

**SESIONES ORDINARIAS
2007****ORDEN DEL DIA N° 2443****COMISION BICAMERAL PERMANENTE
DE TRAMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–****Impreso el día 2 de julio de 2007**

Término del artículo 113: 12 de julio de 2007

SUMARIO: Declaración de validez de los decretos 398/95, 1.406/01, 25/01, 241/02, 1.273/02, 1.819/02 y 466/03.

- 1 - (67-P.E.-2001)
- 2 - (70-P.E.-2002)
- 3 - (96-P.E.-2002)
- 4 - (1-P.E.-2003)

I. Dictamen de mayoría**II. Dictamen de minoría****III. Dictamen de minoría****I****Dictamen de mayoría***Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido a los decretos del Poder Ejecutivo nacional 398 de fecha 23 de marzo de 1995 mediante el cual se sustituye el artículo 4° del decreto 290/95, estableciendo un plazo de caducidad de 30 días hábiles judiciales, a partir de la percepción de la retribución reducida, para que los trabajadores del sector público ejerzan judicialmente sus derechos y dispone la irrecurribilidad en sede administrativa; 1.406 de fecha 4 de noviembre de 2001 mediante el cual se establece la creación de nuevas figuras asociativas específicas. Crea las Sociedades Laborales; 25 de fecha 23 de diciembre de 2001 mediante el cual se congelan todas las vacantes existentes en la administración pública nacional y en todos los entes y organismos a que se refiere el artículo 2° del decreto 23/01; asimismo se prohíbe toda nueva designación o contratación, cualquiera sea su naturaleza jurídica, en el ámbito de la administración pública nacional. Extiende las disposiciones del artículo 2° según ley 25.725; 241 de fecha 5 de febrero de 2002 mediante el cual se exceptúa al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial de las previsiones contenidas en los decretos 25 del 23 de diciembre de 2001, 25 del 1° de enero de 2002 y 113 del 16 de enero de

2002, facultando al comité directivo de dicho fondo para disponer las tercializaciones de tareas, locaciones de obra y locaciones de servicios por los montos y en las formas que estime necesarios y conveniente para atender las tareas que le han sido encomendadas, con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y sin perjuicio del control interno que corresponda a la SIGEN y del externo a cargo de la Auditoría General de la Nación; 1.273 de fecha 17 de julio de 2002 mediante el cual se fija, a partir del 1° de julio de 2002, una asignación no remunerativa de carácter alimentario de \$ 100 mensuales que será percibida por todos los trabajadores del sector privado que se encuentren comprendidos en los convenios colectivos de trabajo, hasta el 31 de diciembre de 2002; 1.819 de fecha 12 septiembre de 2002 mediante el cual se establece que a partir del 1° de enero de 2003 las retribuciones del personal del sector público nacional y beneficios previsionales serán íntegramente abonados sin la reducción ordenada por el decreto 896/01 y la ley 25.453, en moneda de cursos legal, y que deberá restituirse mediante la entrega de títulos públicos, en la forma y con las condiciones que indique la ley de presupuesto para la administración nacional correspondiente al ejercicio fiscal 2003, la totalidad de las sumas que, como consecuencia de la reducción ordenada por las normas mencionadas anteriormente, fueron descontadas de las retribuciones del personal del sector público nacional y los beneficios previsionales desde su vigencia y hasta el 31 de diciembre de 2002. El monto resultante queda comprendido dentro de los conceptos del inciso f) del artículo 2° de la ley 25.152. El proyecto de ley de presupuesto correspondiente al ejercicio 2003, deberá contemplar las previsiones presupuestarias pertinentes a efectos de dar cumplimiento a lo establecido en la presente medida. La Jefatura de gabinete de ministros, juntamente con el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, deberá dictar las normas complementarias y aclaratorias, con relación a las retribuciones correspondientes al personal del sector público nacional y a los beneficios previsionales respectivamente; y 466

de fecha 3 de marzo de 2003 mediante el cual se dispone que las sumas que se devenguen a partir del 1° de enero de 2003 por contrato de cualquier modalidad, financiados con cargo a los Fondos de Cooperación Técnica y Financiera serán íntegramente abonadas sin la reducción ordenada por el artículo 5° del decreto 957 del 26 de julio de 2001.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto, y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez de los decretos 398 de fecha 23 de marzo de 1995; 1.406 de fecha 4 de noviembre de 2001; 25 de fecha 23 de diciembre de 2001; 241 de fecha 5 de febrero de 2002; 1.273 de fecha 17 de julio de 2002; 1.819 de fecha 12 de septiembre de 2002; y 466 de fecha 3 de marzo de 2003.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 6 de junio de 2007.

