

34193

1696



CATALOGADO

LA EMERGENCIA ADMINISTRATIVA
Y LAS PROVINCIAS

Análisis del Proyecto de Ley de
Emergencia Administrativa y
Reestructuración de Empresas
Públicas.

N. 310
2.80

Buenos Aires,
26 de julio de 1989



PROYECTO DE LEY NACIONAL DE EMERGENCIA ADMINISTRATIVA. REPERCUSION DE EMPRESAS PUBLICAS. REPERCUSION DE LAS NORMAS PROYECTADAS SOBRE LOS ESTADOS PROVINCIALES.

Los Sres. Ministros de economía y representantes provinciales, reunidos en la sede del Consejo Federal de Inversiones (CFI), encomendaron el jueves 20 de julio del cte. año la confección de sendos informes sobre las proyectadas leyes de emergencia económica y emergencia administrativa.

Dado el muy escaso tiempo disponible, por razones del eventual inmediato tratamiento de esas leyes en el H. Congreso de la Nación, terminado que fue el Informe intitulado La Ley Nacional de Emergencia Económica y las Provincias el día 24 de julio ppdo., sólo la postergación de-
bemos confesarlo- de la subsiguiente reunión de los Sres. Ministros prevista para ese mismo día 24 y llevada al día de la fecha, ha permitido la confección de este segundo Informe referido al Proyecto de Ley de Emergencia Administrativa.

El mismo fue, pues, elaborado también con explicable premura y guarda asimismo un caracter expeditivo, aún cuando no se nos escape la trascendencia del acto legislativo que implica.. Para su confección se tuvo en cuenta la publicación del H. Senado de la Nación, Información General, del aludido proyecto de Ley (Bs. As., 1989).

En tanto el tiempo no ha permitido su revisión por la Secretaría General, las opiniones aquí vertidas son de la estricta responsabilidad del autor de este Informe.

Buenos Aires, 26 de julio de 1989.

Dr. Ricardo Zoroza
Asesor

CAPITULO I: de la emergencia administrativa

A. Principio de Subsidiariedad

En el plano de los intereses provinciales, cabe rescatar del propio mensaje que acompaña al Proyecto de Ley, su adhesión al principio de subsidiariedad, que fuera puesto de relieve por la doctrina socio-económica de la Iglesia Católica (ver Encíclica "Mater et Magistra"), según el cual todo aquello que puede ser objeto de eficaz y eficiente tratamiento y ejecución por parte de un ente inferior no debe ser materia de avocación por parte del ente superior.

En dicho mensaje, se reitera lo expresado recientemente por el Sr. Presidente, Dr. Carlos Saúl Menem: "...asumiremos una resuelta política de descentralización administrativa. Todo aquello que puedan hacer por sí solos los particulares, no lo hará el Estado nacional. Todo lo que puedan hacer las provincias autónomamente, no lo hará el Estado nacional. Todo aquello que puedan hacer los municipios, no lo hará el Estado nacional", admitiéndose por otro lado, que deben fortalecerse los modos de intervención del Estado en aquellos emprendimientos "cuya transferencia al sector privado no resulta justificada por la índole de la finalidad que ellas persiguen o por la insuficiencia de la actividad privada."

B. Extensión de la Emergencia Administrativa

El proyecto de ley sobre emergencia administrativa se limita a su declaración e instrumentación -salvo aspectos puntuales que serán analizados más adelante en este informe- respecto de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada, sociedades y entes en los que el Estado nacional, por sí o a través de sus entes descentralizados, tenga participación tal que permita la formación de las decisiones societarias (art. 1º del Proyecto).

En el articulado del Proyecto, empero, no existe mención a que la crisis generadora de la emergencia haya tenido efecto similar sobre las administraciones provinciales. Empero, el mensaje que acompaña a ese Proyecto de ley es claro en señalar las dificultades del sector público -sin distinción de

jurisdicciones - para el adecuado ejercicio de una política de prosperidad, que sea profunda cesación económica actual, con sus secuelas de desocupación, pauperización de la población, decrecimiento de los ingresos públicos, etc., no reconoce fronteras territoriales en lo interior del país. La quiebra, así, de los servicios públicos no es una cuestión que sólo aqueja al nivel nacional, por lo que si alguien pretendiera -- que el remedio de la reestructuración del papel Estado y de las empresas públicas sólo debe serle administrado a una parte del cuerpo social, incurriría en una parcialidad que podría, incluso, comprometer -- los resultados de las medidas de saneamiento así adoptadas.

