

SESIONES ORDINARIAS

2012

Supl. (1) al Orden del Día N° 288

SUMARIO: **Observaciones** formuladas al dictamen de las comisiones de Energía y Combustibles, de Asuntos Constitucionales y de Presupuesto y Hacienda contenido en el Orden del Día N° 288. **Rodríguez (M. V.).** (16-D.O.-2012.)

Buenos Aires, 26 de abril de 2012.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Julián Andrés Domínguez.

S/D.

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted a fin de formular observaciones al dictamen referido al mensaje 529/12 y proyecto de ley contenido en el expediente 29-S.-12, declarando de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51 % del patrimonio de YPF S.A. representado por igual porcentaje de las acciones Clase “D” de dicha empresa pertenecientes a Repsol YPF S.A. sus controlantes o controladas en forma directa e indirecta, remitido a las comisiones de Energía y Combustibles; Asuntos Constitucionales y Presupuesto y Hacienda.

1. Introducción

He sostenido, reiteradamente, que el Estado debe ocupar un rol activo en la economía. Su ausencia en los procesos productivos y distributivos implica liberar las tendencias concentradoras del capitalismo con un resultado pernicioso para las personas y sectores más vulnerables de la población. Por lo tanto, estamos a favor de que el Estado intervenga directamente –y más específicamente que intervenga a través de una empresa– en la cadena de producción y distribución de hidrocarburos. En este caso, quienes representamos a sectores de la oposición nos enfrentemos en definitiva a una decisión compleja: acompañar el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo nacional, pese a sus falencias, –algunas claras en el propio texto– y a pesar de que los antecedentes del actual gobierno nos permiten sospechar de su idoneidad para la administración de YPF; o bien oponernos, obstaculizar la iniciativa del Poder Ejecutivo nacional –aun cuando estamos a favor

del principio de estatización de los recursos de hidrocarburos– y perpetuar la insostenible situación actual.

La falta de un debate amplio como amerita esta cuestión no permitió discutir a fondo opciones tales como la conveniencia de expropiar la totalidad de acciones, por la cual me inclino, ni el mérito de adoptar otro modelo societario o empresario.

Que esta opción sombría conduzca a apoyar la iniciativa del gobierno no puede confundirse de ninguna manera con el apoyo acrítico o la renuncia a fijar las advertencias pertinentes. Por eso mismo, es de crucial significación poner de relieve las serias falencias del proyecto del Poder Ejecutivo. Estas revisten un carácter estrictamente jurídico, como también político y económico.

2. Falta de control público

El artículo 15 del proyecto establece que Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) “seguirá funcionando como una sociedad anónima abierta [...] no siéndole aplicable legislación o normativa administrativa alguna que reglamente la administración, gestión y control de las empresas o entidades en las que el Estado nacional o los estados provinciales tengan participación”.

Más allá del recelo que despierta la similitud de esta redacción con el artículo 6° de la ley 24.145, de privatización de YPF, la primera observación que ampliamente se ha dirigido contra esta disposición radica en que imposibilitará a la Auditoría General de la Nación (AGN) y a la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) ejercer sus facultades de control. Ésta es la consecuencia jurídica deliberadamente buscada por el gobierno. Si bien la AGN podría invocar su competencia constitucional de controlar el sector público nacional, no cabe dudas de que esto sería controvertido y sujeto a intervención del Poder Judicial, con lo cual y, en definitiva, el objetivo de sustraer el desempeño de YPF de los controles republicanos se vería, al menos, parcialmente cumplido.

Además de los controles de la AGN y de la SIGEN, de acuerdo con el artículo 8° de la ley 24.156, de administración financiera y los sistemas de control del

sector público nacional (en adelante LAF), resulta palmario que cualquier sociedad con participación estatal mayoritaria (ya sea en el capital o en la formación de la voluntad social) es parte del sector público, aun cuando no esté constituida como tal en los términos de la ley de sociedades. De todos modos, la pretensión del proyecto remitido por el Poder Ejecutivo nacional evidencia la voluntad política de evadir los controles que corresponden a este tipo de sociedades y, como señalaremos, generaría conflictos respecto de la transparencia y el contralor de la empresa.

