver con una potencial crisis internacional, como la habilitación de compras directas en el sector de salud, justificada por una amplísimamente definida emergencia sanitaria.

– Algunas normas son innecesarias por haber cumplido su objetivo (ej. Plan Jefes), pero se las prorroga igualmente.

– Varias de las normas han sido instrumentales en la actual situación fiscal, específicamente la ley 25.790, sin la cual no hubiera sido posible tamaño desmanejo de los sectores energético y de transporte.

– Es absolutamente incongruente con el relato oficial de la situación económica.

Es ilegal: inconstitucionalidad de las delegaciones

Históricamente hemos sostenido que las delegaciones contenidas en las normas en consideración carecen de fundamentos para ser prorrogadas y que poseen carácter de inconstitucionalidad por las prohibiciones expresas de la Constitución Nacional a la delegación de facultades del Congreso al Poder Ejecutivo.

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, como el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, que prohíbe al Poder Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo, nos imponen asumir la responsabilidad que como Congreso de la Nación tenemos.

Si bien el artículo 76 de la Constitución de la Nación Argentina priva al Congreso de la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, plantea como excepción aquella delegación en materias determinadas de administración o de emergencia pública, 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.

Aunque las diferentes prórrogas sancionadas por esta Cámara establecieron los períodos de ejercicio para dichas facultades por parte del Poder Ejecutivo es imperioso considerar que la temporalidad no sólo debe considerarse como la fijación de los plazos, sino que supone que las delegaciones realizadas en el marco excepcional de la “emergencia pública” no pueden tornarse permanentes en el tiempo. Es esto último lo que se busca con la sanción de este proyecto, que instrumentos de carácter temporal, excepcional y extraordinarios se conviertan en facultades del Poder Ejecutivo permanentes a lo largo del tiempo.

El segundo requisito constitucional establecido por el artículo 76 de la Constitución de la Nación Argentina es considerado en este proyecto de prórroga, ya que no establece clara y detalladamente “las bases de la delegación”, por lo cual resulta a todas luces inconstitucional. El artículo 1° de la ley 25.561, enuncia:

“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°”.

Puede observarse que 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 constitucional.

Las autorizaciones al Poder Ejecutivo pueden resultar innumerables, y no se establece ningún criterio que suponga un límite para la delegación que se pretende.

La amplitud, indefinición y falta de límites que supone el artículo 1° nos permite afirmar que esta ley carece de una base de delegación y por ende supone su inconstitucionalidad.

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).

Las facultades delegadas por la ley de emergencia en consideración han sido reclamadas en los últimos años por parte del Poder Ejecutivo a partir de argumentos y fundamentos muy disímiles entre sí, entre ellos la necesidad de contar con esos instrumentos para profundizar los cambios que suponen haber iniciado desde 2003, pero también fue la crisis internacional uno de los motivos para impulsar la prórroga.

Cualesquiera sean los verdaderos motivos, la respuesta del Congreso no puede ser la de delegar facultades y concentrar poder en el Ejecutivo eximiéndose de las responsabilidades institucionales que por la Constitución le corresponden, sino todo lo contrario: los aciertos pueden ser potenciados y las crisis pueden ser mejor respondidas en el marco institucional y plural que supone el Poder Legislativo.

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 expida sobre el mismo.

Un año más tarde, y después de haber transcurrido cerca de doce años desde el momento en 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 25 %, 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.

Finalmente, la historia de la ley que se busca prorrogar ilustra lo disparatado del argumento de que los tiempos parlamentarios son demasiado largos en situaciones de emergencia. Esa ley hizo el recorrido Diputados-Senado-promulgación y Boletín Oficial en menos de 48 horas durante el fin de semana del 5 y 6 de enero de 2002. Para las situaciones que son de verdadera excepción, plazos absolutamente apremiantes y situaciones no cubiertas por las amplísimas delegaciones ya concedidas (eg. en la Ley de Administración Financiera) existen los decretos de necesidad y urgencia. (Que se restringiera el uso de esos instrumentos para situaciones de la excepcionalidad señalada y no para evitar el proceso parlamentario era por cierto la opinión de la presidenta hasta asumir el gobierno, reflejada en su proyecto 6.876-D.-2000 sobre el régimen de los DNU, que establecía que los mismos deben ser refrendados por ambas Cámaras so pena de perder vigencia.) En todos los demás casos se debe seguir el camino de la Constitución y no delegar facultades. La historia demuestra la capacidad para sancionar leyes en períodos extremadamente cortos, por lo que para cualquier situación en que no se requiera la inmediatez más absoluta el trámite parlamentario no debe considerarse imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Más aún, si el gobierno hubiera tratado en lo que en 2010 consideraba “tiempo y forma” el presupuesto, hubiera contado con la posibilidad de corregir la señal enviada con su proyecto (de ajuste en medio de un contexto adverso) en la línea de lo que proponemos para el año próximo.

Se delegan facultades que no son conducentes a los objetivos actualmente perseguidos

Los instrumentos conferidos por las distintas normas prorrogadas son, entre otros, los siguientes:

1. Facultar a regular precios de bienes y servicios de proveedores con poder de mercado (monopolios y oligopolios) con el fin de proteger consumidores.
2. Dictar regulaciones cambiarias.
3. Mantener la suspensión de la intangibilidad de los depósitos.
4. Habilita a tomar decisiones en relación con los servicios públicos por fuera del marco regulatorio y contratos.
5. Intervención del PAMI.

6. Posibilita realizar compras directas relacionadas con la emergencia sanitaria.

Cabe aclarar que lo vacío y genérico de la delegación ha permitido al Poder Ejecutivo nacional justificar muchas otras disposiciones abusando de la imprecisión de la norma. Aquí analizamos los casos más explícitos.