La escueta frase por la que, en el art.68 del Proyecto, "invítase a las provincias a dictar normas similares a las establecidas a la presente, no resulta empero, a nuestro juicio, suficiente para significar la envergadura de la decisión a tomar y que compromete -sin duda y por muchos años- el destino no sólo económico sino político y social de la Argentina y de sus provincias federadas.

Entendemos que, dentro del respeto que cabe por las autonomías provinciales y sus instituciones propias, debieran buscarse fórmulas legislativas de mayor énfasis, vinculando, por ejemplo, la posibilidad de los convenios que menciona el art.59 de la ley proyectada, u otros alcances similares, a la producción de la adhesión procurada. No nos parecen, en cambio, aconsejables otras modalidades de adhesión, como las que se propone en el art. 64 del Proyecto (ver más adelante, en este mismo informe, los comentarios al "ejercicio de derechos societario" dentro del Capítulo X, Disposiciones generales).

C. Intervención de entes, empresas y sociedades

El proyecto de Ley, en su art. 2º, autoriza al P.E.N. a disponer, por 180 días prorrogables en otro tanto, la intervención de los entes, empresas y sociedades que sean "de propiedad exclusiva del Estado nacional" (art.2º).

En principio, esa última limitación supone que no resultarían afectados los intereses provinciales, aunque ello no es necesariamente así, si recordamos que existen entes cuya "propiedad exclusiva" es

nacional, pero en cuyo Directorio, en virtud de ley del Congreso, tienen asiento representantes de Provincias (vg. Hidronor), y que resultan ahora sujetos a intervención.

Obviamente, lo que antecede no significa en manera alguna un juicio adverso a la necesidad de proceder, por parte del P.E.N., si éste así lo estimara necesario o conveniente, a la intervención de tales entes o empresas, dentro de las finalidades y medios que el Proyecto de Ley contempla, pero sí se considera necesario efectuar en este Informe tal advertencia, habida cuenta que el artículo 7° de tal Proyecto otorga también al P.E.N. la facultad de escisión, fusión, extinción, transformación o liquidación de tales entes o empresas.

Ello lleva a la recomendación de que, por vía legislativa o reglamentaria (es conocida la posición federalista del Dr. Carlos Menem) se incluyan mecanismos de participación o consulta para tales casos y respecto de las provincias interesadas.

CAPITULO II: De las privatizaciones y participaciones del ente o empresas

A. Privatización o liquidación de entes o empresas

A diferencia de lo visto respecto del Capítulo I, aquí el Proyecto se refiere no ya a los entes o empresas de propiedad exclusiva del Estado nacional, sino que de manera más amplia se comprende a empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas "cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado nacional"; a las que se sujeta a eventuales privatizaciones totales o parciales, o a su liquidación (art. 8°).

Con más razón que lo visto en ese Capítulo I, pueden considerarse comprendidos entes o empresas en los que existan intereses provinciales afectados aún en forma aún más directa que en aquel anterior supuesto (vg. YMAD, HIPASAM), aún cuando las privatizaciones se limiten a la proporción perteneciente al Estado nacional (arts. 11 y 12), puesto que las participaciones sociales minoritarias de los Estados provinciales, en su caso y de mantenerse, podrían verse relacionadas con una titularidad de mayorías accionarias que no fueron entrevistadas al momento de tomarse aquellas participaciones.

En el caso de liquidación, apuntamos, el Estado nacional apelaría al consentimiento de los otros titulares de capital cuando ello resultare necesario para la adopción de la decisión, y actuaría por decisión propia cuando sea titular de la proporción legal o estatutaria suficiente para ello (art. 12).

Es entonces, con mayor énfasis, a nuestro criterio, que deben procurarle mecanismos de participación, concertación o consulta en la adopción y aplicación de decisiones de esa índole, que aseguren a las provincias involucradas la protección de sus intereses, amén del resguardo de sus patrimonios. Es cierto que en este mismo Capítulo (art. 14), se crea una Comisión bicameral integrada por seis senadores y seis diputados, para la coordinación, entre el Congreso Nacional y el P.E.N., el desenvolvimiento de la ley proyectada y sus efectos, pero recordemos la opinión de DROMI, a la que adherimos, de que "la participación en el Congreso no basta; los gobiernos de provincia deben estar presentes también en las decisiones del más alto nivel

Proyecto de Ley que modifica el artículo 51 del Reglamento de desarrollo local y regional (Der. Adm. Económico, E. S., Astoria, I-155).

