*Legislatura de la Provincia*
*de Río Negro*

VIEDMA, 30 de diciembre 2002.

Nota N° 48

Al Señor Presidente de la
Legislatura de la Provincia de Río Negro
Ing. Bautista Mendioroz
SU DESPACHO

Tengo el agrado de dirigirme a usted. a fin de remitir a conocimiento de la Legislatura Provincial, en los términos del artículo 181 inciso 6) de la Constitución Provincial de Río Negro los Decretos de Naturaleza Legislativas nros. 06, 07, **08** y 09 de fecha 30 de diciembre de 2002.

Sin otro particular, saludo a usted con atenta y distinguida consideración.

FIRMADO: doctor Pablo Verani, gobernador

Ref. Nota n° 42-2002
s/consulta decreto de naturaleza legislativa que prorroga por un año la declaración de emergencia económica, financiera, administr. y salarial del sector público declarada por la ley n° 2881, ampliada por ley n° 2989 y cctes.

VISTA N° 83932

Señor
Gobernador de la
Provincia de Río Negro

*Legislatura de la Provincia*
*de Río Negro*

Dr. Pablo Verani
Su despacho

Viene a esta Fiscalía de Estado en consulta previa conforme lo exige el artículo 181 inciso 6) de la Constitución Rionegrina, un decreto de naturaleza legislativa que, por un lado prorroga hasta el 31 de diciembre de 2003 la declaración de emergencia económico-financiera, salarial y administrativa del sector público provincial, efectuada por la ley nº 2881 y 2989, el decreto nº 531/97 y los decretos de naturaleza legislativa nº 01/97, 05/97, 2/98, 4/99, 01/00 y 04/01; y por el otro prorroga la vigencia de lo dispuesto por los decretos de naturaleza legislativa nº 7/01, 16/01 y 03/02 referentes al régimen de asignaciones familiares.

Se funda el recurrir a la excepcional vía del decreto de naturaleza legislativa en que "...a la fecha y tomando en consideración el particular contexto económico-financiero y social ya descripto precedentemente, se torna conveniente y necesario prorrogar dicha norma por el término de un año,..." y en que "...descripto el ámbito de la emergencia provincial resultan valederas y fundadas las razones para sostener la misma, y de esta manera garantizar en lo inmediato la continuidad de los servicios básicos del Estado; (...) ante el inminente vencimiento del plazo de la prórroga establecida para esta emergencia en el decreto de naturaleza legislativa el próximo 31 de diciembre de 2002, y para el régimen de asignaciones familiares, siendo temporalmente improbable el trámite legislativo de una ley que así lo establezca, resulta indubitable la urgencia y premura en contar con esta normativa en tanto las medidas que se disponen en dicho marco, guardan razonable relación y proporcionada adecuación con los fines tenidos en cuenta al intentarse no agravar la actual crisis económica...".

De las fundamentaciones expuestas, se aprecia que se cumplen los requisitos de la normativa constitucional exigidos respecto a la legalidad de recurrir a esta vía legislativa de excepción. Una emergencia fundada en verdaderas razones de crisis, imposibilidad de salirse del marco normativo que avala y que conforme cálculos estimativos implica par el erario público un desembolso de unos cuatro millones de pesos mensuales, cuando sus cuentas aún son deficitarias y no se ha obtenido financiamiento para tal fin.

Nos resultaría tentador para muchos recurrir al discurso demagógico o a la sincera opinión personal de reclamar un cese o mitigación de los descuentos salariales imbricados en las normas prorrogadas, tal cual lo reclaman las agrupaciones gremiales que nuclean a los distintos sectores de los agentes públicos rionegrinos desde hace tiempo, pero resulta difícil desde el criterio de la razonabilidad técnica, impulsar tal medida sin un criterio sustentable en el tiempo que permita tener cierta previsibilidad sobre el futuro de las cuentas públicas para enfrentar un incremento en sus gastos en personal de esa magnitud mensual.

Tal criterio de eliminación de las reducciones salariales temporales basadas en la emergencia ha logrado más adeptos a partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Tobar", en el cual se leen distintas cuestiones según el cristal con que se lo mire. Conforme lo ha interpretado nuestro Superior Tribunal Provincial in re "Bertinat" citado en los considerandos de la norma sometida a consulta, no se ha salido la Corte del criterio sentado en "Guida", solo se sienta un criterio u opinión sobre normativa sustancialmente distinta a la provincial, que aleja su aplicación jurisprudencial lisa y llana a nuestro caso.

Mas si se desprende de Tobar, que la devaluación y la inflación generada en los últimos tiempos a corroído el poder adquisitivo de los salarios, por ello me tomo el atrevimiento de solicitarle señor Gobernador, que conforme surge de algunos de los considerandos del decreto en cuestión, conforme, evolucione la recaudación provincial, las cuentas fiscales, se vayan implementando mecanismos paliativos para tales desajustes en cuanto a la remuneración del sector público.

En relación a la prórroga del decreto de naturaleza legislativa n° 16/01, que regula la aplicación del Régimen de Asignaciones Familiares en el Sector Público, en tanto diseña un esquema que favorece a los agentes públicos que menos cobran, atendiendo a su inminente vencimiento e imposibilidad de tramitar una ley que lo prorrogue, pero no habiendo sido objetado aquel decreto en el plazo del artículo 181 incisos 6), entiendo nada obsta a proceder a mantenerlo vigente par el próximo ejercicio financiero.

De lo expuesto, habiendo tomado conocimiento de la norma que se pretende dictar antes del

fin del presente ejercicio, las razones de urgencia que motivan su dictado en esta oportunidad. conforme el relato de los considerandos de la misma, no tengo objeciones que efectuar, haciendo la salvedad que para el caso de normas que conlleven anualidad en su aplicación, en el futuro deberá de extremarse y coordinarse los esfuerzos de los distintos estamentos del gobierno a fin de su remisión a la Legislatura en el plazo previsto en el artículo 181 inciso 11 (dos meses antes de la finalización de las sesiones ordinarias de aquella).

