

Nº DE ORDEN: DCM-049-2014
EXPTE. Nº 175- 2014

RECIBIDO: 17-07-2014
VENCIMIENTO: 28-07-2014

DESPACHO DE COMISION CONJUNTO

En la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca, se constituye la comisión de HACIENDA Y FINANZAS Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES, de la Cámara de Diputados de la Provincia de Catamarca, -con quórum legal- con el objeto de tratar el Decreto Acuerdo Nº 525/14, remitido a la Cámara de Diputados Provincial en fecha 10 de Junio del corriente año, a los efectos del artículo 184 de la Constitución Provincial.

Del análisis del instrumento citado, remitido por el Ejecutivo Provincial a consideración de este cuerpo, surge que el mismo pretende modificar el art. 25 de la Ley 5.379 del Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de la Provincia, para el ejercicio anual 2014; autorizando a la Tesorería General de la Provincia, a la emisión de letras de tesorería por un monto de pesos doscientos millones (\$200.000.000,00) ampliando así, la posibilidad de endeudamiento, en la suma de pesos ciento diez millones (\$110.000.000,00) más que lo autorizado por el art. 25 de la ley Nº5379.

Dicho decreto, se dicta ante un pedido efectuado con fecha 14 de abril del corriente, por el Señor Ministro de Hacienda y Finanzas, a que se arbitren los medios necesarios, con el objeto de autorizar a la Tesorería General de la Provincia a emitir mayor cantidad de letras de tesorería, en razón de que del informe producido por este organismo, con fecha 11 de abril muestran nuevas proyecciones de junio a noviembre que reflejan una "FALTANTE DE CAJA"- frase poco feliz e inadecuada- por el monto de pesos ciento diez millones (\$110.000.000,00), justificando tal desfasaje en los recientes incrementos salariales al personal de la Administración Pública Provincial, agravado por la necesidad de abonar la primer cuota del sueldo anual complementario, y que ante la urgencia no se puede esperar el inicio de las sesiones ordinarias del Poder Legislativo.

En esa dirección debemos destacar, que en oportunidad de dictar el Decr. Ado. 339 de fecha 04 de abril de 2014 por el cual el Poder Ejecutivo Provincial autorizare a la Tesorería General de la Provincia a la emisión de las letras del tesoro por el monto de pesos noventa millones (\$90.000.000,00), en los términos del art. 25 de la ley de presupuesto; el organismo citado adjuntó las proyecciones financieras para los meses abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre; sin embargo, a los siete días del dictado de dicho instrumento, con fecha 11 de abril, idéntico organismo, informó acerca de nuevas proyecciones de junio a noviembre del año en curso que reflejaban un faltante de caja de \$110.000.000.-

Ahora, si bien es cierto, la emisión de las letras de tesorería en los términos del art. 25 de la Ley de Presupuesto, no se encontrarían incorporadas a la deuda

pública en mérito a lo establecido por art. 51 de la Ley de Administración Financiera, no es menos cierto que sí constituye una operación de crédito público, en los términos del artículo citado, en virtud de ello debió estar previsto en la Ley de Presupuesto del año respectivo o ser dispuesta por una ley específica, conforme lo informa el art. 54 de la Ley de Administración Financiera. Atento a ello es que consideramos que el Decreto Acuerdo 525 que tomó estado parlamentario en la sesión del 11 de junio de 2014, resulta pasible de consideraciones tanto formales como de fondo, que lo tornan inconstitucional, ilegal y arbitrario, al haberse apartado de la normativa vigente y extralimitándose en facultades que le son propias al Poder Legislativo.

Desde el punto de vista meramente formal cabe considerar que todos los decretos emitidos en función de lo dispuesto por art. 184 de la Constitución Provincial deberán ser remitidos para su consideración, tanto ante este cuerpo, como a la Cámara de Senadores, al darse inicio al período ordinario de sesiones el 1° de mayo, para que el mismo tomara estado parlamentario en la sesión ordinaria posterior.

Más allá de las facultades emanadas en el precepto señalado, es dable destacar que, los decretos emitidos por medio de tal procedimiento no pueden versar sobre materia en las que impera el principio de reserva legal (tales como la materia tributaria y la sanción de presupuesto). Asimismo, resulta cuanto menos que sugestivo que el decreto haya sido dictado dos días antes del inicio del período ordinario de sesiones y se funde en razones de urgencia en su dictado y que a más de ello sea remitido a más de un mes de su dictado para su tratamiento, por este cuerpo.