B. Suspensión de ejecución de sentencias y diferimiento de créditos

Dentro de las medidas que el Proyecto autoriza al P.E.N., a través de la autoridad de aplicación, o en forma directa, se incluye (art. 15, inciso c), la de autorizar diferimientos en el cobro de créditos de organismos oficiales contra las entidades que se privaticen "y contra aquellas a que se refiere el art. 51; en este último caso, cuando las autoridades de las provincias interesadas así lo soliciten". En tanto el artículo 51 del Proyecto, que se acaba de citar, está referido a establecer un efecto meramente declarativo, por dos años, de las sentencias que condenen al pago de una suma de dinero al Estado nacional lato sensu, no parece clara cual sería la intención del legislador. En verdad, la referencia es más cabal si se la vincula con el artículo 50, que hace comprender en el régimen de suspensión de ejecución de sentencias "tanto las sentencias condenato--rias contra el Estado nacional y los entes mencionados en la primera parte de este artículo (organismos y entidades descentralizados, bajo cualquier forma jurídica, incluso sociedades del Estado de la Ley 20.705, o de econo--mía mixta o aquellas en el Estado partícipe en el capital social), en cau--sas promovidas por las provincias y/o municipalidades, como aquellas sen--tencias que hubiere deducido el Estado nacional contra las provincias y/o municipalidades".

Si esa es verdaderamente la vinculación que expresa aquel art. 15, inciso c, del Proyecto, entonces resulta que: a) una adecuada hermenéu--tica nos llevaría a la conclusión de que para que se suspendan las ejecu--ciones de sentencias en causas promovidas por el Estado nacional -lato sen--su- contra las provincias y/o municipalidades, deberá mediar una solicitud expresa de las provincias interesadas; y b) que el mecanismo de "compensa--ción" que se intenta al paralizar las sentencias hacia uno y otro lado (de las provincias y/o municipalidades contra el Estado nacional, y viceversa) puede llegar a arrojar, en casos particularizados que cada Provincia debie--ra evaluar, a arrojar saldos netos por demás gravosos para sus economías o sus finanzas (vq. reclamos en materia de regalías sobre hidrocarburos lí--

quidos y gaseosos).

De todas formas, y más allá de resultar equívoca la redacción al articulado según hemos apuntado, no podemos menos que señalar -de ser acertada la interpretación que a los textos proyectados hemos intentado - darle- la deficiente técnica legislativa que muestra esta parte del Proyecto, máxime que con ella se busca normar aspectos sí que irrelevantes.

C. Tasaciones

El proyecto prevé distintas modalidades para proceder a las privatizaciones (art. 17), requiriendo todas ellas, conforme a lo previsto en el art. 19 del mismo, una tasación previa. Pero ese artículo 19 establece que la tal tasación "deberá ser efectuada por organismos públicos nacionales, provinciales o municipales" (el subrayado es nuestro). En tanto la expresión "deberá" conlleva un carácter imperativo, fuere o no con cargo la acción que así se ordena, entendemos que lo proyectado constituye un avance indebido sobre las potestades provinciales. Sin duda, no ha sido esa la intención del redactor, por lo que sería más adecuado un párrafo que, en su lugar, expresara que "serán válidas a los efectos de esta ley las tasaciones efectuadas por organismos públicos nacionales, provinciales o municipales".



CAPITULO III: Del programa de propiedad participada

A pesar de que, como ya lo hemos puntualizado, el Proyecto tiene en cuenta (ver mensaje que lo acompaña) que pudiera no resultar justificada la transferencia al sector privado de algunas empresas o sociedades con propiedad estatal, atento a la finalidad que con ellas se persigue, el articulado del Capítulo sólo parece atender a aquellas finalidades propias del gobierno o Estado nacional, olvidando que pueden existir finalidades atendibles propias de los gobiernos o Estados provinciales que aconsejen a estos no privatizar sus participaciones, en algunos casos y cuando las hubiere.

