

## SESIONES ORDINARIAS

2006

## ORDEN DEL DIA N° 623

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

Impreso el día: 18 de julio de 2006

Término del artículo 113: 27 de julio de 2006

SUMARIO: **Resolución** por la que se establece que en el dictado del decreto 1.295/05 del 21 de octubre de 2005 el Poder Ejecutivo actuó en el marco de las facultades que se delegaran por la ley 25.561.

1.-58-P.E.-2005.

2.-94-S.-2006.

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 decreto 1.295/05 (expediente 58-P.E.-05) por el cual se establece que a partir del 1° de octubre de 2005 la suma establecida por el decreto 2.005/04, para adicionar a los salarios de los trabajadores tendrá carácter remunerativo y ascenderá a un total de \$ 120; 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 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 1.295/05 del 21 de octubre de 2005.

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, 3 de noviembre de 2005.

*Silvina M. Leonelli. – Jorge M. Capitanich.  
– Mirian B. Curletti. – Marcelo E. López  
Arias. – Ernesto R. Sanz. – Graciela  
Camaño. – Hugo D. Toledo. – Gustavo  
A. L. Marconato. – Daniel A. Varizat.*

INFORME

*Honorable Congreso:*I. *Análisis del decreto 1.295/05.*

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.

Conforme al inciso 2) del artículo 1° de la ley citada se facultó al Poder Ejecutivo nacional para reactivar el funcionamiento de la economía, mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos.

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.

De tal manera que resulta necesario continuar con la política destinada a alcanzar una distribución de los ingresos justa y equitativa, proveyendo a la recuperación sostenida del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores y trabajadoras.

El dictado de medidas como la presente ha demostrado su alta eficacia para alentar 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).

En tal sentido se dispone que los representantes de trabajadores y empleadores, en el marco de su autonomía colectiva, podrán determinar y establecer formas y modos adecuados para articular lo dispuesto por la presente medida, con los diversos institutos previstos en las convenciones colectivas.

## 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 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 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 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.

*Silvina M. Leonelli. – Jorge M. Capitanich. – Marcelo E. López Arias. – Hugo D. Toledo.*

## **Mensaje del Poder Ejecutivo**

Buenos Aires, 21 de octubre de 2005.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.295 del 21 de octubre de 2005 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.296

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

Buenos Aires, 21 de octubre de 2005.

VISTO el expediente 1.138.160/05 del registro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, los convenios 98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las leyes 14.250 (texto ordenado 2004); 20.744 (texto ordenado en 1976); 25.561, 25.820, 25.972 y sus respectivas modificatorias y el decreto 2005 de fecha 29 de diciembre de 2004, y

CONSIDERANDO:

Que 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 se facultó al Poder Ejecutivo nacional para reactivar el funcionamiento de la economía, mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos.

Que 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 resulta necesario continuar con la política destinada a alcanzar una distribución de los ingresos justa y equitativa, proveyendo a la recuperación sostenida del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores y trabajadoras.

Que el dictado de medidas como la presente han demostrado su alta eficacia para alentar 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 en tal sentido se dispone que los representantes de trabajadores y empleadores, en el marco de su autonomía colectiva, podrán determinar y establecer formas y modos adecuados para articular lo dispuesto por la presente medida con los diversos institutos previstos en las convenciones colectivas.

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° – Dispónese que a partir del 1° de octubre de 2005, la suma establecida por el artículo 1° del decreto 2005/04, tendrá carácter remunerativo y ascenderá a un total de pesos ciento veinte (\$ 120).

Art. 2° – En los casos en que la asignación no remunerativa establecida por el artículo 1° del decreto 2.005/04 hubiera sido compensada, con otros incrementos remunerativos o no, conforme a lo previsto en el primer y segundo párrafo del artículo 4° del mismo decreto; el empleador deberá, cuando resulte necesario, adicionar a la remuneración del trabajador la cantidad faltante para alcanzar la suma establecida por el artículo 1° del presente decreto.

Art. 3° – Los empleadores y las asociaciones sindicales de trabajadores, en ejercicio de la autonomía de la voluntad colectiva, podrán negociar la incidencia y los efectos de lo dispuesto en los artículos precedentes, respecto de los distintos institutos convencionalmente previstos.

Art. 4° – El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a través de la Secretaría de Trabajo, es la autoridad de aplicación del presente decreto.

Art. 5° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 6° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.295

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Carlos A. Tomada. – Aníbal D. Fernández. – Ginés M. González García. – José J. B. Pampuro. – Daniel F. Filmus. – Alicia M. Kirchner. – Roberto Lavagna. – Alberto J. B. Iribarne. – Julio M. De Vido. – 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 P.E. 58/05, a través del cual tramita el decreto 1.295/05 y por las razones que dará el miembro informante, os aconseja la aprobación del siguiente:

### Proyecto de resolución

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Que el Poder Ejecutivo nacional, en el dictado del decreto 1.295/2005, 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 1.295/2005, 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 a la delegación efectuada por la ley 25.561.

3. Que corresponde el archivo de los expedientes 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, 3 de noviembre 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 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 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.

El decreto 1.295/05 establece que, a partir del 1° de octubre de 2005, la suma establecida por artículo 1° del decreto 2.005/04 tendrá carácter remunerativo y ascenderá a un total de pesos ciento veinte (\$ 120).

Estamos de acuerdo con lo dispuesto por el decreto bajo análisis, todo aquello que signifique mejoras para la masa de los trabajadores contarán con nuestro más decidido apoyo, pero ello no significa que violemos los preceptos constitucionales y en especial la división de poderes; entendemos que lo regulado en él no fue expresamente delegado en la ley 25.561.

Volviendo al 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.

*María A. González.*

#### ANTECEDENTE

Buenos Aires, 28 de junio de 2006.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, doctor Alberto E. Balestrini.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

#### Proyecto de resolución

*El Senado y 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 1.295/05 del 21 de octubre de 2005.

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.

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO A. H. GUINLE.

*Juan Estrada.*