Se advierte también que tampoco se encontraría publicada la contratación que tenga por objeto la organización, estructuración y colocación de las letras de tesorería que se emitan en su consecuencia, ello abona aún más el planteo de arbitrariedad del aumento de la suma en pesos ciento diez millones (\$110.000.000,00) del monto autorizado por ley, puesto que no habiéndose tomado los aún los noventa millones (90.000.000,00) si autorizados por ley, ni explicitada su inversión, ni su aplicación, carece de razón fundada la ampliación del monto autorizado.

En relación a lo expresado precedentemente, el decreto en análisis afecta el principio constitucional de legalidad: (A) por un lado, al no respetar la norma que indica que todo empréstito público debe ser autorizado y determinado por ley, ni cumplimentar los requisitos y especificaciones que manda el art. 54 y 70 de la ley 4938; (B) por otro lado, al violentar la norma que indica que la ley de presupuesto solo puede ser modificada en su sustancia por otra norma de idéntica jerarquía: principio de reserva de ley en materia presupuestaria: solo el poder legislativo debe tomar la decisión presupuestaria, ello pues: *“Una decisión presupuestaria adoptada por medio de los órganos legislativos es una mejor forma de ejercicio de la democracia”* (Conti, Horacio, *Derecho Constitucional Presupuestario*, Edit. Lexis Nexis)

En efecto, ni aún en materia nacional, encontrándose expresamente implementada la facultad del PE de dictar Decretos de Necesidad y Urgencia, pueden los mismos avanzar sobre materia con reserva legal expresa, so riesgo de incurrir en violación del principio y constitucional de legalidad. *“El art. 99 inciso 3 de la Constitución Nacional consagra el ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales que determinan que un decreto de necesidad y urgencia no puede modificar la partida presupuestaria dispuesta por la ley, pues la materia presupuestaria constituye una de las atribuciones fundamentales de los poderes públicos y está confiada a los representantes del pueblo. (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso administrativo Federal, sala I • Universidad de Buenos Aires c. Poder Ejecutivo Nacional. • 04/04/2000 • LA LEY 2000-E, 203 • DJ 2000-3, 1030 • AR/JUR/1744/2000).*

En materia de empréstitos, es indudable que la autorización de endeudamiento y los términos de la misma deben emanar de la ley, el art. 70 de la ley 4938 no admite interpretaciones en contrario cuando expresamente enuncia: *“hasta el monto que fije anualmente la Ley de Presupuesto”*, y la mayoría calificada que la norma debe alcanzar en su sanción (art. 110 inc. 4 CP) refuerza la voluntad del legislador y del constituyente en tal sentido; ni el art. 149 ni el 184 de la CP contienen directrices que permitan al poder ejecutivo apartarse de tales marcos legales.

El monto por el que se autoriza el empréstito no es un dato menor, sino por el contrario, esencial de la facultad concedida por la legislatura para emitir las letras; por lo tanto, la modificación del monto autorizado por ley –en este caso, en más de un 100%- deviene ilegal y nula. *“Cualquiera sea la exacta caracterización asignable a un empréstito público, las condiciones de su emisión integran la relación jurídica que él crea y deben ser respetadas por el ente emisor, porque así lo exige el derecho de los suscriptores, la responsabilidad con que ha de actuar necesariamente el Estado y la confianza que deben inspirar a los ciudadanos las garantías que éste haya ofrecido. (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, sala II • Casas Elfa, Mario y otros c. Gobierno nacional • 28/05/1982 • AR/JUR/2462/1982)*

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el renombrado caso “Brunicardi Adriano C. c/ Banco Central” (LA LEY 1997-f, 620), específicamente enunció: *“Son atribuciones del Congreso la de decretar y contraer empréstitos que integran la deuda pública y la de decidir la financiación, refinanciación y rescate de ella”*. En este fallo, señero en materia de endeudamiento público y facultades del PE, se impugnó justamente la modificación unilateral por el PE de un empréstito público la Corte por un lado dejó a salvo los derechos adquiridos por los contratantes pero, afirmó que el Estado deberá responder patrimonialmente se actúa en forma arbitraria o lesionando derechos dignos de protección.

En esta materia cabe hacer consideraciones relativas, también, a la finalidad expuesta por el Poder Ejecutivo en relación a la ampliación del monto oportunamente autorizado para la emisión de Letras.

En efecto, anuncian los escuetos considerandos del decreto acuerdo que el mismo pretende cubrir un "faltante de caja", constituye una irresponsabilidad manifiesta hablar de faltante de caja en caso que se esté utilizando el término adecuado deberá explicarse los motivos de tal faltante y los responsables directos e indirectos del mismo; en caso contrario, corresponde exigir propiedad y pertinencia en los términos utilizados para fundar una norma de la magnitud de la que nos ocupa.