Así, el proyecto en discusión está formulado con la obvia intención de evadir la aplicación de la Ley de Obras Públicas (ley 17.064), el régimen de contrataciones del Estado (decreto 1.023/01, puesto que requiere su incorporación expresa ya que, de otro modo, no es aplicable per se a sociedades del Estado), el régimen de información pública (decreto 1.172/03), la Ley de Procedimientos Administrativos (ley 19.549), Ley de Ética Pública (ley 25.188), etcétera. De la misma manera, la formulación del proyecto implicaría que no se ejerce el control de la SIGEN, pese a que la propia intervención de YPF reconoce la necesidad de la auditoría de la citada SIGEN desde su primer comunicado oficial.¹

Si bien se podría discutir la razonabilidad de algunas de estas exclusiones (por ejemplo, el estricto régimen de contrataciones del Estado podría conspirar contra la celeridad requerida por la actividad comercial de YPF, más aún en compras de caja chica, etcétera), la abrumadora mayoría son inadmisibles, ya que sitúan una porción considerable del patrimonio y de la función pública fuera del control del Congreso y de la ciudadanía.

Con independencia de que las sociedades con participación estatal mayoritaria estén excluidas del régimen del decreto 1.023/01, corresponde subrayar que YPF no es una empresa más, se trata de la empresa más importante del país con una función estratégica que es la que justifica su actual intervención y la expropiación

propuesta. Esto razonablemente exige una mayor transparencia y un control más exhaustivo.

Estas objeciones tienen claro sustento en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En efecto, en el fallo “La Buenos Aires Cía. de Seguros c/Petroquímica Bahía Blanca S. A.”, del 12/5/1988, por unanimidad la Corte dispuso que la Ley de Procedimientos Administrativos debe aplicarse a las sociedades con participación estatal mayoritaria. El caso se trataba de una impugnación de un concurso de precios, y la actora pretendía obtener vista de las actuaciones, a lo cual la demandada (compuesta en un 51 % por el Estado y en un 49 % por privados) respondía que se trataban de papeles privados y que estaba regida por el régimen de derecho privado.

La Corte Suprema afirmó: “El carácter estatal de la empresa, aun parcial, tiene como correlato la atracción de los principios propios de la actuación pública, derivados del sistema republicano de gobierno, basado en la responsabilidad de la autoridad pública, una de cuyas consecuencias es la publicidad de sus actos para aguzar el control de la comunicación y, en especial, de los posibles interesados directos, quienes podrán efectuar las impugnaciones que el ordenamiento permita”.

En este caso no existía una norma expresa que excluyese a Petroquímica Bahía Blanca S. A. del control estatal (como en el caso de YPF, que explícitamente estaría incorporada) por lo que existen razones de mayor sustento por las cuales esta doctrina debería ser igualmente aplicable por sus fundamentos constitucionales (principio republicano de gobierno, publicidad de los actos gubernamentales, lucha contra la corrupción).

En cuanto a la ley de obra pública, la Corte Suprema ha fallado que es aplicable incluso a privados que actúan por “delegación transestructural de cometidos” del Estado. Por ejemplo, en el fallo “Schirato, Gino” del 15/4/1982, falló que su aplicación era obligatoria para una cooperadora que realizaba obras en una escuela con fondos estatales. En este caso, la propia ley no deja lugar a dudas que la actividad de YPF será de “*interés público y objetivo prioritario de la República Argentina*”.