Así opino.
FIRMADO: doctor Sergio Gustavi Ceci

FISCALIA DE ESTADO-VIEDMA, 19 de diciembre de 2002.

VIEDMA, 26 de diciembre de 2002.

Señor Gobernador:

Por la presente le informo que no comparto el decreto de prórroga automática de la Emergencia Económico-Financiera de la provincia y por lo tanto mi opinión es, ante su consulta, negativa.

Entiendo que:

a) La emergencia económica, política y social de la Nación y por ende de Río Negro, continúa sobre bases objetivas, esto no está en duda y torna inviable la derogación total.

b) Sin embargo estoy convencido que, dadas las actuales condiciones conyunturales en materia financiera de la provincia (según el presupuesto ejecutado a octubre del corriente –base devengado- nuestras finanzas han mejorado sustancialmente ya que tenemos un superávit primario de casi noventa millones de pesos ($90.000.000) y financiero de aproximadamente setenta millones de pesos ($ 70.000.000) es posible y necesario, ir flexibilizando y consensuando mejoras, en forma gradual, en los ingresos de los agentes públicos rionegrinos.

Dichos ingresos ex ante y ex post de la devaluación y pesificación asimétrica producidas este año se han deteriorado sensiblemente. El salario real ha caído entre un 60 y un 70 % producido de rebajas salariales nominales y/o incremento de precios de la canasta básica que mide el índice

de inflación minorista. Esto lo confirman todas las estadísticas.

Pero así como esto sucede al nivel de los salarios de los agentes públicos, también es verdad que la economía real de las diversas economías regionales rionegrinas han visto mejorar sus ingresos, sus rentabilidades y su competitividad dado el actual nivel del tipo de cambio. Ya en el ámbito de la producción frutícola se están discutiendo mejoras salariales evidentes.

Dichas mejoras en la fruticultura, el turismo, la lana, la minería, etcétera, deberían también impactar positivamente en los ingresos provinciales por mayor recaudación de tributos (principalmente Ingresos Brutos).

La flexibilización de la emergencia y no su derogación (por ejemplo a través del descongelamiento del adicional por antigüedad o el recupero parcial de las rebajas salariales) traería justicia para el sector que creo es el más desfavorecido: el empleo público, y asimismo podría, si se incrementaran los ingresos (tanto provinciales como nacionales, en este caso a través de un firma reclamo a Nación en cuanto a la distribución primaria de la Coparticipación Federal.), mejorarse la situación social de emergencia en los sectores que han caído por debajo de la línea de pobreza y/o indigencia a través de un fortalecimiento de los Programas Sociales en vigencia o los nuevos que se implementen desde el Estado. En ambos casos esto tendría un efecto anticíclico por incremento en el consumo (vía mayor demanda).

Este año, Río Negro ha abonado montos muy inferiores respecto al anterior, en concepto de interese y capital de su deuda pública, pero también este factor podrá enfrentarse, hacia el futuro, con mejor performance si nos proponemos el incremento de ingresos del que hablaba más arriba y también de una mayor eficiencia en la ejecución de erogaciones del presupuesto (vgr. a través de cambios en las prioridades de algunos gastos y reconfiguración de partidas presupuestarias).

Adjunto a la presente Acta de Labor Parlamentaria de fecha 13 del mes en curso, en la cual y ante la exposición de representantes de ATE/UNTER (folios n° 5 y 6); la posición de UPCN (adjunto nota), y lo permanentemente planteado por APEL, la Comisión por unanimidad de sus Presidentes de Bloque, se manifiesta a favor de una recuperación gradual del salario de los empleados estatales.

Finalmente debo manifestarle que de haberse cumplimentado cabalmente la prescripción del artículo 181 inciso 11 de la Constitución Provincial con relación a las

normas de presupuesto general y del plan de recursos, esta Legislatura hubiese podido analizar y debatir la situación económico-financiera del estado provincial como así tomar las previsiones que atiendan una eventual situación de emergencia, sin necesidad de acudir a la figura excepcional del decreto de naturaleza legislativa.

Sin otro particular, lo saludo con la consideración más distinguida.

FIRMADO: ingeniero Bautista J. Mendioroz, presidente, Legislatura de Río Negro

Nota nº 310/02.

En la ciudad de Viedma, Capital de la Provincia de Río Negro, a los 30 días del mes de diciembre de 2002, con la presencia del señor Gobernador de la Provincia, doctor Pablo Verani, se reúnen en Acuerdo General de Ministros, los señores Ministros de Economía contador. José Luis Rodríguez, de Gobierno contador Esteban Joaquín Rodrigo, de Salud y Desarrollo Social doctor Alejandro Betelú, de Educación y Cultura proferora Ana María K. de Mazzaro y de Coordinación doctor Gustavo Adrián Martínez, previa consulta al señor Vicegobernador de la Provincia ingeniero Bautista Mendioroz, mediante nota nº 310/02 y al señor Fiscal de Estado Adjunto doctor Sergio Gustavo Ceci, mediante Vista nº 83932.

El señor Gobernador en ejercicio de la facultad prevista por el artículo 181 inciso 6) de la Constitución Provincial pone a consideración de los presentes el Decreto de Naturaleza Legislativa mediante el cual se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2003 el plazo de vigencia de la emergencia económica, financiera, administrativa y salarial del sector público de la Provincia de Río Negro, dispuesta por la ley nº 2881, ampliada por la ley nº 2989 y de los decretos ley nº 01/97 y 05/97; y se prorroga asimismo, hasta el día 31 de diciembre de 2003, la vigencia del decreto de naturaleza legislativa nº 16/01 sobre asignaciones familiares.