La omisión es particularmente resaltante en el art. 40 de este Capítulo del Proyecto, por cuanto en el se prevé que "en el acuerdo general de transferencia podrán establecerse mecanismos consensuales independientes de las proporciones relativas de votos entre los distintos grupos de adquirentes, para la adopción de ciertas decisiones esenciales, como la designación del directorio y de los cuadros superiores de la empresa" en aquellos casos en que "(en) la adquisición de un ente a privatizar concurren adquirentes comprendidos en un programa de propiedad participada con otro tipo de inversores privados" (el subrayado es nuestro). Entendemos que la supresión de la palabra "privados" en ese artículo, contribuiría a aventar nuestras prevenciones.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

CAPITULO IV: De la protección del trabajador

Sin observaciones a los fines de este Informe.

CAPITULO V: De las contrataciones de emergencia

Idem anterior. Sólo cabe señalar, una vez más, que debe abrirse la vía de los remedios para afrontar la emergencia, también a los Estados provinciales (ver nuestro comentario sobre "Extensión de la emergencia administrativa" al tratar en este Informe el Cap. I del Proyecto de Ley).

CAPITULO VI: De las contrataciones vigentes

Idem anterior, con mayor énfasis aún, si cabe.

CAPITULO VII: De la situación de emergencia en las obligaciones exigibles

Nos remitimos a nuestro análisis sobre "Suspensión de ejecución de sentencias y diferimiento de créditos", al tratar en este Informe el Capítulo II del Proyecto.

CAPITULO VIII: De las concesiones

Sin comentarios a los fines de este Informe.

CAPITULO IX: Plan de emergencia del empleo

En este Capítulo del Proyecto se autoriza al P.E.N. a afectar fondos para encarar obras públicas de mano de obra intensiva, las que "deberán ser licitadas y controladas por las municipalidades" (art. 59) -- dentro de las condiciones y restricciones que en el mismo artículo se establecen.

Ya hemos tenido ocasión de referirnos al uso del imperativo "deberán" cuando en este Proyecto de Ley se busca comprometer el accionar de las instituciones provinciales (ver Cap.II, C. "Tasaciones"). Reiteramos lo allí expresado. Pero en este caso tal uso aparece morigerado por la salvedad de que ello será así "previo convenio a celebrarse entre las autoridades competentes", lo que a nuestro entender constituye una salvaguarda suficiente de las potestades provinciales y de sus autonomías, en particular respecto del régimen municipal (art. 5° de la Constitución Nacional) que cada una ha adoptado y de sus particularidades.

CAPÍTULO IV: Disposiciones generales

A. Organismos especiales

Dentro de este Capítulo de "disposiciones generales", aparece en el art. 61 del Proyecto una muy amplia delegación en el P.E.N. para "suprimir, ampliar, transformar, reducir, limitar o disolver las comisiones, reparticiones, entes u organismos creados por leyes especiales y a transferir y redistribuir sus bienes y fondos conforme lo considere conveniente".

Desde el punto de vista de los intereses provinciales, el artículo proyectado nos merece dos observaciones: a) que en el caso de organismos o entes en los que, además del Estado nacional -lato sensu- participan los Estados provinciales aún cuando el organismo o ente tenga carácter nacional, las medidas que eventualmente se adoptaren a su respecto deberían serlo con la previa participación, concertación o consulta, según el caso, de las autoridades de las jurisdicciones involucradas; y b) que en caso de tratarse de organismos o entes surgidos de leyes especiales que a su vez, por adhesión a las mismas por parte de provincias y/o municipios, tuvieren el carácter de "leyes-convenio", ese status de Tratado interjurisdiccional vedaría la posibilidad de que el P.E.N. adoptara decisiones unilaterales de tal trascendencia respecto de los dichos organismos o entes.

B. Explicitación de subsidios

Hemos tratado el tema de las subvenciones y subsidios en nuestro Informe del 24 de julio de 1989 sobre La Ley Nacional de Emergencia Económica y las Provincias; a él nos remitimos (ver págs. 5 y 55). Agregaremos solamente que, a nuestro entender, estos artículos 62 y 63 del Proyecto encontrarían una ubicación más coherente dentro de aquél Proyecto referido a la emergencia económica.