Jorge M. Capitanich. – Diana B. Conti. – Luis F. J. Cigogna. – Gustavo E. Ferri. – Jorge A. Landau. – Agustín O. Rossi. – Patricia Vaca Narvaja. – Nicolás A. Fernández. – María L. Leguizamón.

INFORME

Honorable Congreso:

I. Antecedentes

La Constitución Nacional, antes de la reforma en 1994, establecía en forma clara y terminante la doctrina de la separación de las funciones del gobierno, precisando uno de los contenidos básicos asignados a la forma republicana prevista en su artículo 1°.

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder, y que fue complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

Gregorio Badeni¹ señala que "...Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democrático constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gu-

bernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno...".

En este orden de ideas, el citado constitucionalista destaca que: "...La expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corruptela constitucional por cuanto ella puede ser convalidada mediante una interpretación dinámica y razonable de la Ley Fundamental...".²

"En el ámbito de la vida social, política o económica de una Nación –agrega Badeni– pueden presentarse situaciones graves de emergencia generadoras de un estado de necesidad cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a su mínima expresión posible. Cuando esas medidas, constitucionalmente, deben revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia temporal, y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congresual...".³

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los Constituyentes de 1.853/60 se planteaba.⁴

A partir de la reforma, la facultad que la Constitución Nacional le atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo, más allá de las posturas doctrinarias ha adquirido "carta de ciudadanía constitucional, por lo que ya no tiene sentido discutir si la procedencia de esta clase de reglamentos se apoya en el ensanche, o bien, en la superación de las fuentes constitucionales. En tal sentido, su validez constitucional encuentra apoyo expreso en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución reformada".⁵

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificadas en nuestra Constitución Nacional:

² Badeni, Gregorio, obra citada.

³ Badeni, Gregorio, obra citada.

⁴ Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos sean sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución argentina*, 1890.

En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

⁵ Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

¹ Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la comisión bicameral permanente*, "La Ley", 2006-D, 1229.

a) los decretos de necesidad y urgencia, b) los dictados en virtud de delegación legislativa y c) los de promulgación parcial de las leyes.

Estos decretos han sido consagrados expresamente en los artículos 99, inciso 3, 76, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional.

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

CAPÍTULO TERCERO. *Atribuciones del Poder Ejecutivo.* Artículo 99. "El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

"3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de gabinete de ministros.

"El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso".

CAPÍTULO CUARTO. *Atribuciones del Congreso.* Artículo 76. "Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

"La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa".

CAPÍTULO QUINTO: *De la formación y sanción de las leyes.* Artículo 80. "Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado

por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia".

CAPÍTULO CUARTO: *Del jefe de gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo:* Artículo 100:

"12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

"13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente."

La introducción de los institutos denominados "decretos de necesidad y urgencia" y "facultades delegadas" en el nuevo texto constitucional de 1994, implica poner reglas a una situación de excepción y, por lo tanto, al estricto control que la Constitución Nacional le atribuye al Congreso Nacional.

Sin embargo ella no ha previsto el trámite ni los alcances de la intervención del Congreso sino que lo ha dejado subordinado a una ley especial.

La ley 26.122 sancionada el 20 de julio de 2006 regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo nacional: a) de necesidad y urgencia, b) por delegación legislativa y c) de promulgación parcial de leyes.

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente y, en su artículo 5º, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

La resolución del presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación 1.130 de fecha 12 de octubre de 2006, ha designado a los señores diputados de la Nación, miembros de dicha Comisión.

En igual sentido, el presidente de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación ha emitido los decretos 54 de fecha 13 de octubre de 2006 y 57 de fecha 25 de octubre de 2006.

En este orden de ideas, es criterio de esta comisión plantear un criterio amplio al analizar las circunstancias de carácter excepcional que operan como supuesto fáctico-jurídico-político que autoriza el empleo del instituto del decreto de necesidad y urgencia.

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho –la necesidad urgente– habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se con-

vierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.⁶

Es de vital importancia esta definición, ya que serán luego los órganos de control quienes deberán valorar si se han reunido los requisitos en el supuesto de hecho que autoriza al Poder Ejecutivo a hacer uso de dicha facultad.

