

## SESIONES ORDINARIAS

2005

# ORDEN DEL DIA N° 2456

---

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

**Impreso el día 7 de junio de 2005**

Término del artículo 113: 16 de junio de 2005

**SUMARIO:** **Decreto 1.197/04.** 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. (52-P.E.-2004.)

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

I

#### Dictamen de mayoría

*Honorable Congreso:*

La Comisión de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional (ley 25.561) ha considerado el expediente P.E.-52/04, a través del cual se tramita el decreto 1.197/04; y, por las razones que dará el miembro informante, os aconseja la aprobación del siguiente

#### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. El Poder Ejecutivo nacional, en el dictado del decreto 1.197/2004, actuó dentro del marco de las facultades delegadas por la ley 25.561.

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

3. 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, 19 de mayo de 2005.

*Graciela Camaño. – Jorge M. Capitanich.  
– Mabel H. Müller.*

En disidencia parcial:

*Maria L. Leguizamón. – Marcelo E. López Arias.*

#### INFORME

*Honorable Congreso:*

#### I. El decreto 1.197/04

Fue dictado el 13 de septiembre de 2004 por el Poder Ejecutivo nacional, en ejercicio de las facultades otorgadas por el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional y de las facultades delegadas por la ley 25.561, según surge de sus considerandos.

La empresa Terminal Portuaria Intefema de Buenos Aires Sociedad Anónima, ex concesionaria de la Terminal Portuaria 6 del Puerto de Buenos Aires, se halla en estado de quiebra.

El cierre de la Terminal Portuaria 6 del Puerto de Buenos Aires trajo como consecuencia para los ex trabajadores la imposibilidad de continuar cotizando al régimen previsional; los mismos desempeñaban sus tareas en el Puerto de Buenos Aires y se vincularon a la empresa Terminal Portuaria Intefema de Buenos Aires Sociedad Anónima en virtud del apartado 15.3 del artículo 15 del pliego de condiciones generales de la licitación pública nacional e internacional 6/93, para la Concesión de Terminales Portuarias de Puerto Nuevo - Ciudad de Buenos Aires - República Argentina.

La situación que se crea a partir de la existencia de ex trabajadores que en la actualidad han cumplido con el requisito de edad para acceder al beneficio, pero que no han podido completar la cantidad de años de servicios mínimos exigidos por la legislación, así como de aquellos otros que, habiendo accedido al beneficio previsional, no han podido computar las remuneraciones que hubieran percibido hasta la fecha de solicitud del respectivo beneficio, genera un conflicto de larga data que es menester solucionar a través de la intervención que en la materia compete al Estado nacional, con el fin de garantizar la preservación de la paz social.

La carencia de aportes previsionales de los ex trabajadores de dicha empresa durante el período que se extiende desde el mes de septiembre de 1995, fecha a partir de la cual dejaron de hacerse efectivas las remuneraciones a su cargo, y hasta el último día del mes siguiente de publicado el decreto en análisis, justifica que el Estado nacional adopte las medidas necesarias para la solución de la problemática social planteada.

Que, en consecuencia, corresponde el cómputo de los períodos de inactividad que se hubieren producido en el lapso antes indicado, previo cargo por una suma equivalente a la que hubiera correspondido ingresar por contribuciones patronales.

En similar situación se encuentran a la fecha aquellos ex trabajadores de la ex Administración General de Puertos Sociedad del Estado (en liquidación), organismo actuante en la órbita de la ex Secretaría de Energía, Transporte y Comunicaciones del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, que, con arreglo a lo establecido en la ley 23.696, se desvincularon de ésta y comenzaron a prestar servicios para la firma Ferroport Sociedad Anónima, oportunamente titular del permiso de uso otorgado mediante resolución 118 de fecha 14 de diciembre de 1995 de la ex Administración General de Puertos Sociedad del Estado (en liquidación), organismo actuante en la órbita de la entonces Secretaría de Energía, Transporte y Comunicaciones del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, y con posterioridad caducado por resolución 123 de fecha 24 de octubre de 2000 de la ex Administración General de Puertos Sociedad del Estado (en liquidación), organismo actuante en la órbita de la entonces Secretaría de Transporte del ex Ministerio de Infraestructura y Vivienda, dejando de hacer efectivas las remuneraciones a su cargo a partir del día 27 de noviembre de 1998.