En consecuencia, es fundamental una alternativa superadora a la actual –y no ingenua– redacción del artículo 15 del proyecto que implique de pleno derecho la inclusión de YPF S.A. en el sector público nacional (artículo 8 inciso b) de la Ley de Administración Financiera) con las consecuencias que la propia ley prevé para éstas (inclusión en el presupuesto y control por parte de la SIGEN y la AGN). Además del hecho de pertenecer a la esfera del Poder Ejecutivo nacional, debería quedar explícita su inclusión dentro del ámbito de aplicación del Reglamento General de Acceso a la Información Pública (artículo 1° del anexo VII, decreto 1.172/2003) y de la Ley de Procedimientos Administrativos (conf. artículo 1° de dicha ley de acuerdo con la interpretación citada de la Corte Suprema), a la Ley de Obras Públicas, 17.064, que es de aplicación obli-

1. En efecto, en el primer comunicado oficial de la intervención que encabezan Julio De Vido y Axel Kicillof, se afirma: “La intervención de YPF, que encabezan el ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio De Vido, y el secretario de Política Económica, Axel Kicillof, a cargo de la empresa desde ayer, informa que se están realizando las acciones necesarias *para garantizar el normal funcionamiento de la empresa*, a la vez que comenzaron a sentarse las bases que permitan poner a pleno la producción de gas y petróleo y *recuperar el autoabastecimiento energético*, dando cumplimiento a los objetivos trazados por la presidenta de la Nación...”

“Respecto a la *comercialización*, se está trabajando con los expendedores de combustible abanderados para *renegociar las condiciones financieras y de abastecimiento*, en virtud de los reiterados reclamos del sector.

“En materia administrativa financiera, se ha comenzado una *importante auditoría de corte* con la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). Asimismo se están revisando los sistemas informáticos de la compañía...”

(Los destacados son propios.)

gatoria al realizarse las obras con fondos del Tesoro nacional. Por último, no se aplicaría de pleno derecho el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (decreto 1.023/2001), ya que su ámbito de aplicación incluye los entes del artículo 8°, inciso a), de la LAF, por lo que su inclusión debería aclararse en el dictamen de comisión.

Asimismo, la falta de control que cuestionamos se ve agravada por la complementariedad del artículo 15 con el artículo 17 del proyecto, que prescribe: “A fin de cumplir con su objeto y los fines de la presente, YPF Sociedad Anónima acudirá a fuentes de financiamiento externas e internas y a la concertación de asociaciones estratégicas, *joint ventures*, uniones transitorias de empresas y todo tipo de acuerdos de asociación y colaboración empresaria con otras empresas públicas, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras.”

En este contexto, estas facultades sumamente amplias, sin un correlato de contralor, no sólo son absolutamente perjudiciales para la transparencia de la gestión y de la credibilidad de la empresa, sino que habilitan un margen de mayor discrecionalidad y posibilidades de maniobras espurias en tanto son relegadas de los órganos de control y de la propia mirada de la ciudadanía.

Finalmente, y evitando aquí hacer un *racconto*, sin duda incómodo para el actual gobierno, de la gestión de YPF durante los últimos nueve años, se puede concluir sin dificultad alguna que resulta al menos paradójico que el gobierno que manifiesta que su iniciativa está orientada a garantizar la soberanía popular sobre los recursos naturales, y que reconoce que Repsol condujo la empresa a su vaciamiento, sin que el Estado hubiese podido advertirlo antes por la ineficiencia de los mecanismo de control, proponga un nuevo régimen de administración sin ninguna clase de control eficiente. Aun suponiendo que es prudente designar en la administración, gestión y control de la empresa a quienes fueron absolutamente incapaces de evitar su vaciamiento, como lo fueron el ministro De Vido y el director estatal Baratta, resulta absolutamente inadmisibles la propuesta de sustraer a YPF y a su gestión estatal, de los controles del pueblo. La intención de impedir por vía legal que la AGN como órgano del Congreso ejerza su facultad constitucional, supone una negación en los hechos de la proclama de un petróleo nacional y popular, o, lo que es peor, responde a una identificación –típicamente autoritaria– de la categoría pueblo en la categoría gobierno central. Peor a su vez, es un dispositivo temerario e imprudente. El actual gobierno no puede ser identificado con el pueblo, la soberanía descansa en el pueblo y no en el Poder Ejecutivo, y los mecanismos de control diseñados en la Constitución son dispositivos que intentan recordar y hacer efectivo ese hecho. Pero, además, sería absurdo, aun para un gobierno que pretende identificarse con el pueblo, negar la falibilidad humana o pretenderse perpetuo, porque incluso en la imposibilidad lógica rayana con el delirio de la unidad pueblo-gobierno, la prudencia aconseja diseñar mecanismos de control que

minimicen el impacto del error humano y que generen dinámicas de transparencia y control que excedan a este gobierno y a esta administración.

