

# SESIONES ORDINARIAS

## 2005

### ORDEN DEL DIA N° 2199

#### 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 1.693/04.** 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. (77-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 77-P.E.-04, a través del cual tramita el decreto 1.693/03 del 1º de diciembre de 2004 (mensaje 1.694/04 del 30/11/04) mediante el cual se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2005 la emergencia alimentaria 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 1.693/04 del 1º de diciembre 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, 10 de marzo de 2005.

*María S. Leonelli. – María L. Leguizamón. – Graciela Camaño. – Jorge M. Capitanich. – Mabel H. Müller. – Hugo D. Toledo. – Ernesto R. Sanz.*

#### INFORME

*Honorable Congreso:*

##### *I. El decreto 1.693/2004*

Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2005 la declaración de la emergencia alimentaria nacional, dispuesta por el decreto 108/2002 y prorrogada por sus similares 1.121/2003 y 1.069/2003.

Fue dictado el 1º de diciembre del año 2004 por el Poder Ejecutivo nacional, en ejercicio de las facultades delegadas por la ley 25.561, según surge de sus considerandos.

Esta norma dio por prorrogada, hasta el 31 de diciembre de 2004, la declaración de la emergencia alimentaria nacional, oportunamente dispuesta por el artículo 1º del decreto 108 del 15 de enero de 2002 y prorrogada posteriormente por el artículo 1º del decreto 1.121 del 9 de mayo de 2003.

Esta declaración se fundamentó en la necesidad de continuar con las actividades iniciadas en el marco de lo dispuesto por la ley 25.561, de emergencia pública y reforma del régimen cambiario, y la ley 25.724, de creación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación.

El Estado debe garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía, y en consecuencia re-

sulta necesario prorrogar la declaración de la emergencia alimentaria nacional.

El Poder Ejecutivo nacional ha dictado la presente medida en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional.

## 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 248/03, el mismo se enmarca en el artículo 1º 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 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 aquéllas hiciere el Poder Ejecutivo. Para ello, en la ley 25.561 se previó la creación de una comisión de seguimiento, asignándosele la función de controlar, verificar y dictaminar sobre todo lo actuado por el Poder Ejecutivo.

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

Si corresponde el control parlamentario cuando se trata del ejercicio de facultades propias del Poder Ejecutivo (control externo del sector público), mucho más aún debe considerarse 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.*

## Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 1º de diciembre de 2004.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.693 del 1º de diciembre de 2004, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.694

*NÉSTOR C. KIRCHNER.*

*Alberto A. Fernández. – Alicia M. Kirchner.*

Buenos Aires, 1º de diciembre de 2004.

VISTO el decreto 1.069 del 13 de noviembre de 2003, y

CONSIDERANDO:

Que por dicha norma se dio por prorrogada, hasta el 31 de diciembre de 2004, la declaración de la emergencia alimentaria nacional, oportunamente dispuesta por el artículo 1º del decreto 108 del 15 de enero de 2002 y prorrogada posteriormente por el artículo 1º del decreto 1.121 del 9 de mayo de 2003.

Que dicha declaración se fundamentó asimismo en la necesidad de continuar con las actividades iniciadas en el marco de lo dispuesto por la ley 25.561, de emergencia pública y reforma del régimen cambiario, y la ley 25.724, de creación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación.

Que el cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía torna imprescindible proseguir dichas acciones, por lo que resulta necesario prorrogar la declaración de la emergencia alimentaria nacional.

Que la situación alimentaria por la que aún atravesan amplios sectores de la población configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, resultando imperioso el dictado de este acto.

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

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas 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 1º – Prorrógase, hasta el 31 de diciembre de 2005, la declaración de la emergencia alimentaria nacional dispuesta por el artículo 1º del decreto 108 del 15 de enero de 2002 y prorrogada por el artículo 1º de los decretos 1.121 del 9 de mayo de 2003 y 1.069 del 13 de noviembre de 2003.

Art. 2º – Dése cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 3º – Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.693

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Alicia M. Kirchner. – Aníbal D. Fernández. – Ginés González García. – Carlos A. Tomada. – Horacio D. Rosatti. – Rafael A. Bielsa. – Roberto Lavagna. – Julio M. de Vido. – Daniel F. Filmus.*

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 77-P.E.-04, a través del cual tramita el decreto 1.693/03 del 1º de diciembre de 2004 (mensaje 1.694/04 del 30/11/04) mediante el cual se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2005 la emergencia alimentaria 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, en el dictado del decreto 1.683/04, 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 1.683/04, 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.

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 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, 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 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 parlamentarias 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 mencionados, 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, deben ser realizadas de forma, expresa, taxativa y excepcional.

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

En relación 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.

El hecho que, por las razones políticas que fuera, el Poder Legislativo haya elegido hacer caso omiso de la obligación republicana en que se encuentra

de dar cumplimiento a los mandatos constitucionales, instrumentando la creación de dicha comisión bicameral, en modo alguno autoriza a extender la competencia que la ley le asigna a esta comisión.

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

En cuanto a la pretendida “emergencia alimentaria”, debe dejarse establecido su rechazo por las razones que a continuación se exponen.

La emergencia alimentaria no es una declaración para permitir que la población en su conjunto en condiciones de vulnerabilidad social tenga acceso a alimentos sanos y dignos en condiciones iguales o mejores que con anterioridad a la salida de la convertibilidad. Por el contrario, la emergencia es estrictamente presupuestaria con el propósito de preservar el manejo de recursos especiales para el Ministerio de Acción Social. Parámetro que debió debatirse en ocasión del dictado de la ley de presupuesto.

Por todo lo expuesto, propicio el presente dictamen.

*María A. González.*