Acto seguido se procede a su refrendo para el posterior cumplimiento de los preceptuado en la norma constitucional ut-supra mencionada.

VIEDMA, 30 de diciembre de 2002.

**VISTO:** Las leyes n° 2881 y 2989, el decreto n° 531/97 y los decretos de naturaleza legislativa n° 01/97, 05/97, 2/98, 4/99, 01/00 y 04/01, como asimismo su similares n° 07/01, 16/01 y 03/02, y;

**CONSIDERANDO:**

Que mediante el dictado del decreto de naturaleza legislativa n° 4/01 se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2002 la vigencia de la emergencia económica, financiera y administrativa del Sector Público de la Provincia de Río Negro, dispuesta oportunamente por la Ley n° 2881 y ampliada por la ley n° 2989, y prorrogada hasta el último día del presente año, normativa de emergencia que ha permitido y garantizando –no sin dificultades- durante su vigencia, la protección del estado de derecho y los derechos esenciales de los individuos y la continuidad de los servicios básicos del Estado, tales como educación, salud, justicia y seguridad, ello en tanto representa un contención del gasto en personal más que significativa, y que por su periodicidad en el pago representa un aporte gravitante para la disminución del déficit fiscal de las cuentas públicas y la consiguiente procura de equilibrio y posterior superávit fiscal.

Que para describir el actual estado de crisis, que funda la declaración de la emergencia, o su prórroga, es necesario realizar un resumen de la situación actual, a la que se llega luego de un extenso derrotero que, de un tiempo a esta parte, han puesto en una delicada situación financiera, económica y social al conjunto de los Sectores Público y Privado Nacional y Provincial de nuestro país.

Que oportunamente en los considerandos de los decretos de naturaleza legislativa n° 2/98, y 4/99 -entre otros- se efectuó un prolijo raconto de las circunstancias que fueron generando y que han sostenido en el tiempo, la referenciada situación de crisis económica, financiera y social, como asimismo las medidas que se han ido tomando al respecto desde esta Administración Provincial, las que es dable citar no han sido suficientes atento el paulatino agravamiento general de las condiciones generales del país, originadas en muchos años de profunda recesión económica, con un constante aumento de los índices de desocupación como de aquellos otros indicativos del grado de pobreza que han afligido a la población toda desde 1994 a la fecha.

Que ante las comentadas condiciones de estancamiento económico, alta desocupación y crecientes niveles de indigencia, se le fueron agregando episodios de constantes reclamos y cierta convulsión social, observándose que a partir del mes de julio del año 2001 se produjo un acelerado agravamiento un agravamiento de tales condiciones, con fuerte impacto para el erario provincial, en tanto el Estado Nacional comenzó a incumplir con sus compromisos asumidos con las Provincias –entre ellas la de Río Negro- e instrumentados mediante Acuerdos de Saneamiento Financiero que garantizaban financiamiento condicionado para los déficits provinciales, poniendo en riesgo la continuidad de la prestación de sus servicios públicos básicos y esenciales en la jurisdicciones locales, y en definitiva la paz social misma.

Que como corolario de dicha situación, se llegó a fines del año pasado a una verdadera situación de crisis institucional, que derivara en la renuncia del Presidente de la Nación electo, para dar paso a una serie de presidencias interinas, periodo este durante el cual se ha salido del esquema de convertibilidad monetaria, se produjo una severa devaluación de la moneda nacional y por tanto un agravamiento de los guarismos de las deudas del sector público. En tanto se han firmados distintos pactos y acuerdos entre el Gobierno Nacional y los Provinciales, todos apuntando a contener la escalada del gasto público y dotar de previsibilidad la evolución de las cuentas fiscales del sector público.

Que desde hace mas de un año la Nación toda se encuentra reorganizándose institucional, financiera y socialmente, atendiendo situaciones extremas, habiéndose impulsado distintas medidas de orden monetario y financiero, entre ellas la reimplementación del "Régimen de Conversión de la Deuda Pública Provincial" originalmente dispuesta por efectos del decreto n° 1387/01, por intermedio del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial quien asumirá las deudas provinciales instrumentadas en la forma de Títulos Públicos, Bonos, Letras del Tesoro o Préstamos.

Que la lenta implementación de dicha operatoria de reestructuración de las deudas del sector público, y luego del dictado de la ley n° 25.561, perjudicó a la mayor parte de las Provincias, en tanto la mayoría de ellas en el mes de noviembre de 2001, suscribieron con el Estado Nacional la Segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, que establecía la posibilidad de encomendarle a éste, la renegociación de la Deuda Pública Provincial.

Que ese proceso debió haberse cumplido en el marco de un cronograma que iba de noviembre a fines de diciembre del año

pasado, fecha en que se deberían haber firmado los contratos de perfeccionamiento del canje de deuda de acuerdo al texto aprobado en el Anexo III de la resolución mencionada, cabe recordar que la idea base era canjear préstamos y títulos que pagaban intereses promedio del 17% anual, por un préstamo garantizado que remuneraba una tasa máxima de 7% anual, con una postergación en la amortización del capital por tres años, ablandándose así la presión sobre los recursos fiscales agobiados por el endeudamiento producto de décadas de déficit fiscal.

Que en el período en que debería haberse cerrado el proceso de canje, dotando de mayor certeza y viabilidad el pago de sus deudas, el país sufrió los más duros efectos de una de las más graves crisis institucionales de su historia, circunstancia que provocó los sucesivos cambios de gobierno y llevó a una paralización total de las actividades del Poder Ejecutivo Nacional, a la que no escapó el proceso de renegociación de deuda provincial.