3. Imprecisión sobre la cesión de acciones a las provincias

Conforme las declaraciones de la presidenta de la Nación y otros funcionarios públicos que han dado explicaciones de algún tipo sobre el proyecto en cuestión, podría inferirse que el proceso de expropiación sería el siguiente:

1) El Estado nacional expropia el 51 % de las acciones clase “D” correspondientes a Repsol.

2) El Estado nacional cede gratuitamente la propiedad del 49 % de ese 51 % a las provincias productoras que lo deseen de acuerdo con la proporción de sus producciones.

3) Los derechos políticos del 51 % expropiado serán ejercidos conjuntamente por un pacto de sindicación de acciones.

4) Se encuentra prohibida la transferencia futura de acciones (se supone que las expropiadas) sin autorización conferida por los dos tercios de los miembros (se supone que presentes) del Congreso.

Sin embargo, si atendemos sólo al texto de la ley (que es lo que prevalecerá en un eventual litigio sobre este punto), existen dos puntos que no resultan tan precisos en su interpretación y que, en caso de buena fe, podrían aclararse sin objeciones:

a) La gratuidad de la cesión. En efecto, en ningún punto de proyecto dispone o siquiera sugiere que la cesión de acciones del Estado nacional a las provincias será a título gratuito u oneroso. Así, la cesión puede ser a título oneroso (asimilable a una compraventa) o gratuito (asimilable a una donación).

Este texto habilitaría al Poder Ejecutivo nacional a vender las acciones a las provincias que lo deseen. Si bien no existe mandato constitucional alguno a transferir gratuitamente la titularidad de las acciones a las provincias productoras de hidrocarburos, es necesario sancionar un régimen claro que evite la litigiosidad o la aplicación discrecional de un régimen de transferencia u otro, de acuerdo con la coyuntura que atraviese el gobierno central.

b) La transferencia de la titularidad de la cesión. En una primera lectura podría concluirse que, conforme el proyecto, la Nación transfiere a las provincias (onerosa o gratuitamente) la titularidad de las acciones. Sin embargo, esta conclusión no surge de ningún texto expreso del proyecto.

En el artículo 8° dispone: “La reglamentación deberá contemplar las condiciones de la cesión asegurando que la distribución de acciones entre las provincias que acepten su transferencia se realice en forma equitativa...”.

Sin embargo, en el artículo 9° hay una curiosa redacción: “(El Poder Ejecutivo nacional ejercerá los derechos políticos sobre la totalidad de las acciones

sujetas a expropiación) hasta tanto se perfeccione la cesión de los derechos políticos y económicos correspondientes a ellas a la que se refiere el artículo anterior” y luego reitera: “La cesión de los derechos políticos y económicos de las acciones sujetas a expropiación que efectúe el Estado nacional a favor de los estados provinciales... contemplará el ejercicio de los derechos accionarios correspondientes a ellas en forma unificada por el plazo mínimo de 50 años a través de un pacto de sindicación de acciones”.

En ambos casos, hubiese sido mucho más fácil escribir “la cesión de la titularidad” o de la “propiedad” o simplemente “la cesión de las acciones”, que de por sí contiene la titularidad de los derechos políticos y económicos.

