

# SESIONES ORDINARIAS

## 2005

# ORDEN DEL DIA N° 2200

### 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 2.005/04.** 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. (94-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 94-P.E.-04, a través del cual tramita el decreto 2.005/04 del 29 de diciembre de 2004 (mensaje 2.006/04 del 29/12/04) mediante el cual se establece a partir del 1° de enero de 2005 una asignación no remunerativa de cien pesos (\$ 100) mensuales para todos los trabajadores del sector privado en relación de dependencia; 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 2.005/04 del 29 de diciembre 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 Camaño. – Jorge M. Capitanich. – Mabel H. Müller. – Hugo D. Toledo. – Ernesto R. Sanz.*

#### INFORME

*Honorable Congreso:*

#### I. El decreto 2.005/2004

Establécese a partir del 1° de enero de 2005 una asignación no remunerativa de cien pesos mensuales para todos los trabajadores del sector privado en relación de dependencia. Alcances.

Fue dictado el 29/12/2004 por el Poder Ejecutivo nacional, en ejercicio de las facultades delegadas por la ley 25.561, según surge de sus considerandos.

Por el artículo 1° de la ley 25.561 y sus modificatorias se declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria y delegó facultades en el Poder Ejecutivo nacional; el inciso 2 del artículo 1° de la citada ley facultó al Poder Ejecutivo nacional para reactivar el funcionamiento de la economía, mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos.

El plazo del artículo antes citado, por ley 25.972, fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2005.

Con estas medidas, el Poder Ejecutivo nacional se encuentra desarrollando una política activa de redistribución de ingresos, destinada a la recuperación gradual y sostenida del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores y trabajadoras.

El Poder Ejecutivo nacional, en situaciones de emergencia, está facultado para utilizar instrumentos excepcionales con el objeto de garantizar la vigencia efectiva del derecho a una retribución justa, asegurado a todos los trabajadores por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, potenciando el crecimiento socialmente equitativo de la economía nacional.

El Poder Ejecutivo nacional actúa, en el dictado del presente decreto, también en el marco de las normativas internacionales en materia de asegurar el trabajo y las negociaciones colectivas, conforme los convenios 98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

## II. Sustento en la ley 25.561

La ley 25.561, al recurrir a la delegación de facultades en el 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 1° 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 el 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 aquéllas hiciera 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 les 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 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, 29 de diciembre de 2004.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 2.005 del 29 de diciembre de 2004, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 2.006

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Carlos A. Tomada.*

Buenos Aires, 29 de diciembre de 2004.

VISTO el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, los convenios 98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las leyes 14.250 (t.o. 2004), 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias, 25.561, 25.820, 25.972 y los decretos 392, de fecha 10 de julio de 2003, y 1347, de fecha 29 de diciembre de 2003, y

## CONSIDERANDO:

Que oportunamente, por el artículo 1° de la ley 25.561 y sus modificatorias, se declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria y delegó facultades en el Poder Ejecutivo nacional.

Que, conforme al inciso 2 del artículo 1° de la ley citada, el Poder Ejecutivo nacional fue facultado para reactivar el funcionamiento de la economía, mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos.

Que, recientemente, la ley 25.972 prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2005 el plazo referido en el artículo 1° de la referida ley 25.561 y sus modificatorias.

Que el gobierno nacional viene desarrollando una política activa de redistribución de ingresos, destinada a la recuperación gradual y sostenida del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores y trabajadoras.

Que el Poder Ejecutivo nacional, en circunstancias de emergencia, está facultado para utilizar instrumentos excepcionales con el objeto de garantizar la vigencia efectiva del derecho a una retribución justa, asegurado a todos los trabajadores por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, potenciando el crecimiento socialmente equitativo de la economía nacional.

Que el dictado del presente, tal como se ha verificado en los casos anteriores, reactiva y potencia el ejercicio, por parte de los actores del mundo del trabajo, del derecho a negociar colectivamente garantizado por el citado artículo de la Constitución Nacional y por los convenios 98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Que expresamente se prevé que los representantes de trabajadores y empleadores, en el marco de su autonomía colectiva, podrán determinar y establecer las formas y modos que resulten más adecuados para ensamblar lo dispuesto por la presente medida con los diversos institutos previstos en las convenciones colectivas que regulan las relaciones laborales del sector privado.

Que en tal sentido, corresponde, a modo enunciativo, precisar que las partes podrán disponer sobre la incorporación de las sumas referidas en el presente a los salarios básicos correspondientes a las categorías previstas en los convenios colectivos de trabajo, lo sea como sumas fijas para cada una de las categorías previstas en los convenios colectivos o progresiva conforme la escala de la convención, pudiendo regular también su incidencia sobre los adicionales y otros conceptos establecidos convencionalmente.

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

Que la situación en la que se enmarca esta medida configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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 1° – Establécese a partir del 1° de enero de 2005 una asignación no remunerativa de cien pesos (\$ 100) mensuales para todos los trabajadores del sector privado en relación de dependencia.