Que asimismo, el 27 de junio del corriente año se firmó el Convenio de Financiamiento entre la Provincia de Río Negro y el Estado Nacional, por el que la Provincia se adhiere al Plan de Financiamiento Ordenado, que fija las condiciones bajo las cuales el Estado Nacional asistirá financieramente a la provincia, dicho acuerdo ha sido ratificado por la Legislatura Provincial, en el marco del acuerdo antes mencionado.

Que tal como se ha mencionado, la provincia durante el año 2000 y 2001 firmó sendos Acuerdos Federales que incluyeron el financiamiento por parte de la Nación del déficit y los servicios de deuda, no obstante ello la Nación incumplió el financiamiento acordado en el segundo semestre de 2001 por mas de cien millones de dólares, debiendo la provincia atender las necesidades de financiamiento con recursos propios.

Que el incumplimiento señalado motivó que la provincia comenzara a atrasarse en el pago de salarios y proveedores durante el segundo semestre del año 2001, para finalmente verse obligada a incumplir en el pago de títulos públicos ante la necesidad de resguardar el cumplimiento de los servicios básicos indelegables.

Que en virtud de la situación descripta el Estado Nacional dictó la ley nº 25.561 de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, declarando la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria.

Que en ese marco el gobierno nacional otorgó al reordenamiento financiero máxima prioridad, para facilitar la paulatina normalización de las actividades económicas, y

restablecer el orden público económico en forma parcial y transitoria.

Que la situación económica financiera descripta, determinó al Estado Nacional a dictar normas como el decreto n° 214/2002, fundamentado en la ley n° 25.561, poniendo fin a la convertibilidad y generando un cambio total de las reglas de juego en el sistema monetario y financiero nacional.

Que las mencionadas restricciones impuestas por el Estado Nacional son a los efectos de preservar el orden público económico, sin restringir irrazonablemente los derechos de las personas, a fin de conducir a la compatibilización de todos los intereses en juego, con los menores costos y perjuicios para cada uno de ellos.

Que la provincia no escapa al contexto nacional, por lo que a pesar de haber iniciado con anterioridad este proceso de reestructuración del gasto público no ha logrado el equilibrio fiscal, tal como se demuestra con los informes respectivos del Ministerio de Economía.

Que la provincia, a través de los créditos o refinanciaciones de deuda obtenidas, ha logrado cumplir –no sin dificultades- sus fines esenciales, tales como salud, educación, justicia, seguridad, y los diferentes espectros del Poder de Policía a su cargo, los que son destinados a la totalidad de sus habitantes.

Que en este contexto, tenemos que el uso de los ingresos provinciales están destinados, luego de cubrir los servicios básicos e indelegables del Estado, al pago de la deuda, recursos estos que son descontados automáticamente, lo que deja sin posibilidad de realizar operaciones financieras en el marco de una reestructuración de la deuda actual.

Que para hacer frente a la creciente crisis fiscal, a partir de 1996 se implementaron una serie de medidas tendientes a equilibrar el presupuesto provincial así como a regularizar el pago de los sueldos provinciales adeudados, entre las medidas se incluyen privatizaciones, disposiciones de emergencia destinadas a contener el gasto público, especialmente en personal y funcionamiento, refinanciación de la deuda y mejoras en la administración tributaria.

Que hasta la fecha se ha prorrogado sucesivamente el plazo de vigencia de la emergencia económica y administrativa del sector público, ello en el marco de la totalidad de las medidas desarrolladas y ha implementarse para revertir la misma, asimismo hay que considerar que los actuales ingresos y los proyectados solamente alcanzan para garantizar la continuidad de los servicios básicos, dependiendo cualquier

intento de recomposición salarial a los agentes públicos, de la efectiva evolución e incremento de los ingresos públicos en el primer trimestre del año próximo, y de la efectiva disponibilidad de los mismos, en un esquema de desfinanciamiento y endeudamiento público más que importante.

Que la prorroga de la emergencia debe calificarse como la única vía que tiene la provincia, en un estado de excepción, para continuar existiendo, preservando así los derechos de sus habitantes y la continuidad del Estado como tal.

Que la emergencia económica es un hecho cuyo ámbito temporal difiere según circunstancias de épocas y sitios. Se trata de una situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico social de toda la provincia, siendo de tal gravedad la misma que autoriza a medidas excepcionales como la presente, que de no ser así bastarían los poderes normales atribuidos a los órganos del Estado para afrontar la crisis.

Que entre los fundamentos para sostener la emergencia económica tenemos, que la misma es pública y notoria y no necesita ser probada por la provincia, que no se viola el principio de igualdad ante la ley, pues la emergencia nace de un estado de necesidad extraordinario que autoriza el dictado de normas necesarias para el salvataje de todo el sistema institucional.

Que la emergencia actual de la provincia reúne los requisitos que avalan su constitucionalidad, es decir se trata de una situación de emergencia definida por ley, tiene la persecución de un fin público, es transitoria y –por ajustarse a sus fines- es razonable.

Que la Suprema Corte de Mendoza ha dicho que la emergencia no crea potestades ajenas a la Constitución pero sí permite ejercer con mayor hondura y rigor, las que ésta contempla, llevándolas más allá de los límites que son propios en los tiempos de tranquilidad y sosiego.

Que el actual estado de emergencia del país, se encuentra reflejado a través de las siguientes normas de orden nacional correspondientes a los años 2001/2002:

- Ley n° 25.344 que declaró la emergencia económico-financiera del Estado Nacional, por un año –prorrogada por un período anual más-, autorizando a rescindir contratos con el sector público, modificar las relaciones de empleo público, intervenir en los juicios contra el Estado, consolidar deudas.

- Decreto n° 1570/2001; que dispone el reordenamiento del sistema financiero y bancarios limitando la disponibilidad de los depósitos bancarios.
- Ley n° 25.561 que dispuso la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando en el Poder Ejecutivo una serie de facultades legislativas.
- Decreto n° 108 del 15/01/02 que declaró la emergencia alimentaria nacional.
- Decreto n° 165 del 22/01/2002 que declaró la emergencia ocupacional nacional.
- Decreto 214/2002 de emergencia financiera y cambiaria.