## 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 1.197/04, teniendo en cuenta que la ley 25.561 en su artículo 1º declara la emergencia pública en materia social, autoriza al Estado nacional al dictado del presente decreto haciendo uso de las facultades delegadas oportunamente.

## 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 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 acordado 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 expuesto, habiendo dado cumplimiento a la intervención prevista en el artículo 20 de la ley 25.561, se aconseja la aprobación del presente dictamen.

Graciela Camaño. – Jorge M. Capitanich.  
– Mabel H. Müller.

## Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 13 de septiembre de 2004.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 1.197 del 13 de septiembre de 2004.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.198

NÉSTOR C. KIRCHNER.  
Alberto A. Fernández. – Julio M. De Vido.  
Buenos Aires, 13 de septiembre de 2004.

VISTO el expediente 1.079/2002 del registro de la ex Administración General de Puertos Sociedad del

Estado (en liquidación), organismo actuante en la órbita de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Secretaría de Transporte del ex Ministerio de la Producción, y

CONSIDERANDO:

Que la empresa Terminal Portuaria Intefema de Buenos Aires Sociedad Anónima, ex concesionaria de la Terminal Portuaria 6 del Puerto de Buenos Aires, se halla en estado de quiebra, tramitando ese proceso universal ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Comercial Nº 1, Secretaría Nº 1, en los autos caratulados "Terminal Portuaria Intefema de Buenos Aires Sociedad Anónima s/quiebra".

Que desde que se produjera el cierre de la referida terminal portuaria, esto es en el mes de febrero de 1996, el Estado nacional, a través de las áreas competentes, ha instrumentado diversas medidas de asistencia social para los ex trabajadores, que si bien permitieron paliar la grave situación social por la que atravesan los mismos, no dieron una solución definitiva al conflicto.

Que, entre otros efectos, el cierre de la Terminal Portuaria 6 del Puerto de Buenos Aires trajo como consecuencia para los ex trabajadores la imposibilidad de continuar cotizando al régimen previsional.

Que dichos ex trabajadores desempeñaban sus tareas en el Puerto de Buenos Aires y se vincularon a la empresa Terminal Portuaria Intefema de Buenos Aires Sociedad Anónima en virtud del apartado 15.3 del artículo 15 del pliego de condiciones generales de la licitación pública nacional e internacional 6/93 para la Concesión de Terminales Portuarias de Puerto Nuevo - Ciudad de Buenos Aires - República Argentina.

Que, por tal razón, la situación que se crea a partir de la existencia de ex trabajadores que en la actualidad han cumplido con el requisito de edad para acceder al beneficio previsional, pero que no han podido completar la cantidad de años de servicios mínimos exigidos por la legislación, así como de aquellos otros que, habiendo accedido al beneficio previsional, no han podido computar las remuneraciones que hubieran percibido hasta la fecha de solicitud del respectivo beneficio, genera un conflicto de larga data que es menester solucionar a través de la intervención que en la materia compete al Estado nacional con el fin de garantizar la preservación de la paz social.

Que, por lo expuesto, resulta justificado que el Estado nacional adopte las medidas necesarias para dar solución a la problemática social planteada, sin que ello implique el reconocimiento de hechos y de recho alguno tendientes a resolver en forma definitiva la carencia de cotizaciones previsionales de los

ex trabajadores de la empresa Terminal Portuaria Intefema de Buenos Aires Sociedad Anónima durante el período que se extiende desde el mes de septiembre del año 1995, fecha a partir de la cual dejaron de hacerse efectivas las remuneraciones a su cargo, y hasta el último día del mes siguiente al de la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial.

Que, en consecuencia, corresponde el cómputo de los períodos de inactividad que se hubieran producido en el lapso antes indicado, previo cargo por una suma equivalente a la que hubiera correspondido ingresar por contribuciones patronales.