Art. 2° – La asignación no remunerativa dispuesta en el artículo anterior no será aplicable a los trabajadores del sector público nacional, provincial

y municipal, cualquiera sea el régimen legal al que se encuentren sujetos, ni a aquellos trabajadores del sector privado cuyas remuneraciones sean determinadas por instituciones o procedimientos específicos, diferentes a los previstos en la ley 20.744 (t.o. 1976) y en la ley 14.250 (t.o. 2004).

Art. 3° – La asignación no remunerativa establecida por el artículo 1° del presente es distinta e independiente de las sumas fijadas por el decreto 1.347/03 y de las surgidas por la aplicación del decreto 392/03.

Art. 4° – Los sectores, actividades o empresas que hubiesen acordado colectivamente, a partir del 1° de septiembre de 2004, otros incrementos remunerativos o no sobre los ingresos de los trabajadores podrán compensarlos hasta su concurrencia con la suma establecida por el artículo 1° del presente, cuando en el convenio o acuerdo se haya previsto esa posibilidad.

Los empleadores que hubiesen otorgado unilateralmente, a partir del 1° de septiembre de 2004, otros incrementos remunerativos o no sobre los ingresos de los trabajadores, podrán compensarlos hasta su concurrencia con la suma establecida por el artículo 1° del presente, cuando esos incrementos hayan sido otorgados a cuenta de futuros aumentos.

En todos los casos, se deberá mantener el carácter remunerativo cuando éste se le hubiere otorgado originariamente.

Art. 5° – Los trabajadores percibirán en forma proporcional la asignación establecida en el artículo 1° cuando la prestación de servicios cumplida en el período de pago correspondiente fuere inferior a la jornada legal o convencional.

En el supuesto que el convenio colectivo de trabajo no prevea esos mecanismos de liquidación, se aplicarán los criterios establecidos en el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo, 20.744 (t.o. 1976), y sus modificatorias.

Art. 6° – Dispónese que, a partir del 1° de abril de 2005, la suma establecida por artículo 1° del decreto 1.347/03 tendrá carácter remunerativo y ascenderá a un total de sesenta pesos (\$ 60), debiendo ser incorporada a las remuneraciones de los trabajadores vigentes al 31 de marzo de 2005.

Art. 7° – Los empleadores y las asociaciones sindicales de trabajadores, en ejercicio de la autonomía de la voluntad colectiva, negociarán la incidencia y los efectos de lo dispuesto en el artículo precedente respecto de los distintos institutos convencionalmente previstos.

Art. 8° – El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a través de la Secretaría de Trabajo, es la autoridad de aplicación del presente decreto.

Art. 9° – Dése cuenta al Honorable Congreso de la Nación, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 10. – Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional Registro Oficial y archívese.

Decreto 2.005

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

## 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 94-P.E.-04, a través del cual tramita el decreto 2.005/04 del 29 de diciembre de 2004 (mensaje 2.006/04 del 29/12/04) por el cual se establece a partir del 1° de enero de 2005 una asignación no remunerativa de cien pesos (\$ 100) mensuales para todos los trabajadores del sector privado en relación de dependencia; 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, en el dictado del decreto 2.005/04, no actuó dentro del marco de las facultades delegadas por la ley 25.561.

2. 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 2.005/04, por no tratarse de poderes delegados sino de facultades propias del Congreso que deben ser sometidas 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.

3. Que resulta incongruente que el Poder Ejecutivo nacional, alegando que se encuentra facultado para mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos, dicte una medida regresiva que desfinancia los sistemas de seguridad social y como consecuencia impide una mejora en los montos de las

prestaciones de la seguridad social. Ello con el objeto de regular el mercado de trabajo permitiendo que un mayor número de personas no necesiten ofrecer su mano de obra, ya que pueden vivir dignamente con los beneficios que otorgan los sistemas. El desfinanciamiento constante provoca que los beneficiarios de los sistemas de seguridad social deban ofrecerse en el mercado de trabajo por cualquier salario, lo cual contraría los fundamentos que se arguyen en los considerandos. Asimismo, desde el punto estrictamente jurídico, la medida vulnera claras disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo (artículo 103 y siguientes) y es abiertamente violatoria del artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

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

5. 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 comisión, 10 de marzo de 2005.

*María 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 1° 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 1° 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 1° de la ley 25.561– y de manera expresa y taxativa.

Una intelección que pretendiera que el artículo 1° constituye una delegación de facultades legislati-

vas 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 2°, 9°, 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 2°, 9°, 11, 13 y 15 de la ley 25.561, ya mentados, y del artículo 4° 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 Tra-

bajo, no en la forma transitoria que establece el texto legal sino por el lapso que arbitrariamente 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 que, por las razones políticas que fuera, 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 10 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.

Sin perjuicio de lo expuesto, dejamos en el texto del dictamen expreso repudio a la medida adoptada, que constituye un grave perjuicio a los sistemas de seguridad social, a la redistribución de la riqueza invocada pero no practicada y al mundo del trabajo en su conjunto.

Por todo lo expuesto, propicio el presente dictamen.

*María A. González.*