Con esta redacción, la reglamentación tiene amplias facultades para disponer que el Estado nacional permanecerá como “nudo propietario” de las acciones, siendo las provincias “usufructuarias” de dichas acciones (artículo 219, ley de sociedades). Esto permitiría a la Nación revocar el usufructo unilateralmente, sin la autorización del Congreso (aunque el artículo 10 también dispone que la autorización del Congreso se requiere para la “transferencia” de las acciones).

Si bien por regla general el usufructo de acciones sólo concede al usufructuario el goce de los derechos económicos y no así de los políticos, nada impide que por pacto en contrario o por expresa disposición legal se cedan también los derechos políticos.

Proponemos zanjar la cuestión mediante la aclaración expresa de estos puntos en el articulado del proyecto, incluyendo, además, un plazo razonable para que el Estado Nacional efectúe la cesión de acciones dispuestas. Naturalmente, podría haber opiniones divergentes acerca de la conveniencia de una u otra modalidad de cesión, pero es de vital importancia que ésta sea explícita en el texto de la ley y no quede librada a la discrecionalidad de la administración.

Advertimos una vez más que no atribuimos estas faltas de precisión a un mero desconocimiento del Poder Ejecutivo nacional al redactar el proyecto, ni a una decisión ingenua de su parte.

4. *El alcance de la expropiación*

Dentro de los déficits fundamentales de la propuesta del Poder Ejecutivo nacional, es especialmente destacable el alcance de la expropiación. De acuerdo con la propuesta, se expropia el 51 % de YPF, tomando posesión exclusivamente del 89 % de las acciones pertenecientes al grupo Repsol, que quedaría siendo propietaria de sólo el 6 % del total de YPF. Desde el gobierno, y del oficialismo en general, se han ofrecido distintas explicaciones de esta decisión. El viceministro de economía, Axel Kicilof, explicó que se expropiaba únicamente a Repsol en esa cantidad por dos razones: por un lado, el 51 % era lo necesario para asumir el control de la empresa, por lo que sería innecesario ir más allá de esa cantidad; por otro, Repsol era el

grupo responsable de la dirección que había adoptado la empresa por lo que sería de una mayor injusticia expropiar a quienes no habían dirigido la empresa a su vaciamiento. El senador Fuentes, miembro informante por el dictamen de mayoría en el Senado, demostró una muy fecunda imaginación al sostener que el gobierno no tenía una idea precisa del paquete accionario en manos del grupo Petersen, y que sí la tenía acerca del grupo Repsol. Lamentablemente, la imaginación del senador Fuentes se ve opacada por su desconocimiento de herramientas matemáticas elementales que por vía de cálculos porcentuales nos permitirían expropiar a todos los propietarios incluso ignorando exactamente la naturaleza de la composición. Finalmente, el senador Guinle explicó que la expropiación es un instituto que necesariamente genera conflicto y controversias, por lo que es una decisión política razonable y es facultad del Congreso hacer un cálculo orientado a minimizar el impacto de esa conflictividad. Según Guinle, expropiar a un sólo grupo empresarial hace que la conflictividad se reduzca a las relaciones del Estado con ese grupo empresario y no con otros, simplificando considerablemente el proceso.

Desde luego, existen algunas cuestiones que pueden refutarse sin demasiado esfuerzo. Por un lado, es por lo menos discutible la afirmación del viceministro de Economía según la cual sería el grupo Repsol el único responsable del curso adoptado por la empresa. No hay constancias de que los directores del grupo Petersen se hayan opuesto a la distribución de dividendos, máxime teniendo en cuenta que este grupo económico tenía fuertes incentivos a presionar por la distribución de dividendos por encima de la reinversión de utilidades, dado que su adquisición de acciones dependía de créditos que serían luego pagados con los propios dividendos. También es claro que el rumbo adoptado por YPF es responsabilidad del Estado al fracasar en su función de control y al promover políticas que tenían por resultado inevitable el vaciamiento de la empresa. Asimismo, tampoco se puede afirmar con certeza que la conflictividad sea menor expropiando el 89 % de las acciones en manos de Repsol, que proponiendo otro esquema de expropiación. Como mínimo, esa afirmación es dogmática y temeraria. El criterio de selección en el momento de decidir el objeto de la expropiación es en sí mismo un motivo autónomo de conflictividad.