Que la prórroga del actual "estado de emergencia" tiende a proteger el estado de derecho y los derechos esenciales de los individuos, amenazados por graves perturbaciones al orden público; dicho en otros términos, cuando se recurre a la emergencia se lo hace con el objeto de amparar y defender el orden constitucional; la emergencia no suprime la legitimidad constitucional sino que la garantiza por medios extraordinarios.

Que, en esencia, se trata de hacer posible el ejercicio de facultades indispensables para armonizar los derechos y garantías individuales con las conveniencias generales, para de esta manera impedir que los derechos amparados por estas garantías, además de correr el riesgo de convertirse en ilusorios por un proceso de desarticulación de la economía estatal, pudieran alcanzar un grado de perturbación social acumulada, con capacidad suficiente para dañar a la comunidad.

Que la legislación de emergencia, no es inconstitucional, ni confiscatoria, ni conculcatoria de garantías constitucionales, sino que constituye el único medio idóneo del Estado Provincial para superar una situación de cesación de pagos, resultante de una crisis estructural de la economía nacional y provincial, que al amenazar el sistema económico, también afecta a los derechos contenidos en aquel.

Que recientemente el Superior Tribunal de Justicia de nuestra provincia ha sostenido que "... La emergencia abarca un hecho cuyo ámbito temporal difiere según circunstancias modales de época y sitios. Se trata de una situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria e indigencia, origina un estado de necesidad al que hay que poner fin" (cf. CSJN., Fallos: 173-65; ED-141-523; JA., 1991-II-556)...".

Que siguió diciendo en dicho pronunciamiento jurisdiccional que "... La Provincia de Río Negro viene

consagrando la "emergencia económico-financiera del Estado" desde 1989; actualmente está en vigencia la ley nº 3466 y los decretos nº 1641/01 y nº 01/02 que la proyectan hasta fin de año y se la ha insertado dentro de la "emergencia pública nacional" de las leyes nº 25561 y complementarias (...) b.- En el decurso de esa "emergencia local" se sancionó la ley nº 3382, que tuvo como característica esencial constituir la primer oportunidad en que los otros Poderes Políticos del Estado (Ejecutivo y Legislativo), intentaron invadir la esfera EXCLUSIVA del Poder Judicial para darse la propia administración según los artículos. 224, 206 y cc. de la C.P...c).- La Resolución Nro 451/00 y posteriormente la Acordada Nro 39/00 pusieron en crisis ese intento.- Más aún, esta última declaró "NO OPERATIVO" al artículo 42 de la ley nº 3382...d.- No obstante, hay una realidad del Estado, que es innegable e incontrovertible: LA EMERGENCIA ECONOMICO-FINANCIERA, ahora devenida "EMERGENCIA PUBLICA".- El principal efecto: limitar la disponibilidad de recursos financieros de la Tesorería con destino al gasto público, en particular en personal, no solamente por la racionalización, sino por la inexistencia.-...".

Que dijo además en el mismo sentido que: "... El Estado está en crisis, endeudado, desfinanciado, en cesación de pagos, sin dinero.- El Presupuesto Público, lo aprueba la Legislatura, a propuesta de los otros Poderes en cada caso.- Sin embargo a modo de "cuestión de Estado", no pueden hacerse previsiones presupuestarias de recursos financieros que ni están, ni llegarán... -La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha pronunciado recientemente en "TOBAR", sin contradecir "GUIDA", pero puntualizando algunos aspectos a los que asigno particular mérito para reproducir en mi voto: ... a.- "...la modificación de los márgenes de remuneración, en forma temporaria..."...b.- "...no mediaba lesión a dicha garantía cuando por razones de interés publico los montos de los agentes estatales eran disminuidos para el futuro sin ocasionar una alteración sustancial del contrato de empleo publico en la medida que la quita no resultaba confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada..."...el limite ... (es que) ... sea razonable y no desconozca las garantías y restricciones que impone la constitución nacional ... limitadas en el tiempo y no una mutación..." (fallos: 243-467; 323-1566; 323-2492)...d.- "...el régimen aquí cuestionado ha establecido un marco genérico que habilita al poder administrador a limitar "sine die"..." e.- "...falta de definición del plazo de duración de la emergencia no constituye "ab initio", un elemento descalificante de la validez de las medidas...".f.- "...las normas en cuestión carecen de márgenes temporales de vigencia ... a merced de la discrecionalidad con que el poder publico resolviere llevar su política económica..."g.- "...el estado democrático tiene la potestad, aun el imperioso deber de poner en vigencia un

derecho excepcional, o sea un conjunto de "remedios extraordinarios" destinados a asegurar la autodefensa de la comunidad y el restablecimiento de la normalidad social que el sistema político de la constitución requiere ... sin embargo, sus poderes no son ilimitados y han de ser utilizados dentro del marco del artículo 28 de la carta magna y bajo el control de jueces independientes...".

Que sostuvo además que " ... He reproducido los párrafos más relevantes de la jurisprudencia de **"TOBAR"**, no solamente por lo reciente y la trascendencia del mismo para el sector público, sino porque apunta a un aspecto que merece una revisión de la jurisdicción a la luz de la demanda y el marco constitucional...La Corte Suprema de Justicia de Santa Fe ha señalado que "La realidad económica ha obligado a la CSJN. a reconocer que la gravedad y extensión de la crisis económica justifican ampliamente las leyes de emergencia que con sus disposiciones se proponen salvaguardar en lo posible un fin legítimo, como lo es el interés público comprometido en la emergencia. Asimismo, en momento de perturbación social y económica y en otras situaciones semejantes de emergencia y ante la urgencia de atender a la solución de los problemas que crean es posible el ejercicio del poder del Estado en forma más enérgica que la admisible en períodos de sosiego y normalidad...Antes bien, hay una limitación impuesta por la necesidad de atenuar o superar una situación de crisis que paradojamente también está destinada a proteger los derechos presuntamente afectados que corrían el riesgo de convertirse en ilusorios por un proceso de desarticulación del sistema económico y financiero" (cf. "MAROZZI, Eldo E. c/Prov. SANTA FE s/Rec. contenc. adm. de plena jurisdicción", 29-03-00)...".