Que en similar situación se encuentran, a la fecha, aquellos ex trabajadores de la ex Administración General de Puertos Sociedad del Estado (en liquidación), organismo actuante en la órbita de la ex Secretaría de Energía, Transporte y Comunicaciones del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, que, con arreglo a lo establecido en la ley 23.696, se desvincularon de ésta y comenzaron a prestar servicios para la firma Ferroport Sociedad Anónima, oportunamente titular del permiso de uso otorgado mediante resolución 118 de fecha 14 de diciembre de 1995 de la ex Administración General de Puertos Sociedad del Estado (en liquidación), organismo actuante en la órbita de la entonces Secretaría de Energía, Transporte y Comunicaciones del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, y con posterioridad caducado por resolución 123 de fecha 24 de octubre de 2000 de la ex Administración General de Puertos Sociedad del Estado (en liquidación), organismo actuante en la órbita de la entonces Secretaría de Transporte del ex Ministerio de Infraestructura y de Vivienda, dejando de hacer efectivas las remuneraciones a su cargo a partir del día 27 noviembre de 1998.

Que la autoridad de aplicación de ese ámbito es la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Que los recursos dinerarios que se deban aportar para solventar el cargo referido estarán a cargo de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado, organismo actuante en la órbita de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Que la presente medida tiene carácter excepcional y se encuentra fundada en la grave situación social que padecen los ex trabajadores alcanzados, resultando imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanación de las leyes.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Producción ha tomado la intervención que le compete, conforme lo estable-

cido en el artículo 9º del decreto 1.142 de fecha 26 de noviembre de 2003.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y en la ley 25.561.

Por ello,

*El presidente de la Nación Argentina, en acuerdo general de ministros*

DECRETA:

Artículo 1º – Los ex trabajadores que se indican en los incisos a) y b) podrán computar total o parcialmente, al solo efecto jubilatorio y con el alcance que se establece en el artículo 6º del presente decreto, el período de inactividad comprendido entre la fecha que en cada caso se indica y el último día del mes siguiente al de la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial:

- a) Desde el 1º de septiembre de 1995, los ex trabajadores de la empresa Terminal Portuaria Intefema de Buenos Aires Sociedad Anónima contemplados en el apartado 15.3 del artículo 15 del pliego de condiciones generales de la licitación pública nacional e internacional 6/93 para la Concesión de Terminales Portuarias de Puerto Nuevo - Ciudad de Buenos Aires - República Argentina, y
- b) Desde el 27 de noviembre de 1998, los ex trabajadores integrados laboralmente a la firma Ferroport Sociedad Anónima en virtud del permiso de uso otorgado por resolución 118 de fecha 14 de diciembre de 1995 de la ex Administración General de Puertos Sociedad del Estado (en liquidación), organismo actuante en la órbita de la entonces Secretaría de Energía, Transporte y Comunicaciones del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Art. 2º – La certificación del período de inactividad deberá solicitarse dentro de los ciento veinte (120) días corridos, contados a partir de la fecha de publicación del presente decreto en el Boletín Oficial, por los ex trabajadores indicados en el artículo anterior o sus causahabientes con derecho a pensión.

Art. 3º – La certificación del período de inactividad conllevará a la formulación de cargo conforme las siguientes pautas:

- a) Se considerará una base imponible mensual equivalente a la que corresponda al promedio de las últimas seis (6) remuneraciones efectivamente percibidas durante el lapso inmediatamente anterior al período certificado por inactividad;
- b) La contribución patronal será del dieciséis por ciento (16 %);

- c) El cargo que se determine por aplicación del inciso anterior no devengará accesorio alguno;
- d) No existirá cargo por aportes personales.

Art. 4º – Autorízase a la Administración General de Puertos Sociedad del Estado, organismo actuante en la órbita de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, como medida de excepción, a destinar la suma que corresponda para abonar el cargo a que hace referencia el artículo anterior, lo que no implicará de modo alguno por parte de dicha administración general y/o del Estado nacional reconocimiento de hechos y/o derechos respecto de los ex trabajadores citados en el artículo 1º del presente decreto, ni podrá hacérselo valer a ningún efecto, salvo el específicamente establecido en esta medida.

