

SESIONES ORDINARIAS

2005

ORDEN DEL DIA N° 2198

COMISION BICAMERAL DE SEGUIMIENTO DE LAS FACULTADES DELEGADAS AL PODER EJECUTIVO NACIONAL (LEY 25.561)

Impreso el día 29 de abril de 2005

Término del artículo 113: 10 de mayo de 2005

SUMARIO: **Decreto** 1.668/04. Resolución estableciendo que el Poder Ejecutivo actuó, para el dictado del mismo, en el marco de las facultades que oportunamente se le delegaran por ley 25.561. (75-P.E.-2004.)

- I. Dictamen de mayoría.
- II. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional (ley 25.561) ha considerado el expediente 75-P.E.-03, a través del cual tramita el decreto 1.668/04 del 30 de noviembre de 2004 (mensaje 1.669/04 del 30-11-04), por el cual se incorpora por única vez una suma fija al monto de las ayudas económicas mensuales no remunerativas, para los beneficiarios de los Programas Jefes de Hogar, que sean liquidados en el mes de diciembre de 2004; y, por las razones que se expresan en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Que el Poder Ejecutivo nacional actuó en el marco de las facultades que oportunamente se le delegaran por la ley 25.561 en el dictado del decreto 1.668/2004 del 30 de noviembre de 2004.

2. Que en consecuencia corresponde el archivo del expediente en relación a la competencia de seguimiento de las facultades delegadas.

3. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, a la Auditoría General de la Nación y a la Sindicatura General de la Nación, juntamente con sus fundamentos. Sala de la comisión, 10 de marzo de 2005.

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

INFORME

Honorable Congreso:

I) El decreto 1.668/2004

“Incorporarse por única vez una suma fija al monto de las ayudas económicas mensuales no remunerativas, a los beneficiarios de los Programas Jefes de Hogar y de Atención a Grupos Vulnerables –Componente de Ingresos y Desarrollo Humano (IDH)–, que sean liquidadas en el mes de diciembre de 2004.”

Fue dictado el 30 de noviembre de 2004 por el Poder Ejecutivo nacional, en ejercicio de las facultades delegadas por la ley 25.561, según surge de sus considerandos.

El artículo 1º de la ley 25.561 declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria; a través del inciso 2 del citado artículo, el Poder Ejecutivo nacional está facultado a dictar las normas necesarias tendientes a reactivar el funcionamiento de la economía y mejorar la distribución de ingresos,

El decreto 165 del 22 de enero de 2002 declaró la emergencia ocupacional nacional hasta el día 31 de diciembre de 2002.

Asimismo por el decreto 565 del 3 de abril de 2002 se creó el Programa Jefes de Hogar en el marco de la emergencia ocupacional nacional.

Y otras normas relacionadas con las primeras, como los decretos 39/03, 1.353/03 y 1.506/04, prorrogaron hasta el 31 de diciembre de 2003, hasta el 31 de diciembre de 2004 y hasta el 31 de diciembre de 2005, respectivamente, la emergencia ocupacional nacional y la vigencia del Programa Jefes de Hogar en los términos del decreto 565/02 y sus normas reglamentarias, y con los alcances previstos en el decreto 1.506/04.

El Programa Jefes de Hogar tiene entre sus objetivos la satisfacción del derecho familiar de inclusión social, y está prevista su aplicación en tanto y en cuanto dure la emergencia ocupacional nacional.

El artículo 4º del decreto 565/02 otorga a los beneficiarios del citado programa una ayuda económica mensual no remunerativa de pesos ciento cincuenta (\$ 150).

Dichas asignaciones no remunerativas previstas en los mencionados programas han sido un importante factor para que hogares socialmente desprotegidos obtengan un ingreso mínimo para atender sus necesidades alimentarias básicas, y en consecuencia, resulta oportuno integrar, por única vez, una ayuda económica extraordinaria de pesos setenta y cinco (\$ 75) a la ayuda económica mensual no remunerativa prevista en el Programa Jefes de Hogar y a la prevista en el Programa de Atención a Grupos Vulnerables –Componente de Ingresos y Desarrollo Humano (IDH).