C. Ejercicio de derechos societarios

Luego de explicitar que los derechos societarios correspondientes al sector público nacional en sociedades o entes, serán ejercidos por

el ministerio competente, por el artículo 64 del Proyecto que dice, para ser, el art. 64 del Proyecto encómpo de este último que plantea "en el seno del ente moción de adhesión al régimen de la presente Ley cuando éste sea integrado con capital provincial o municipal".

Aún cuando tal disposición persiga simplificar o acelerar trámites de adhesión y su intención pueda ser comprensible, no podemos dejar de señalar que el mecanismo buscado para ello no resulta, a nuestro entender, el más adecuado. No es en el seno de los entes o sociedades o en la voluntad de los directores o de quienes por régimen legal propio invistan representación societaria, que ha de procurarse la adhesión a una ley de los alcances de la proyectada, de emergencia administrativa, comprensiva de múltiples y relevantes aspectos del quehacer público. Insistimos, pues, en que lo que ha de procurarse es la adhesión de las jurisdicciones territoriales y de sus órganos de gobierno (ver nuestros comentarios al Capítulo I, B, en este mismo Informe) según los mecanismos previstos en sus respectivos ordenamientos constitucionales y orgánicos. Tal vez ello resulte un camino algo más dificultoso, pero presenta las indudables ventajas de su mayor legalidad y de brindar una mayor coherencia a los remedios frente a la emergencia que, repetimos, no cabe circunscribir a una jurisdicción o nivel de gobierno dado.

D. Supresión de excenciones de peaje

La Ley 23.037 suprimía el derecho de peaje en el Complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo y tendía a lo mismo respecto del puente General Belgrano. Su derogación, según lo proyectado en el art. 66 de este capítulo de disposiciones generales, afecta directamente al tráfico directo entre las Provincias de Entre Ríos y Buenos Aires, y de Corrientes y Chaco, respectivamente. Sin juzgar la necesidad de tal medida cabe apuntar tan sólo que, en el caso de la Provincia de Entre Ríos se elimina así la única vía terrestre de acceso no mesopotámico a su territorio libre de tasa, lo que tal vez pueda hacer dudar, incluso constitucionalmente, sobre su viabilidad.

ANEJO

Como Anexo a la Ley proyectada al que remite para la calificación de "sujeta a privatización" el art.9 de la misma, se incluye un listado de entes y empresas, a las que se divide en tres tramos: I. Privatizaciones o concesiones; II. Transferencia a jurisdicciones provinciales o municipales; y III. Ordenamiento institucional empresarial.

Dentro del primer tramo se mencionan, ya sea para privatización o para concesiones, total y parcial en ambos casos, una serie de entes y empresas del Estado nacional, dentro de las cuales, y por su repercusión localizada, tal vez quepa mencionar la privatización total o parcial de Yacimientos Carboníferos Fiscales, y la privatización o concesión total o parcial del CEAMSE (Coordinación Ecológica Area Metropolitana Sociedad del Estado), que por ello merituaría consulta, participación o concertación con las jurisdicciones involucradas en la localización de sus actividades.

Especial relieve tiene señalar en este Informe la intención manifestada en esta parte del Proyecto de transferir a jurisdicciones provinciales o municipales Obras Sanitarias de la Nación y las rutas nacionales de interés provincial atendidas por la Dirección Nacional de Vialidad. Tal intención de transferencia podría ser recibida hasta con beneplácito, como un avance en la propuesta de descentralización administrativa con sentido federal, siempre y cuando, en su reglamentación e instrumentación, se prevean a la par las transferencias de recursos, y de sus fuentes, en cantidad suficiente como para la adecuada atención de las obras y servicios comprendidos.

Finalmente, las provincias han de tener, a nuestro criterio, marcado interés y presencia en el reordenamiento institucional empresarial en las previstas Empresa Nacional de Combustibles (comprende las actuales Y.P.F., Gas del Estado, e Y.C.F.) y Empresa Federal de Energía Eléctrica (comprende las actuales AyEE, Hidronor y la generación de energía de otras empresas nacionales), pues la trascendencia de estos nuevos entes, sea respecto del uso de recursos naturales provinciales o sea sobre los efectos

del desarrollo económico y social de las regiones argentinas, es de tal envergadura, que sólo mediante una presencia efectiva de las provincias podrá ser aquilatada y debidamente conducida. Tal presencia, que encuentra su base constitucional en el poder concurrente de procurar el bienestar general, debe ser reclamada y aún, en su caso, vehementemente exigida.