El art. 111 de la Constitución Provincial expresamente prohíbe contraer empréstitos para cubrir gastos ordinarios de la administración y en función de ello el art. 171 establece que....que el Gobierno de la Provincia provee los gastos de su administración con los fondos del Tesoro Provincial...y de los empréstitos y operaciones de crédito autorizados por la legislatura para empresas de UTILIDAD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL y el art. 152 inc. 4 prohíbe a quien ejerce el Poder Ejecutivo: dar a las rentas una inversión distinta a la que está señalada por ley.

La violación constitucional es palmaria, en tanto el Decreto Acuerdo expresamente enuncia que el objeto de la ampliación del monto a emitir (110 millones más por sobre los 90 millones autorizados) es justamente cubrir el aguinaldo de los agentes de la administración y los aumentos de sueldo acordados.

En materia de derecho presupuestario ("ley perfecta" diría *GiulaniFonrouge*), el señalamiento es en idéntico sentido, la materia es reservada solo a la ley y por vía reglamentaria y ejecutiva solo se pueden emitir decretos que propendan a aplicar reestructuraciones y modificaciones de créditos presupuestarios.

A más de todas estas consideraciones debemos destacar que el decreto acuerdo motivo de análisis incurriría "prima facie" en el delito de falsedad ideológica de instrumentos públicos, toda vez que al margen de las afirmaciones y contradicciones detectadas; de la ejecución presupuestaria del primer trimestre del año en curso, remitida a este cuerpo por la CGP, se informa que los gastos de personal en las distintas jurisdicciones del estado han sido ejecutadas en lo que respecta a gastos de personal en un promedio del 23,47%, desvirtuado de este modo la motivación del Decreto 525, al no apreciarse una sobre ejecución de este concepto, así mismo si analizamos los informes de tesorería a la luz del art. 68 de la ley de administración financiera podemos advertir una vez mas de falsa motivación que contiene el decreto que propiciamos su derogación, toda vez que la norma citada habilita que al Poder Ejecutivo o la autoridad en quien este delegue podrá disponer la utilización transitoria de recurso con destino específico a otro destino cuando por razones circunstanciales o de tiempo, deba hacerse frente a apremios financieros, de allí es que no se advierte la urgencia en el dictado del decreto que habilita a Tesorería General de la Provincia a emitir letras del tesoro por un monto de

pesos doscientos millones (\$200.000.000,00) modificando el art. 25 de la Ley 5.379 máxime si tenemos en cuenta que el monto allí autorizado ya tuvo principio de ejecución mediante Decreto 339 de 2014, por lo que en el caso de que hubiera resultado viable hubiere correspondido una ampliación del monto autorizado y no una modificación del artículo de la ley de presupuesto para lo cual el ejecutivo carece de facultades.

Incluso ha dicho *Quiroga Lavié*: que la inclusión en el presupuesto de modificaciones legislativas o de delegaciones de esa especie ajenas a la aplicación de aquél, debería motivar la nulificación judicial del acto legislativo que no respete la prohibición constitucional, cuanto más si la modificación no se implementa por ley.

Los arts. 76 incs.1 y 2, 110 incs. 1 y 4, 111 y 112 de la Constitución Provincial, convalidan lo dicho en el presente.

Luego del correspondiente análisis y por las razones que expondrá el miembro informante, y en razón de lo reglado por el artículo 184 de la Constitución Provincial, esta comisión

RESUELVE:

Primero: Aconsejar al Cuerpo la derogación del decreto Acuerdo 339/2014 de fecha 29 de abril de 2014.

Segundo: sugerir la aprobación del siguiente proyecto de ley

EL SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA
SANCIONAN CON FUERZA DE

LEY

ARTICULO 1.- Derógase el Decreto Acuerdo N° 525 dictado en fecha 29 de abril de 2014 y publicado en el Boletín Oficial en fecha 3 de junio de 2014, conforme a lo establecido en el art. 184 de la Constitución Provincial.

ARTICULO 2.- De Forma.-

Tercero: Designar como miembro informante al Dip. Raúl Giné.

Dado en la sala de Comisiones el día: 16 de Junio de 2014

FIRMANTES: DIP. STELLA MARIS BUENADER, DIP. RAUL E. GINE,
DIP.VERONICA RODRIGUEZ, DIP. EDUARDO PASTORIZA, DIP.RUBEN
HERRERA, DIP. JORGE SOSA, DIP. SIMON HERNANDEZ, DIP. JUAN P.
MILLAN, DIP. MIGUEL A. VAZQUEZ SASTRE, DIP. GUSTAVO R. JALILIE,
DIP. VICTOR LUNA.