Art. 5º – La totalidad de los cargos deberá encontrarse cancelada antes del 31 de diciembre de 2005. La Administración Nacional de la Seguridad Social dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social no supeditará el cumplimiento de dicha cancelación al reconocimiento de servicios solicitado conforme el derecho que acuerda el presente decreto.

Art. 6º – Los servicios reconocidos conforme el derecho que acuerda el presente decreto tendrán los siguientes alcances:

- a) Serán computados a los fines de la determinación de la caja otorgante del beneficio;
- b) Serán considerados como prestados en relación de dependencia y su carácter será el mismo bajo el cual sus titulares desarrollaron tareas en las empresas mencionadas en el artículo 1º del presente decreto, durante su efectiva prestación laboral;
- c) Podrán ser utilizados a los fines del cumplimiento del requisito previsto por el inciso c) del artículo 19 de la ley 24.241 y sus modificatorias;
- d) A los fines del promedio remuneratorio necesario para calcular la prestación compensatoria y la prestación adicional por permanencia, ambas previstas por la ley 24.241 y sus modificatorias, los períodos comprendidos en la presente norma que debieran, en su caso, computarse serán considerados con la remuneración mensual que se corresponda con la base imponible a que se refiere el inciso a) del artículo 3º del presente decreto;
- e) La misma remuneración indicada en el punto anterior es la que deberá considerarse para el cálculo del ingreso base del retiro por invalidez o pensión.

**Art. 7º** – Los beneficiarios de prestación previsional que hubieran sido trabajadores de las empresas comprendidas en el artículo 1º del presente decreto podrán solicitar a la Administración Nacional de la Seguridad Social dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el reajuste de su haber basado en:

- a) El reconocimiento de los períodos que correspondan al lapso que hubiere transcurrido entre el 1º de septiembre de 1995, o el 27 de noviembre de 1998, según corresponda, y el día anterior a aquel en que se hubiera presentado la solicitud del beneficio previsional del que goce, en cuyo caso se aplicarán las disposiciones del presente decreto, en lo que resulte pertinente, y
- b) La prueba de remuneraciones diferentes a las que fueran consideradas en su cómputo, certificadas por la Administración General de Puertos Sociedad del Estado, organismo actuante en la órbita de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. En los casos en que las remuneraciones resultaren superiores a las consideradas para la determinación del haber, la Administración General de Puertos Sociedad del Estado, organismo actuante en la órbita de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, deberá cancelar el cargo que por tales diferencias se formule.

**Art. 8º** – La Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Administración General de Puertos Sociedad del Estado, organismo actuante en la órbita de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, cada una en la órbita de su competencia, quedan facultadas para dictar las normas complementarias y aclaratorias del presente decreto.

**Art. 9º** – Dése cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

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

Decreto 1.197

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

## 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 P.E.-52/04, a través del cual se tramita el decreto 1.197/04; y, por las razones que dará el miembro informante, os 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 1.197/04, no actuó dentro del marco de las facultades delegadas por la ley 25.561.
2. Que corresponde el archivo de los expedientes en relación a la competencia de seguimiento de las facultades delegadas.
3. 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, 19 de marzo de 2005.

*Silvina M. Leonelli. – Mirian B. Curletti.  
– Ernesto Sanz.*

### INFORME

*Honorable Congreso:*

#### 1. El sustento en las leyes

La ley 25.561 declaró la “emergencia pública” en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando facultades al Poder Ejecutivo nacional conforme al artículo 76 de la Constitución Nacional.

Las estipulaciones contenidas en dicha ley han sido luego ratificadas y ampliadas por la sanción de las leyes 25.790, 25.820 y 25.972.

En virtud del mandato conferido, el Poder Ejecutivo nacional ha remitido a esta Comisión Bicameral el decreto 1.197/04.

Que el decreto 1.197/04 en sus considerandos expresa: “Que desde que se produjera el cierre de la referida terminal portuaria (Terminal Portuaria Intefema de Buenos Aires Sociedad Anónima), esto es en el mes de febrero de 1996, el Estado nacional, a través de las áreas competentes, ha instrumentado diversas medidas de asistencia social para los ex trabajadores, que si bien permitieron paliar la grave situación social por la que atravesan los mismos, no dieron una solución definitiva al conflicto”.