Que dicho fallo permite leer que "...Se consagró una nueva "emergencia del Estado" por la ley nº 3466, se sancionó la ley nº 3501 (Presupuesto del ejercicio del año anterior) y por el decreto de naturaleza legislativa nº 1641/01 se prorrogó dicha emergencia hasta el 31-12-02, reconduciéndose el presupuesto del Estado por el decreto de naturaleza legislativa nº 01/02. Por último, vinieron los acontecimientos del año pasado, en especial del segundo semestre y particularmente los sucesos del 19 y 20 de diciembre del 2001, las leyes nacionales nº 25.561, nº 25.562, nº 25.563, nº 25.587 y sus decretos reglamentarios, con sus normas complementarias que en la práctica, acabaron con esa convertibilidad de la ley nacional nº 24.398 y la intangibilidad de la ley nacional nº 25.466, "demoliendo" el valor del "peso" como moneda nacional equivalente por unidad al "dólar estadounidense", cual regía desde el 1-4-92 y desató la peor crisis de la historia para el Estado, las instituciones, la sociedad, las familias y los habitantes de la REPUBLICA ARGENTINA, que según la información pública ha generado más de quince millones de excluidos, un desempleo

feroz que trepa a casi un tercio de la población laboralmente activa (de la que la mitad, tiene ingresos promedio inferiores a los $ 400.-)..." **(SENTENCIA N° 634/2002-"BERTINAT, Mónica y Otros s/Acción de Inconstitucionalidad - Medida no Innovar" (Expte. Nro 15378/00-STJ).**

Que dicho Alto Tribunal Provincial, se ha expedido además en SENTENCIA N° 210/2002- "GAITAN, María Carolina s/MANDAMUS" (Expte. Nro. 16625/02-STJ), diciendo que "...Corresponde destacar que la Provincia se encuentra sin financiamiento y resumir lo que ha sido la caracterización del segundo semestre del año 2.001, con la falta de liquidez, de financimiento y de incumplimiento de las obligaciones asumidas por el Gobierno Nacional en el marco del Convenio de Asistencia Financiera con el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial y demás acuerdos complementarios entre Nación y Provincia, incluidas las addendas al Compromiso Federal del 2002 y la asignación de los recursos que fueron determinando el menoscabo de ingresos, evidente conforme a los cuadros e informe demostrativos adjuntos... De forma tal que alegado y probado el estado de emergencia que caracterizan las leyes provinciales, el cuadro de situación se ve agravado por el incumplimiento de la Nación a los acuerdos oportunamente suscriptos y a la transferencia de los recursos, fundamentalmente en el segundo semestre del año 2001. Debe destacarse que por el Convenio de Asistencia Financiera entre la Provincia de Río Negro y el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, se establecía expresamente, dentro de los anexos, el correspondiente al pago de la deuda pública y específicamente el de las obligaciones derivadas de los títulos emitidos. Esto tiene que ser destacado porque había sido expresamente contemplado en el Anexo III con el stock de la deuda pública provincial y la evolución de la deuda provincial...".

Que se sostuvo además en dicho fallo que " ... hasta el mes de noviembre de 2001, la provincia atendió la amortización de los títulos emitidos, pero en función de la caída de la recaudación provincial, la falta de cumplimiento de los compromisos asumidos por la Nación en concepto de coparticipación federal de impuestos y el grave desfinanciamiento provocado por el no cumplimiento de la asistencia financiera pactada entre la Provincia y el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, Río Negro se vio impedida de contar recursos por aproximadamente la suma de Pesos Ciento Treinta Millones ($ 130.000.000). Las planillas acompañadas efectivamente demuestran lo que corresponde a todos los ingresos netos mensuales por coparticipación federal, regalías, ingresos por recaudación propia, correspondientes a enero de 2001 y hasta febrero del 2002 y los mismos son convincentes en orden a poner de manifiesto que efectivamente en este segundo semestre de 2001, insistimos, se

da una caída extraordinaria de recursos, no obstante lo cual la Provincia mantuvo el cumplimiento de las obligaciones referidas a amortizaciones e intereses de títulos oportunamente emitidos y esto se hará, con carácter regular, hasta noviembre 2.001...".