Dicha ayuda se hará en forma extraordinaria junto con la liquidación correspondiente al mes de diciembre de 2004, en tanto sea liquidada en dicho mes.

II) Sustento en la ley 25.561

La ley 25.561, al recurrir a la delegación de facultades al Poder Ejecutivo, se inscribe dentro de las herramientas de gobierno que nuestra Constitución Nacional prevé para momentos de emergencia. Es así como la delegación debe tener por finalidad última la superación de la emergencia en la que fue dispuesta, y para ello el Parlamento le brinda al Poder Ejecutivo las habilitaciones legales necesarias.

En el caso del decreto 248/03, el mismo se enmarca en el artículo 1º de la ley 25.561, en cuanto declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa y cambiaria.

Es de destacar, para futuras experiencias, que las bases de la delegación dispuestas en la ley 25.561 presentan una laxitud considerable, siendo preferible –a los efectos de un seguimiento más eficaz y una menor discrecionalidad por parte del administrador– que el Parlamento actúe con mayor precisión al momento de definir el marco dentro del cual puede ejercerse válidamente la facultad delegada.

III) Intervención de la Comisión Bicameral Ley 25.561 – Artículo 20

Como en toda delegación, quien tiene el poder de delegar también tiene la facultad de reservarse el control sobre el ejercicio de las competencias delegadas. En caso de las facultades delegadas por la ley de emergencia, el Parlamento se reservó y ratificó para sí la potestad de control frente al ejercicio que de aquellas hiciere el Poder Ejecutivo. Para ello, en la ley 25.561 se previó la creación de una comisión de seguimiento, asignándosele la función de controlar, verificar y dictaminar sobre todo lo actuado por el Poder Ejecutivo.

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

Si corresponde el control parlamentario cuando se trata del ejercicio de facultades propias del Poder Ejecutivo (control externo del sector público), mucho más aún debe considerarse procedente y necesario el control parlamentario del ejercicio realizado por el Poder Ejecutivo de facultades que no le son propias. Tal es el caso de las facultades delegadas por la ley 25.561.

Por todo lo antes expuesto, habiendo dado cumplimiento a la intervención prevista en el artículo 20 de la ley 25.561 de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional, se aconseja la aprobación del presente dictamen.

María S. Leonelli.

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 30 de noviembre de 2003.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 1.668 del 30 de noviembre de 2004, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.669

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Carlos A. Tomada.

Buenos Aires, 30 de noviembre de 2004.

VISTO el expediente 1.100.686104 del Registro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la ley 25.561 de emergencia pública y de reforma del régimen cambiario, los decretos 50 del 8 de enero de 2002, 165 del 22 de enero de 2002, 565

del 3 de abril de 2002, 39 del 7 de enero de 2003, 1.353 del 29 de diciembre de 2003 y 1.506 del 28 de octubre de 2004, y

CONSIDERANDO:

Que por el artículo 1º de la ley 25.561 se declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria.

Que, con arreglo al inciso 2 del citado artículo 1º de la ley 25.561, el Poder Ejecutivo nacional está facultado a dictar las normas necesarias tendientes a reactivar el funcionamiento de la economía y mejorar la distribución de ingresos.

Que por el decreto 165 del 22 de enero de 2002, se declaró la emergencia ocupacional nacional hasta el día 31 de diciembre de 2002.

Que por el decreto 565 del 3 de abril de 2002, se creó el Programa Jefes de Hogar en el marco de la emergencia ocupacional nacional.

Que por los decretos 39 del 7 de enero de 2003, 1.353 del 29 de diciembre de 2003 y 1.506 del 28 de octubre de 2004, se prorrogaron, hasta el 31 de diciembre de 2003, hasta el 31 de diciembre de 2004 y hasta el 31 de diciembre de 2005, respectivamente, la emergencia ocupacional nacional y la vigencia del Programa Jefes de Hogar en los términos del decreto 565/02 y sus normas reglamentarias, y con los alcances previstos en el decreto 1.506/04.