Señala: "Que, entre otros efectos, el cierre de la Terminal Portuaria 6 del Puerto de Buenos Aires trajo como consecuencia para los ex trabajadores la imposibilidad de continuar cotizando al régimen previsional". Continúa diciendo: "Que, por tal razón, la situación que se crea a partir de la existencia de ex trabajadores que en la actualidad han cumplido con el requisito de edad para acceder al beneficio previsional, pero no han podido completar la cantidad de años de servicios mínimos exigidos por la legislación, así como de aquellos otros que habiendo accedido al beneficio previsional no han podido computar las remuneraciones que hubieran percibido hasta la fecha de solicitud del respectivo beneficio, genera un conflicto de larga data que es menester solucionar a través de la intervención que en la materia compete al Estado nacional, con el fin de garantizar la preservación de la paz social. Que por lo expuesto resulta justificado que el Estado nacional adopte medidas necesarias para dar solución a la problemática social planteada, sin que ello implique el reconocimiento de hechos y derecho alguno, tendientes a resolver en forma definitiva la carencia de cotizaciones previsionales de los ex trabajadores de la empresa Terminal Portuaria Intefema de Buenos Aires Sociedad Anónima, durante el período que se extiende desde el mes de septiembre del año 1995, fecha a partir de la cual dejaron de hacerse efectivas las remuneraciones a su cargo, y hasta el último día del mes siguiente al de la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial.

"Que en consecuencia, corresponde el cómputo de los períodos de inactividad que se hubieran producido en el lapso antes indicado, previo cargo por una suma equivalente a la que hubiera correspondido ingresar por contribuciones patronales."

Finalmente, dice: "Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y la ley 25.561".

En razón de lo expuesto, esta comisión bicameral considera que las actuaciones traídas a su conocimiento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la ley 25.561, son de su competencia en función de las siguientes consideraciones:

## *2. La intervención de la comisión bicameral*

2.1. La ley 25.561 en su artículo 20 establece: "Créase a todos los efectos de esta ley la Comisión Bicameral de Seguimiento, la cual deberá controlar, verificar y dictaminar sobre lo actuado por el Poder Ejecutivo. Los dictámenes en todos los casos serán puestos en consideración de ambas Cámaras del Congreso".

La comisión bicameral creada tiene, según su texto, competencia exclusiva y excluyente para controlar, verificar y dictaminar respecto del ejercicio por el Poder Ejecutivo nacional de las facultades delegadas por ley 25.561, debiendo sus dictámenes ser

puestos a consideración de ambas Cámaras del Congreso.

Consecuentemente, la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional, según esta normativa, debe expedirse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la ley 25.561 referenciado.

### *3. El análisis del decreto 1.197/04*

Los fundamentos del artículo 1º de la parte resolutiva de este dictamen requieren las siguientes explicaciones:

3.1. El decreto bajo análisis se encuentra motivado jurídicamente en los siguientes términos: "Que la presente medida tiene carácter excepcional y se encuentra fundada en la grave situación social que padecen los ex trabajadores alcanzados, resultando imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes" (decreto 1.197/04).

Además, este decreto manifiesta: "Que la presente medida es en uso de las facultades que otorga el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y en la ley 25.561".

3.1.1. El decreto 1.197/04 fundado en el artículo 99, inciso 3:

En este punto analizaremos la anormal manera del PEN de fundar derecho con sus decretos en la emergencia (ley 25.561, que delega facultades al Poder Ejecutivo nacional conforme al artículo 76 CN) y al mismo tiempo en las facultades otorgadas también para las "emergencias" por el artículo 99, inciso 3, de la CN.

Es menester reafirmar la legalidad y validez de un decreto de necesidad y urgencia dictado, ante una determinada situación de emergencia, cumpliendo los requisitos y supuestos previstos por el artículo citado. La situación, obviamente, debe ser de tal gravedad que ponga en juego la existencia misma del Estado o de sus instituciones, siendo necesaria la existencia de la imposibilidad material de convocar al Parlamento o que éste, estando reunido, no pueda adoptar una resolución al respecto.