Que se manifestó allí además que "....Si ubicamos el problema en perspectiva la situación no se presenta de ninguna manera mejor ni financiera ni presupuestariamente; al contrario. La perspectiva de los acuerdos recientemente firmados por el Gobierno Provincial y el Gobierno Nacional, instrumentados en leyes de la Nación, como ser la 25.570 y otras normas complementarias, son indicativas de una caída de recursos del orden de los pesos cien millones ($ 100.000.000) para el presente ejercicio 2002, con lo cual la imposibilidad ya manifestada anteriormente al cierre del ejercicio 2001, se ve aumentada en la imposibilidad de cumplimiento debido a las nuevas pautas fijadas en el régimen de coparticipación federal donde han desaparecido los pisos garantizados de ingresos a las provincias y se ha engendrado un estado de aumento del déficit en perspectiva a los ingresos anteriormente asegurados por la Nación...en ningún momento se hace hincapié en una cuestión fundamental que es el derecho sobreviniente; y que condiciona toda solución posible. Me refiero a toda la legislación de emergencia nacional dictada a partir de la ley n° 25.561 de Emergencia Pública, que determinó la salida de la convertibilidad y puso al país en estado de "default". Esta circunstancia es de gran trascendencia y no ha sido ponderada adecuadamente por las partes durante sus manifestaciones. En este sentido debió decirse expresamente que el artículo 12 de la ley n° 25.561, estableció que: "Dentro del plazo y en la forma que oportunamente establezca la reglamentación, el Poder Ejecutivo Nacional dispondrá los recaudos necesarios para proceder al canje de los títulos nacionales y provinciales que hubiesen sido emitidos como sustitutos de la moneda nacional de curso legal en todo el territorio del país, previo acuerdo con todas las jurisdicciones provinciales". Esta norma legaliza en cierta medida, los Decretos anteriores dictados por el Poder Ejecutivo Nacional en orden a un canje compulsivo de la deuda de las provincias, sujeto a determinados plazos, condiciones, tasas de interés, etcétera, que estuvieron en curso de ejecución y que debido a los acontecimientos de público y notorio no fueron finalmente concretados, encontrándose aún en proceso de adecuación con lo cual esta imposibilidad de pago no puede definirse con carácter de definitivo al menos mientras el Gobierno Central mantenga esta norma, mientras el Congreso Nacional no la modifique y que obliga al rescate, cambio o rescate compulsivo de los títulos de la deuda pública emitidos por las provincias.

Que continua reflexionándose en ilustrado voto del fallo aquí comentado que "... Asimismo tengo presente los artículos.

1 y 12 de la ley 25.561, artículo 16 de la ley nº 25.563 y decretos PEN. nº 50/02, nº 1387/01 (artículos 25 y 26) y decreto ley provincial nº 17/02 (R.N.), a cuyos fundamentos me remito, así como a lo previsto en su artículo 9º.- Como se dijo en "GATICA" no es problema que deba resolver el Poder Judicial el orden de prelación en que han de cumplirse las obligaciones por parte de la Provincia. Pero reconociendo que es facultad de los poderes políticos determinar el orden de prioridad de asignación de los recursos, no podemos permitir que esta circunstancia de derecho sobreviniente a lo que se suma la ley provincial nº 3628 de declaración de emergencia educativa y del sistema de salud, sea valorada e incorporada para decir mejor el derecho o de una manera más completa (iura novit curia). En concreto el artículo 3º, inciso "i", 2do. párrafo, que regla el Fondo Social, determina que los fondos sean priorizados para atender educación y salud y prohibe que sean afectados al pago de amortizaciones o intereses de títulos de la deuda pública creados por las leyes 2545, 2973, 3140, 3274, 3328, 3372, 3382; de forma tal que, si bien son recursos extraordinarios hay una ratificación de esta facultad que corresponde definir al poder político y darse a través de una ley específica de la Legislatura como anteriormente se había señalado en la causa "GATICA" o en la futura Ley de Presupuesto. Es evidente entonces que estamos ante una situación de crisis institucional en la medida que a partir del 6 de enero de 2002, fecha de vigencia de la ley 25.561, se produce una situación de total incertidumbre por parte de la legislación derivada de la emergencia que no se resolvió mediante esa norma sino que se va intentando resolver mediante otras normas complementarias, reformas, decretos, acuerdos, etcétera, que conforman un cuadro fáctico y jurídico de plazo incierto.

Que se refiere dicho fallo luego al caso específico de nuestra Provincia diciendo que : "... En el caso particular de Río Negro, la ausencia de una norma que establezca expresamente la moratoria unilateral de las obligaciones o declare la imposibilidad del pago o en su defecto refiera expresamente un orden normativo para el diferimiento de pago de títulos valores, implica indudablemente que estemos en ausencia de una norma, y esto obliga al Poder Judicial a suplir en la medida de la cuestión planteada, por lo menos el punto de partida en que se producirán determinados efectos jurídicos. No puede ser diferente que la que corresponde al estado de emergencia nacional y de crisis institucional que acabamos de definir, de allí que la suspensión de pago o si se prefiere la fijación de una fecha para el "default" provincial no puede ser otra que la que se corresponde con la de la vigencia de la ley 25.561, es decir, a partir del 6 de enero de 2002; y que esta situación, tal como en su momento lo definió la resolución nº 732 del Ministerio de Economía de la Nación, podría extenderse hasta 31 de diciembre de 2002; es

decir que la situación de incertidumbre debe limitarse a esa fecha tope, sin perjuicio de solucionarse con acuerdos especiales o por negociaciones posteriores, pero siempre van a girar sobre lo establecido en el artículo 12 de la ley n° 25.561, es decir en la medida que se produzca el canje de títulos. Y no hacemos consideraciones de otras normativas sobrevinientes que podrían generar más incertidumbre y más dudas dado el carácter jerárquico normativo (artículo 31, Constitución Nacional) y por la naturaleza de la acción interpuesta. Se podría en este sentido omitir pronunciamiento, pero entiendo que por la entidad de la cuestión y por la tenencia y eventual conversión de títulos de los aquí involucrados, hoy en "default", lo menos que podemos darle es certeza a este "default" provincial en coincidencia con el "default" nacional, es decir a partir, reitero, del 6 de enero de 2002 y teniendo por acreditado que la Provincia efectivamente ha incumplido y se encuentra imposibilitada de cumplir o en un supuesto de "incapacidad de pago" en tanto y en cuanto subsista esta situación de incertidumbre y de negociación, y hasta la Nación no cumpla con la obligación que expresamente ha asumido no sólo con la ley 25.561, sino por las normas anteriormente involucradas por lo que no podemos mandar a cumplir como pretenden los amparistas. El concepto de espera guarda relación histórica con graves crisis que pusieron al país en situaciones extremas, así por ejemplo la ley n° 11.741 del año 1933, modificada por ley n° 12.310 (1936), por lo que "mutatis mutandi" corresponden las mismas consideraciones en orden a una mora legal y a una espera automática, sin perjuicio de lo señalado sobre plazo incierto (artículos. 568/9, C.C.). (...) La cuestión constitucional dentro de la emergencia pública, queda acotada en razón de la temporalidad (máximo de la definición al 31.12.02): que es la previsión máxima de las negociaciones en trance entre el Estado Nacional y Provincial, para concluir la conversión forzosa de la deuda pública provincial; en estos términos la legislación de emergencia deja a salvo las normas sobre: 1) exigibilidad (artículos 616, 617, 619, 623, 894, 505, Código Civil y 743 del Código de Comercio), 2) nominalidad, 3) imposibilidad de cumplimiento transitorio, y 4) mora debitoris, que nosotros debemos definir como una expresión jurídica de plazo que se transforma en espera judicial, porque es por voluntad del legislador y no por decisión unilateral del acreedor o mutuo acuerdo, cuestiones que exhorbitan las instituciones en épocas de grave perturbación del orden económico nacional y provincial, y que sólo deben admitirse excepcionalmente, bajo pena de tornarse inconstitucional...".