Que el Programa Jefes de Hogar tiene entre sus objetivos la satisfacción del derecho familiar de inclusión social y prevé su aplicación mientras dure la emergencia ocupacional nacional.

Que conforme a lo dispuesto por artículo 4º del decreto 565/02, los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar perciben una ayuda económica mensual no remunerativa de pesos ciento cincuenta (\$ 150).

Que el saldo positivo obtenido durante los últimos períodos de recaudación fiscal posibilita el otorgamiento de una ayuda adicional a las previstas en el Programa Jefes de Hogar y en el Programa de Atención a Grupos Vulnerables –Componente de Ingresos y Desarrollo Humano (IDH)–.

Que las asignaciones no remunerativas previstas en los mencionados programas han sido un importante factor para que hogares socialmente desprotegidos obtengan un ingreso mínimo para atender sus necesidades alimentarias básicas, registrándose al mismo tiempo un aumento en la producción y en el consumo sin que ello conlleve una incidencia negativa en el índice de inflación.

Que, por todo lo expuesto, resulta oportuno integrar, por única vez, una ayuda económica extraordinaria de pesos setenta y cinco (\$ 75) a la ayuda económica mensual no remunerativa prevista en el Programa Jefes de Hogar y a la prevista en el Programa de Atención a Grupos Vulnerables –Componente de Ingresos y Desarrollo Humano (IDH)–.

Que resulta conveniente el otorgamiento de dicha ayuda extraordinaria junto con la liquidación correspondiente al mes de diciembre de 2004, en tanto sea liquidada en dicho mes.

Que dada la celeridad de los procedimientos de liquidación y pago de beneficios y el carácter de la medida de que se trata, se configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1º – Incorpórese, por única vez, la suma de pesos setenta y cinco (\$ 75) al monto de las ayudas económicas mensuales no remunerativas previstas en el artículo 4º del decreto 565/02 que sean liquidadas en el mes de diciembre de 2004.

Art. 2º – Incorpórese, por única vez, la suma de pesos setenta y cinco (\$ 75) al monto de las ayudas económicas no remunerativas previstas en el Programa Atención a Grupos Vulnerables – Componente de Ingresos y Desarrollo Humano (IDH)–, que sean liquidadas en el mes diciembre de 2004.

Art. 3º – En cumplimiento de las disposiciones del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, dése cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 4º – Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.668.

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Aníbal Fernández. – Carlos A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Julio M. De Vido. – Ginés González García. – Roberto Lavagna. – Daniel F. Filmus. – José Juan B. Pampuro. – Rafael A. Bielsa. – Horacio D. Rosatti.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional (ley 25.561) ha considerado el expediente 75-P.E.-03, a través del cual tramita el decreto 1.668/04 del 30 de

noviembre de 2004 (mensaje 1.669/04 del 30/11/04), por el cual se incorpora por única vez una suma fija al monto de las ayudas económicas mensuales no remunerativas, para los beneficiarios de los Programas Jefes de Hogar, que sean liquidadas en el mes de diciembre de 2004; y, por las razones que se expresan en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1º Que el Poder Ejecutivo nacional, en el dictado del decreto 1.668/04, no actuó dentro del marco de las facultades delegadas por la ley 25.561.

2º Que la presente resolución no analiza el ejercicio que de las atribuciones del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, hiciera el Poder Ejecutivo nacional al dictar el decreto 1668/04, por no tratarse de poderes delegados sino de facultades propias del Congreso que deben ser sometidos por mandato constitucional a consideración de la comisión bicameral permanente, pendiente aún de creación. No obstante lo cual, de ser competente, correspondería declarar la nulidad del decreto por haber actuado el Poder Ejecutivo en violación del artículo referido.

3º Que corresponde el archivo del expediente en relación a la competencia de seguimiento de las facultades delegadas.

4º Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, a la Sindicatura General de la Nación y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Sala de la comisión, 10 de marzo de 2005.