Esa "parálisis" (y no otra cosa) es la que compromete la estabilidad o supervivencia del sistema político. De igual modo, frente a una severa crisis institucional, cuando las respuestas del poder político no son las previstas por el ordenamiento jurídico o no se producen conforme éste las prevé. Esta es quizás la mayor fuente de síntomas que acercan a la conclusión, compartida por tantos autores del derecho público, en el sentido de demostrar una emergencia de naturaleza permanente o "perpetua", en palabras de Agustín Gordillo: "La realidad está tan mala como siempre" (Agustín Gordillo, *Estado de derecho en estado de emergencia*, en "L.L.", 12 de octubre de 2001, página 1).

Antes de la reforma constitucional de 1994, los mecanismos constitucionales para enfrentar una crisis jurídico-política eran muy limitados: intervención federal y estado de sitio.

Esto llevó a la elaboración jurisprudencial de una teoría de soporte del empleo de los decretos de necesidad y urgencia no previstos por la Constitución Nacional. La Corte Suprema en el caso “Peralta” impuso los requerimientos de validez del DNU:

- Que existía una situación de grave emergencia.
- Que el empleo de los mecanismos ordinarios de elaboración y sanción de las leyes no sea posible. (Este requerimiento pasó directamente al nuevo artículo 99, inciso 3, después de la reforma de 1994.)
- Que el Congreso en uso de sus facultades constitucionales no resuelva lo contrario o algo distinto sobre el mismo punto.

Hoy la Constitución tiene previsto, además del estado de sitio (artículos 23 y 75, inciso 29, CN) y la intervención federal (artículo 75, inciso 31, CN), la delegación legislativa en materia de emergencia pública (artículo 76 CN) y el dictado de decretos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3, CN). Para los segundos previó una ley especial de reglamentación, y para ambos una comisión bicameral permanente de control legislativo. Pero no ha sido posible un empleo adecuado de estos mecanismos jurídicos por distintas causas de tipo general y por otras de índole particular de cada uno de los institutos.

Son causas de naturaleza general la falta de dictado de la ley especial de procedimiento de aprobación de los DNU y la omisión de la creación de la comisión bicameral permanente prevista por el ordenamiento jurídico para el control legislativo del empleo de estas facultades extraordinarias (artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 12, CN).

A través del dictado de la ley 25.344 de noviembre de 2000, la ley 25.414 de marzo de 2001 y la ley 25.561 de enero 2002 (prorrogada por ley 25.820), el Congreso Nacional delegó facultades constitucionales en tres oportunidades dentro de un lapso de catorce meses, excediendo en cada una de ellas notoriamente el marco del artículo 76 CN.

Lo hace con alguna limitación en el primer caso, pero con gran amplitud en el segundo (“super poderes de Cavallo”) y mayor aún en el tercero (ver crítica de Miguel Padilla *El Congreso ha renunciado a sus atribuciones constitucionales*, “El Derecho”, 18/2/02, página 5). Frente a la segunda de las delegaciones, Coalutti sostuvo que “sus cláusulas son de una desmesurada amplitud y dejan al intérprete en un mar de dudas acerca de los límites de las facultades delegadas” (Carlos E. Colautti, *La delegación de facultades legislativas. Reflexiones con motivo de la ley 25.414*, “La Ley”, 2001-D1272).

En ninguna de las cuatro oportunidades (computar la prórroga del 13 de diciembre de 2003) pudo el Congreso introducir la comisión bicameral permanente que la Constitución ha previsto. Lo que es lo mismo: en ninguna de las cuatro oportunidades tuvo voluntad de controlar el empleo de las facultades que delegaba.

En un análisis individual de cada instituto o mecanismo institucional para la emergencia podemos comprobar que los decretos de necesidad y urgencia han presentado las siguientes principales anomalías en su empleo.