Que no está de más destacar, tal como se expreso en oportunidad de prorrogar anteriormente la emergencia, que la crisis existe o no, y si se da la primera alternativa, como es la realidad actual de la Provincia y del Estado Nacional, hay que paliarla, independientemente de su origen y sus causas.

Que el Gobierno de la provincia continua realizando una política tendiente a revertir la emergencia económica y administrativa del sector a corto plazo, dependiendo su éxito de las variables económicas del Estado Nacional, por lo que no queda otro camino que mantener la emergencia hasta que se logren las condiciones objetivas que permitan su cesación.

Que corresponde asimismo y ante su inminente vencimiento, tratar el punto referido al Régimen de Asignaciones Familiares, emolumentos que no constituyen un salario laboral y carecen de naturaleza remunerativa, configurándose como un instituto de la seguridad social. Al respecto corresponde recordar que el Estado rionegrino por medio del decreto de naturaleza legislativa n° 07/01 se adhirió al Régimen de Asignaciones Familiares establecido en la Ley Nacional n° 24.714.

Que posteriormente y a fin de morigerar los efectos que la supresión de los ciertos conceptos que integraban el régimen de asignaciones familiares que dictó el decreto de naturaleza legislativa n° 16/01 prorrogado mediante el decreto de naturaleza legislativa n° 03/02 hasta el 31 de diciembre de 2002, que dispuso la liquidación de las asignaciones familiares se realizara según a legislación vigente con anterioridad al dictado del decreto de naturaleza legislativa n° 07/01 para aquellos agentes que en el mes de julio de 2001 hubieran percibido una remuneración bruta inferior a pesos ochocientos ($800).

Que a la fecha y tomando en consideración el particular contexto económico-financiero y social ya descripto precedentemente, se torna conveniente y necesario prorrogar dicha norma por el término de un año.

Que descripto el ámbito de la emergencia provincial, resultan valederas y fundadas las razones para sostener la misma, y de esta manera garantizar en lo inmediato la continuidad de los servicios básicos del Estado.

Que ante el inminente vencimiento del plazo de la prorroga establecida para esta emergencia en el decreto de naturaleza legislativa el próximo 31 de diciembre de 2002, y para le régimen de asignaciones familiares, siendo temporalmente improbable el tramite legislativo de una ley que así lo establezca, resulta indubitable la urgencia y premura en contar con esta normativa en tanto las medidas que se disponen en dicho marco, guardan razonable relación y proporcionada adecuación con los fines tenidos en cuenta al intentarse no agravar la actual crisis económica y financiera y procurar su superación, por lo que es imprescindible no incrementar la partidas de gastos en personal en forma

desmedida y de imposible cubrimiento con los actuales recursos económicos de los que se dispone y proyecta disponer en el ejercicio económico venidero.

Que se han cumplimentado los recaudos exigidos por el artículo 181 inciso 6) de la Constitución Provincial, sometiéndose el presente al Acuerdo General de Ministros previa consulta al Señor Vicegobernador de la Provincia en su condición de Presidente de la Legislatura Provincial y al Señor Fiscal de Estado Adjunto.

Por ello.

*Legislatura de la Provincia*
*de Río Negro*

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO**

**SANCIONA CON FUERZA DE**

**L E Y**

**Artículo 1°.-** Prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2003 el plazo de vigencia de la emergencia económica, financiera, administrativa y salarial del sector público de la Provincia de Río Negro, dispuesta por la ley n° 2881, ampliada por la ley n° 2989 y de los decretos ley n° 01/97 y 05/97.

**Artículo 2°.-** Prorrógase hasta el día 31 de diciembre de 2003 la vigencia del decreto de naturaleza legislativa n° 16/01 e invítase a los municipios de la provincia a adherir a la presente disposición.

**Artículo 3°.-** El presente decreto de naturaleza legislativa entrará en vigencia el día de su sanción.

**Artículo 4°.-** Comuníquese a la Legislatura de la Provincia de Río Negro, a los fines previstos en el artículo 181 inciso 6) de la Constitución Provincial.

**Artículo 5°.-** El presente Decreto es dictado con Acuerdo General de Ministros, que lo refrendan, con consulta previa al Señor Vicegobernador de la Provincia de Río Negro, en su condición de Presidente de la Legislatura Provincial y al señor Fiscal de Estado Adjunto.

**Artículo 6°.-** Infórmese al pueblo de la provincia mediante mensaje público.

**Artículo 7°.-** Regístrese, comuníquese, publíquese, tómese razón, dése al Boletín Oficial y archívese.

*Legislatura de la Provincia*
*de Río Negro*