La doctrina en general se refiere al supuesto fáctico como aquel acontecimiento o situación que determina la emergencia que ocasiona la crisis institucional que impide al Poder Ejecutivo ejercer sus facultades constitucionales de un modo más adecuado, llevando al estado de necesidad política que desemboca en la asunción de dichas facultades por parte del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, Pérez Hualde, Lagaz y Lacambara, entienden que existe aún un supuesto previo que es el de la vigencia de un sistema republicano que contemple en especial uno de los requisitos básicos, como lo es el principio de división de poderes.

En conclusión, al supuesto fáctico lo precede un supuesto institucional complejo que se compone de la existencia de un sistema con división de poderes o de funciones de distintos órganos y con un procedimiento de elaboración de leyes. Si no existen estos antecedentes, no se dará la posibilidad de existencia del decreto de necesidad y urgencia.

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo so pretexto de la existencia de una situación de hecho que impide el pronunciamiento por parte del órgano al cual, según la Constitución, le corresponde actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político.

Entre sus antecedentes más antiguos, se detecta la presencia de estos instrumentos en la Carta de Restauración Francesa y en la Ley Fundamental de Prusia de 1850.

Asimismo, son numerosas las Constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las Constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

En este sentido, éste es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional argentina, receptados en el artículo 99, inciso 3.

⁶ Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.⁷

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar. “Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.⁸

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso “Peralta”,⁹ ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

En el caso precitado, los actores iniciaron una acción de amparo ante el dictado del decreto 36/90 que convertía los contratos bancarios a plazo fijo en bonos de deuda pública (Plan Bonex).

Sin embargo, a pesar de su reconocimiento jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia impuso una serie de reglas que debe contener el dictado de este tipo decretos por parte del órgano administrador para su procedencia.

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“... una situación de grave riesgo social que pudiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado —ésta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto— [...] razonabilidad de las medidas dispuestas [...] relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta [...] examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas [...] inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados [...] convalidación del Congreso, expresa o tácita...”.

Asimismo, sostuvo que “no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el decreto 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen”.

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucio-

⁷ Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1995, tomo VI.

⁸ Bidart Campos, Germán: *Los decretos de necesidad y urgencia*. Columna de opinión, “La Ley”, 27-2-01.

⁹ “La Ley”, 1991-C, 158.

nales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (considerando 24).

La Corte ha caracterizado al supuesto fáctico habilitante para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia como “una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas” (considerando 24).

En este sentido, la Corte Suprema definió la emergencia económico-social como aquella “situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico-social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad que hay que ponerle fin” (considerando 43).

Asimismo, el alto tribunal consideró la razonabilidad de la medida atendiendo a “la circunstancia de que los medios arbitrados no parecen desmedidos en relación a la finalidad que persiguen” (considerando 48).

El Poder Judicial tiene la potestad de examinar la existencia o no del estado de necesidad y razonabilidad, ejerciendo el control de constitucionalidad sobre la materia regulada, en un caso que sea sometido a su juicio y donde se haya afectado algún derecho constitucional.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional¹⁰ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

El criterio expuesto por la CSJN respecto de su facultad de ejercer el control de constitucionalidad con relación a los decretos de necesidad y urgencia ha sido variable.

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”,¹¹ la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del Defensor del Pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto –que por su naturaleza– es ajeno a la resolución judicial, mediando –en consecuencia– una invasión de la zona de reserva de otro poder (considerando 6°).

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 “en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales –antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese trámite– siempre que, ante un ‘caso concreto’ –inexistente en la especie–, conforme las exigencias del artículo 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental” (considerando 23).

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular– a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”¹² cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al abocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del PEN.

¹⁰ Artículo 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

¹¹ “La Ley” 1997-E:884.

¹² “Verrocchi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduana”, CS, 1999/8/19, “Fallos”, 322:1726, “La Ley”, 1999-E, 590.

En este sentido, la CSJN considera que “se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país...” (considerando 8°).

En el considerando 9° analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y sostiene que “corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”.

En el considerando 11, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso, exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual, confirma la sentencia del a quo que declaraba inconstitucionales los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

En el caso “Risolfía de Ocampo”,¹³ se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

El fundamento central para descalificar esta normativa fue que protegían intereses de individuos o grupos, no intereses generales de la sociedad.