- No se ha dictado aún la ley especial que previó el texto constitucional para su reglamentación, por lo que hoy es imposible el empleo correcto de este instrumento. Por esta razón, la CSJN ha descalificado algún DNU, como ocurrió en “Verrocchi” (“Fallos” 322:1726), pero en otros casos ha desdenñado esta ausencia como causal de nulidad del DNU, como fue en “Rodríguez” (“L.L.”, 1997-E, página 884. Ver en “L.L.”, 1998-B, página 287, nota sobre este fallo de Germán J. Bidart Campos, *Los decretos de necesidad y urgencia y el control constitucional*, donde el constitucionalista califica al fallo en duros términos. La considera unas de las sentencias “más retrógradas en materia de control de constitucionalidad”. Llama la atención sobre el hecho de que “con el artificial ropaje de un conflicto de poderes entre el Poder Ejecutivo, el Congreso y el Poder Judicial, dio curso libre al voluntarismo discrecional del primero cuando, en clara violación de la Constitución, dicta decretos de necesidad y urgencia. En una asombrosa prestidigitación jurídica, explotó la competencia que la ley le asigna a la Corte para dirimir conflictos entre tribunales judiciales que no tienen un superior común al caso de autos, totalmente ajeno a ese supuesto”).

- Han sido usados en un número que excede los casos críticos donde efectivamente se haya producido una imposibilidad del empleo de los mecanismos de elaboración y sanción de las leyes. Ha llamado la atención la Corte Suprema en “Provincia de San Luis” (“L.L.”, 2003-B, página 537) cómo debe evitarse la “colegislación” de ambos órganos, Ejecutivo y Legislativo (*La Corte Suprema y sus novedades en el tratamiento de la normativa de emergencia*, en “J.A.”, Lexis Nevis, Suplemento de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 511/03, página 2 y siguientes).

- Se ha superpuesto el empleo de estos instrumentos en el marco de las leyes que declararon la emergencia para habilitar la delegación de facultades.

Esto fue descalificado por la Corte Suprema en el mencionado fallo “Provincia de San Luis”.

También se intentó este empleo *contra legem* en el decreto 120/2003 para habilitar el aumento de tarifas en contra del artículo 8º de la ley 25.561.

–Se ha utilizado esta facultad en combinación con la promulgación parcial de leyes (artículo 80 CN) para legislar en contra de lo que el Congreso decidía sobre determinadas materias; tal es el caso del decreto 214/2002, en colisión con la ley 25.561 y con voto parcial de los artículos 15, 16, 17 y 18 de la ley 25.563.

– Se ha ordinariado la facultad extraordinaria de su dictado.

Esta situación demuestra que, más allá de las circunstancias de cada crisis, sea que fuera económica, financiera, política, etcétera, la característica fundamental que perfila y define esta crisis jurídica es que o bien no se emplean los instrumentos que la Constitución prevé para enfrentar la emergencia o bien se los utiliza en forma defectuosa y contraria a las previsiones constitucionales. (Es lo que María Angélica Gelli ha mencionado como “fisuras constitucionales”.)

El decreto 906/04 ha sido dictado en el marco de estas características: ha superpuesto el empleo de un DNU en el marco de la ley que declaró la emergencia, ha utilizado esta facultad en combinación con la promulgación parcial de leyes (artículo 80 CN) para legislar en contra de lo que el Congreso decidía sobre determinadas materias, y ha ordinariado la facultad extraordinaria de su dictado.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el mecanismo constitucional para enfrentar las emergencias se halla absolutamente en crisis. Se ha transformado en un sistema inoperante porque o no funciona o lo hace mal.

Jamás saldremos de las emergencias si no salimos de la crisis jurídica. Debemos recuperar el Estado de derecho, que no es otra cosa que cumplir con la Constitución y las leyes para empezar a enfrentar estas emergencias que tanto nos agobian.

### 3.1.2 El decreto 1.197/04 fundado en la ley 25.561.

No es correcto suponer que la delegación de facultades legislativas realizadas en el artículo 1º de la ley 25.561 comprenda el dictado por parte del órgano ejecutivo de cualquier medida que éste pueda entender que puede resultar útil para conjurar la emergencia, sino de aquellas razonablemente comprendidas dentro de las bases establecidas en la ley delegatoria.

Con relación a los alcances de la delegación otorgada por el Congreso de la Nación al Poder Ejecutivo nacional a través de la ley 25.561, cabe señalar que la facultad expresada ha sido establecida por el constituyente en el artículo 76 de la Constitución Nacional como excepción al principio general de prohibición de la delegación legislativa que dicho artículo establece, excepción a la cual el constituyente ha puesto también claros límites y restricciones.