No obstante, la verdad o falsedad de los motivos presentados públicamente poco importa a los fines de determinar de manera seria y exhaustiva el curso de acción adecuado. Remitiéndonos a las motivaciones tras la intervención de YPF y tras el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo nacional, advertimos que lo que se busca es un mecanismo de intervención estatal en la producción de hidrocarburos con el objeto de asegurar el autoabastecimiento. Para ello, se sostiene, era necesario tan sólo hacerse con el control de YPF, siendo innecesario expropiar más que el 51 % de sus acciones. Es esta consideración la que debe ser puesta en cuestión, y en este panorama poco importan

las razones esgrimidas y ocultas tras el criterio de selectividad aplicado. Lo verdaderamente importante es si el modelo de S.A. privada, con participación privada, puede ser útil en esta instancia para perseguir el objetivo declarado de la norma.

En este sentido, una consideración que no podemos dejar de señalar es que los socios privados tienen dentro de sus derechos económicos el derecho a la distribución de utilidades. Desde luego, esto no puede razonablemente importar un cese en la inversión o una distribución irracional como ha sucedido hasta ahora, pero lo destacable es que el derecho al reparto de utilidades existe, ha sido reconocido por la jurisprudencia y supone un límite a la capacidad del Estado de usar a YPF como un engranaje de la economía. Pueden citarse fallos del fuero comercial nacional como “Hazaña, Reynaldo A. c/Briten S.R.L.” y “Mihura, Luis y otros c/Mandataria S.A.”.

Por otra parte, en este sentido, cabe destacar que el estatuto de YPF actualmente prevé en su artículo 24 mayorías calificadas que exceden al 51 % del total de las acciones. Por ejemplo, si el Estado nacional decidiese tomar la decisión soberana de que YPF S.A. deje de cotizar en la Bolsa de Nueva York, no podría hacerlo: el estatuto le exige la mayoría del 75 % de las acciones con derecho a voto. Si quisiera tomar la decisión de cambiar las normas referentes a la constitución del directorio, tampoco podría reunir por sí mismo el 66 % de las acciones que le requiere el estatuto. De hecho, en rigor, ni siquiera tiene quórum propio para sesionar en primera convocatoria, para lo cual la propia ley 19.550 exige la presencia del 60 % de las acciones. De este modo, también resulta falso que este porcentaje sea suficiente para tener el completo control de la empresa y hace aconsejable, independientemente de nuestra postura política respecto de la conveniencia la expropiación del total de las acciones, al menos hacer efectiva la expropiación de las acciones en poder del grupo Repsol y del grupo Petersen.

5. Facultades del Poder Ejecutivo nacional

En sintonía con el decreto de necesidad y urgencia (decreto 530/2012, Boletín Oficial 16/4/12) por el que se dispuso la intervención de YPF S.A., a través de la iniciativa del Poder Ejecutivo nacional se regula un marco que delega y deja en manos de la reglamentación del Poder Ejecutivo nacional cuestiones que deberían ser abordadas por el Congreso. Un ejemplo contundente e inaceptable de este esquema es el del artículo 14 del actual proyecto del Poder Ejecutivo nacional en tanto dispone: “Facúltase al Poder Ejecutivo nacional y al interventor de YPF S.A. designado por éste, a adoptar todas las acciones y recaudos que fueran necesarios, hasta tanto asuma el control de YPF S.A., a fin de garantizar la operación de la empresa, la conservación de sus activos y el abastecimiento de hidrocarburos”.