Maria A. González.

INFORME

Honorable Congreso:

Entendemos que el Poder Ejecutivo nacional no ha actuado, en este caso, dentro del marco de las facultades delegadas por el Poder Legislativo en las leyes 25.561 y 25.790,

El artículo 1º de la ley 25.561 no delega facultad legislativa alguna en el Poder Ejecutivo. Este artículo, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 76 de la Constitución Nacional, se limita a definir cuáles son las bases de la delegación de facultades legislativas, que procederá a realizar en otros artículos de la ley. El artículo 1º de la ley 25.561 delinea cuáles son las materias de administración nacional que se encuentran en emergencia, mas no dispone delegación alguna.

El artículo 76 de la Constitución Nacional es una norma de carácter prohibitivo: prohíbe la delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo nacional de manera clara e inconfundible. Como principio,

pues, la delegación de facultades legislativas es inconducente. Luego, la norma establece las excepciones al principio. De tal manera la interpretación de estas excepciones es, por su propia naturaleza, restrictiva. Así, las delegaciones de facultades legislativas han de ser realizadas por el Congreso Nacional, sentando cuáles serán las bases de las delegaciones –lo cual se halla cumplimentado en el artículo 1º de la ley 25.561– y de manera expresa y taxativa.

Una intelección que pretendiera que el artículo 1º constituye una delegación de facultades legislativas resultaría, entonces, inconstitucional porque admitiría que ha sido intención del legislador generalizar la delegación de sus potestades, lo cual le está vedado de modo terminante por el artículo 76 de la Constitución Nacional. Pero, además, resultaría francamente incongruente con el contenido de la ley, que establece delegaciones expresas en sus artículos 2º, 9º, 11, 13 y 15. ¿Qué coherencia puede tener una delegación expresa cuando la misma ya ha sido realizada en forma genérica?

En función de todo lo anterior, no cabe sino concluir que el Poder Ejecutivo nacional sólo puede emitir actos de naturaleza legislativa con fundamento en la delegación de facultades parlamentarias, cuando lo hace dentro del marco taxativo de lo dispuesto en los artículos 2º, 9º, 11, 13 y 15 de la ley 25.561, ya mentados, y del artículo 4º de la ley 25.790, con las limitaciones y condiciones que éste impone.

Debemos poner de resalto que la doctrina jurídica nacional y comparada, así como la jurisprudencia de todos los tribunales nacionales –y la de todos los tribunales republicanos del mundo–, es absolutamente pacífica en cuanto a que las delegaciones de poderes legislativos al Poder Ejecutivo, cuando son admitidas, deben ser realizadas de forma expresa, taxativa y excepcional.

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

En particular no existe facultad delegada para dictar normas de derecho del trabajo y de la seguridad social, facultad reservada al Poder Legislativo por el artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional. Sobre el particular el artículo 16 de la ley 25.561 no autoriza a prorrogar el término allí fijado por el legislador. Con lo cual la prórroga decretada por el poder administrador opera para prolongar las modificaciones efectuadas a la Ley de Contrato de Trabajo, no en la forma transitoria que establece el texto legal sino por el lapso que anteriormente el Poder Ejecutivo dispone.

En relación con el pretendido fundamento del decreto en cuestión en lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, cabe señalar

que esta Comisión Bicameral de Seguimiento de los Poderes Delegados carece de competencia para abocarse a su estudio.

Los decretos que, con fundamento real o aparente, en el artículo 99, inciso 3, de la Carta Fundamental, dicte el Poder Ejecutivo nacional, deben ser evaluados por la comisión bicameral cuya creación ordena dicho artículo.

El hecho de que, por las razones políticas que fueran, el Poder Legislativo haya elegido hacer caso omiso de la obligación republicana en que se encuentra de dar cumplimiento a los mandatos constitucionales, instrumentando la creación

de dicha comisión bicameral, en modo alguno autoriza a extender la competencia que la ley le asigna a esta comisión.

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

Por lo expuesto, propicio el presente dictamen.

María A. González.