Los objetivos que el Poder Ejecutivo declara perseguir, de acuerdo con el mensaje 1.366 de remisión del proyecto de ley al Congreso, son los siguientes:

1. La incertidumbre con la que se desenvuelve la economía global [...] amerita seguir contando con estos instrumentos a los fines de mantener el nivel de actividad económica, de consumo e inversión, así como el nivel de empleo que la República Argentina ha consolidado a lo largo de más de diez (10) años.
2. Dotando al Poder Ejecutivo nacional de las herramientas suficientes para poder reaccionar ante posibles y repentinos cambios en el contexto internacional.
3. El Poder Ejecutivo nacional viene obrando con celeridad y eficacia ante la crisis global iniciada en el año 2008, contando con instrumentos como el que se impulsa.
4. (Los instrumentos provistos por las normas de emergencia) refuerzan la posibilidad de actuar ante una complejización del contexto mundial en pos de garantizar el nivel de empleo y de actividad económica local, resguardando a nuestro país de la generalizada incertidumbre y volatilidad que afecta a la población a nivel global.

El único instrumento dotado por la emergencia económica que podría ser conducente a los objetivos declarados por el Ejecutivo es la facultad de dictar regulaciones cambiarias. El resto de los instrumentos provistos nada tiene que ver con los posibles canales de impacto de una crisis internacional, que son vía el comercio exterior o el sector financiero.

Más aún, podría argumentarse que de no ser por las facultades conferidas por la ley 25.790 (entre otras medidas como el financiamiento inflacionario), jamás se habría llegado a la situación fiscal que lleva a que el gobierno elija realizar un fuerte ajuste vía tarifazo en un contexto de fuerte desaceleración y desestímulo a la demanda, lo que va en la dirección exactamente contraria a “actuar ante una complejización del contexto mundial en pos de garantizar el nivel de empleo y de actividad económica”.

1.1.1.1 Emergencia sanitaria e intervención del PAMI

Después de diez años y medio de gobierno, ¿seguimos en emergencia sanitaria? ¿A qué se han dedicado González García, Ocaña y Manzur? Diez años y medio son tiempo más que suficiente para desarrollar los requerimientos mínimos necesarios de previsión que permitan pasar del sistema de compra directa al

de licitaciones. El no renunciar a esto implica una continuación de imponderables absolutos en términos de catástrofes de salud absolutamente distintas a las otras que impidan un mínimo de planeamiento (por ejemplo, que todas tengan requerimientos absolutamente distintos que hagan imposible prevenir genéricamente catástrofes sanitarias). Esa idea no resiste el menor análisis.

Para ver qué nivel de desconexión hay entre la realidad que promueve el oficialismo y la que estaba vigente al momento de sancionar la emergencia económica, veamos para el caso de la emergencia sanitaria qué decían los considerandos del DNU 486/2002:

“Que son de público y notorio conocimiento la gravísima coyuntura, los intolerables niveles actuales de pobreza, la crisis que afecta al mercado de la salud, la profunda parálisis productiva con su consecuente desorden fiscal y su correlato de crisis política, que alcanza a los estados provinciales, en cuanto miembros de la organización nacional.

[...]

”Que distintos centros asistenciales del país han visto afectado el flujo normal de suministro de productos, especialmente los de procedencia extranjera.

[...]

”Que, en tal sentido, se encuentra afectado el sistema de provisión de medicamentos para pacientes internados o ambulatorios, ante la imposibilidad de acceder a éstos, así como a insumos esenciales para la salud”.

Tampoco se sostiene que continúe la intervención del INSSJP (PAMI), que es una de las disposiciones del DNU. Dice en los considerandos:

”Que, como es de dominio público, el Sistema Nacional de Obras Sociales, que cubre a casi once millones (11.000.000) de personas, y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (nota: PAMI) atraviesan una grave crisis económica, financiera e institucional que,

en el caso del instituto, está próxima al quebranto financiero y al colapso institucional.

[...]

”Que, como resultado de la grave crisis económica que atraviesa nuestro país, se ha registrado una sensible merma en la recaudación del Sistema Nacional de Obras Sociales, incluyendo al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, lo que dificulta el cumplimiento de la totalidad de las prestaciones comprendidas en la resolución del Ministerio de Salud 939/00 (Programa Médico Obligatorio-PMO) y sus modificatorias”.

En este punto, es notable la contradicción en que incurre la presidenta con las palabras que pronunciara el 11 de junio de 2008: “Quiero agradecerle [a la ministra de Salud] haberle devuelto, haberle arrebatado el PAMI al escándalo permanente para devolvérselo a ustedes, los abuelos, los verdaderos destinatarios que siempre tuvieron que tener el PAMI”. En esa ocasión estaba presente el entonces y actual interventor del PAMI, Luciano di Césare. Si se cumplieron los objetivos, no se entiende que continuara la intervención (y menos que se solicite nuevamente la autoridad para mantenerla).

Se prorrogan normas cuyo objetivo fue cumplido

Entre las normas prorrogadas se encuentra el decreto 165/02 de creación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Dicho programa ha sido discontinuado hace al menos tres años; a diciembre de 2010 según la cuenta de inversión había 14.600 beneficiarios, y el programa no es mencionado desde el proyecto de presupuesto 2012.

Por todo lo expuesto solicitamos acompañar el presente proyecto de ley.

Alfonso de Prat Gay.

ANTECEDENTE

Ver expediente 7-P.E.-2013 en el Trámite Parlamentario N° 131 publicado en la página web de la Honorable Cámara de Diputados.

Fe de erratas
Suplemento 1
Suplemento 2