El artículo 76 de la Constitución Nacional prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en aquellas materias determinadas de administración o de

emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

Según la Constitución, toda delegación de facultades legislativas en cabeza del Poder Ejecutivo tiene dos presupuestos para su validez:

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

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

Este requisito responde a la necesidad de superar la tensión existente entre la delegación legislativa y la división de poderes. Por ello, como ya se adelantó, el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo la función de legislar (artículos 29, 76 y 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, que prohíbe al Poder Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo), pero sí puede transferir, en ciertas ocasiones, ciertos poderes para llenar los detalles no contemplados en la ley. A tal fin, la norma delegante debe establecer un patrón inteligible o política legislativa, que sirva de guía al órgano delegado y le impida apartarse de sus funciones.

Lo que no puede hacer es una entrega en blanco de la competencia, sino que debe establecer con toda claridad los límites y condiciones en los cuales estas atribuciones serán ejercidas (éste es el criterio de la Corte Suprema sostenido en el *leading case* “Delfino”). Es decir, el Congreso debe indicar suficientemente el campo en el cual la administración ha de actuar, de manera tal que se sepa si aquella se ha mantenido dentro de la voluntad de la ley.

Éste fue el criterio sostenido por diversos miembros de la Convención Constituyente de 1994. Sostuvo al respecto García Lema que “el Congreso debe definir la materia de la delegación y suministrar un patrón o criterio claro para guiar al organismo administrativo al cual se transfieren facultades”. Posteriormente y ya en una obra doctrinaria, agregó este autor que “la idea que anima esta prohibición [de la delegación legislativa], es que el Congreso no está habilitado para delegar en bloque en el presidente todas sus facultades legisferantes, porque ello está impedido por el artículo 29 de la Constitución... Como consecuencia de esa regla, la delegación legislativa tampoco puede importar la transferencia, lisa, llana y definitiva de legislar sobre ciertos asuntos. Este segundo principio, establecido en la doctrina, ha sido ahora reconocido normativamente en el mencionado artículo 76, cuando preceptúa que el Congreso debe fijar “las bases de la delegación” (García Lema, A., *La delegación legislativa*, en la obra colectiva *La reforma de la Constitución*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, páginas 400/402.)

Respecto del plazo exigido por el artículo 76 de la Constitución Nacional, éste debe ser previsto y estipulado en la norma delegante como *conditio sine qua non* de la delegación legislativa de emergencia. Es decir, la ley delegante debe establecer un plazo máximo para no

subvertir la limitación temporal que la Constitución exige expresamente cuando se ha optado por delegar. En este sentido, la referencia “hasta tanto asuma el control de YPF S.A.” del artículo 14 es sumamente vaga para operar como esta condición de plazo exigible.

Los principios generales plasmados en nuestra Constitución son coherentes con un sistema presidencialista cuyo equilibrio reside en la división de poderes. Toda alteración de esa división produce en consecuencia un desequilibrio que altera las reglas del sistema constitucional. Ello ocurre cuando el Poder Ejecutivo se arroga funciones propias del Poder Legislativo, y ese ejercicio no es limitado por las excepciones estrictas establecidas por la Constitución en los casos expresamente autorizados.

En el caso en cuestión, delegar en el Poder Ejecutivo “a adoptar todas las acciones y recaudos que fueran necesarios”, “a fin de garantizar la operación de la empresa, la conservación de sus activos y el abastecimiento de hidrocarburos”, importa un nivel de imprecisión tal

que equivale a la ausencia total de bases de delegación. Sólo se redactan criterios de tal nivel de generalidad, que habilitarían la adopción de cualquier tipo de acción, en contra del mandato constitucional.

6. Conclusión

Como anticipé, apoyo el principio de la estatización de los recursos de hidrocarburos, así como de la adopción de una nueva política en la materia, aún ausente en esta propuesta.

La opacidad y la improvisación con las cuales se pretende desarrollarla presentan la difícil disyuntiva que describí en el comienzo de mi observación. Tal como mencioné, apoyaré en general el dictamen y plantearé en la discusión en particular las falencias indicadas, siendo consciente de que el control público sobre el futuro de YPF, entre ellas, es un componente indispensable para lograr los objetivos que el oficialismo, tan insistentemente, asegura perseguir.

Marcela V. Rodríguez.

volver a O.D.