El texto constitucional ha establecido tal excepción exclusivamente a favor de materias determinadas de administración o de emergencia pública. Tratándose de una excepción a favor de materias determinadas, no cabe considerar que la competencia así delegada pueda ser objeto, por el órgano ejecutivo, de una interpretación de una amplitud tal que la lleve a incluir materias ajena a las bases establecidas por el Congreso.

Veamos a continuación la situación que nos plantea el decreto 1.197/04.

El decreto 1.197/04 es un claro acto administrativo discriminatorio ya que se les otorga a los ex trabajadores de las empresas Terminal Portuaria Intefema de Buenos Aires S.A. y Ferroport S.A., ambos en quiebra, la primera desde 1995 y la segunda desde 1998, el beneficio de que el Estado nacional efectúe la contribución patronal no realizada por dichas empresas para computar total o parcialmente al solo efecto jubilatorio.

Destacamos que es un claro acto discriminatorio dado que beneficia a un sector de ex trabajadores cuando el país se encuentra en emergencia económica y social reconocido por el mismo dispositivo administrativo, cuando invoca la ley 25.561.

Es un acto nulo de nulidad absoluta ya que viola el artículo 16 de la Constitución Nacional, así como también las leyes 17.677 y 20.744, las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica, que fuera aprobado por ley 23.054, y la ley anti-discriminatoria 23.592. El acto cuestionado tiene una incidencia más allá de las personas a que individualmente está dirigido; con la pretensión de solucionar un problema sectorial, el Estado nacional está dejando de lado el interés colectivo que tiene en mira el bien común, el bienestar general de la comunidad, que atañe al orden público, la moral, las buenas costumbres, la convivencia y a la existencia misma de esa comunidad.

La decisión administrativa reflejada en el decreto 1.197/04 no abarca a todos y cada uno de los trabajadores que se encuentran en las mismas situaciones, sino sólo a algunos, de manera diferenciada, y fue tomada cuando el país padecía el récord histórico de desocupación: 23 % de desempleo, 20,7 % de subempleo, o sea un total del 43,7 %. El Poder Ejecutivo nacional ha dictado un acto discriminatorio que contradice lo que vehementemente viene sosteniendo en el discurso cuando muestra cifras de desocupación que bajan, que se reducen los índices de pobreza y que va en camino de un desarrollo económico sostenible, todos anuncios contrarios al decreto en cuestión, ya que para la materialización de estos enunciados es indispensable el respeto a las leyes y a los preceptos constitucionales.

Por todo ello, esta comisión bicameral ha considerado que el Poder Ejecutivo nacional no ha actuado dentro del espíritu y la normativa de la ley

25.561, por lo cual solicita que se apruebe el proyecto de resolución propuesto.

*María S. Leonelli.*

### III

#### **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 P.E.-52/04, a través del cual se tramita el decreto 1.197/04; y, por las razones que dará el miembro informante, os 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 1.197/2004, 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 1.197/2004, 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 corresponde el archivo del expediente en relación a la competencia de seguimiento de las facultades delegadas.

4. 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, 19 de mayo 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 1º de la 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 Nacio-

nal. Resulta sorprendente la modificación que el decreto 1.197/2004 efectúa sobre la ley 24.241, privilegiando a un sector de ex trabajadores del Estado con un cómputo ficto de años de servicios y un cálculo del haber sobre remuneraciones fictas que no se admite para ningún otro tipo de trabajador, cualquiera fuera su historia laboral o los perjuicios que le hubieran causado las privatizaciones,

Al mismo tiempo, admitir el reajuste de haberes sólo para los jubilados que hubieran sido trabajadores de las empresas citadas en la norma, por los períodos fictos y sobre remuneraciones fictas, resulta también un privilegio sobre los miles de jubilados que reclaman reajustes sobre remuneraciones efectivamente percibidas en pleitos interminables que el Poder Ejecutivo, desoyendo al Poder Judicial, no acata.

Modificar las leyes de fondo por decreto es grave, modificarlas sólo para algunos es gravísimo. Ello cualquiera fuera el color del partido gobernante.

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 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.

*María A. González.*