De esta forma, la CSJN en el caso precitado agregaba un requisito más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso “Guida”,¹⁴ la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

Uno de los principales argumentos de la Corte para declarar la constitucionalidad del decreto precitado, fue su ratificación mediante la sanción de la ley 24.624.

A juicio de la CSJN, dicha ratificación importaba la intervención del Congreso en los términos

que señala la Constitución y un reconocimiento de la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo nacional.

Los ministros Nazareno, Moliné O'Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que –en uso de facultades privativas– compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...” (considerando 6°).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el tribunal en la causa ‘Verrochi’ (‘Fallos’, 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (considerando 6°).

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de ‘Fallos’, 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (considerando 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (artículo 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional deje inerte a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, mercedoras de remedios del mismo carácter” (considerando 7).

¹³ “Risolfía de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, “Fallos”, 323:1934.

¹⁴ “Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público”, CS, “Fallos”, 323:1566.

Fayt agregó que “en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social –más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida– ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el tribunal en la causa ‘Verrochi’ ya citada” (considerando 9).

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que “en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia” (considerando 10).

Por todo lo expuesto, se revoca el fallo de la instancia anterior y se declara la constitucionalidad del decreto.

Entre los administrativistas, Juan Carlos Cassagne define a los reglamentos como “todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.¹⁵

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del derecho administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

En lo que concierne a la naturaleza de la actividad reglamentaria, la doctrina clásica consideraba que constituía una actividad administrativa, mientras que para Cassagne “la actividad reglamentaria traduce una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de la esfera de su competencia, traduciendo una actividad jurídica de la administración que se diferencia de la administrativa por cuanto ésta es una actividad inmediata, práctica y concreta tendiente a la

satisfacción de necesidades públicas, encuadrada en el ordenamiento jurídico”.¹⁶

Conforme la terminología utilizada por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), los reglamentos se denominan también actos de alcance o contenido general.

Para la LNPA el reglamento es un acto de alcance general, expresión que comprende a los meros actos de alcance general que no integran el ordenamiento jurídico.

“Sin embargo –señala Cassagne– la figura del reglamento no agota todas las situaciones que traducen la emisión de actos de alcance o contenido general en sede administrativa. Las normas generales que sólo tienen eficacia interna en la administración o que están dirigidas a los agentes públicos –instrucciones de servicio, circulares– no producen efectos jurídicos respecto a los particulares. Su principal efecto jurídico se deriva del deber de obediencia jerárquica del inferior al superior”.¹⁷

Tal y como expresa Cassagne, la caracterización jurídica de los reglamentos surge de la circunstancia de encontrarse sujetos a un régimen jurídico peculiar que los diferencia de las leyes en sentido formal, de los actos administrativos y de las instrucciones de servicio, circulares y demás reglamentos internos.

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir de la administración, de la Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter general dictadas por el Congreso o por los organismos judiciales, sin el carácter formal de las leyes o sentencias, son también reglamentos, sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la administración.

La sustancia de un acto de alcance general de contenido normativo, que integra el ordenamiento jurídico, es la del “reglamento”, con independencia del órgano o ente estatal que lo produzca, siendo indiferente desde el punto de vista jurídico la utilización de distintos términos.

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.¹⁸

Los reglamentos ejecutivos o de ejecución son los que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 99, inciso 2, de

¹⁶ Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144.

¹⁷ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

¹⁸ Clasificación desarrollada en Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144.

¹⁵ Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144.

la Constitución Nacional, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, regulando detalles necesarios para el mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su artículo 99, inciso 1, le atribuye responsabilidad política por la administración general del país.

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo a textos o principios constitucionales. Sostiene que, así como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser invadida por el poder administrador, también hay un ámbito de competencias reservado a la administración en la cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.¹⁹

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,²⁰ al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, seguidamente se la admite respecto de dos materias determinadas: a) de administración, y b) de emergencia pública.

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la reforma constitucional de 1994 se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.²¹

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del

sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.²²

Y tal como lo ha expresado Cassagne:²³ "...La concepción de la denominada doctrina de la separación de los poderes o, según prefieren algunos, de la división de los poderes, elaborada por Montesquieu (bajo la innegable influencia de Locke), ha dado lugar a numerosas y diferentes interpretaciones jurídicas que olvidan la naturaleza eminentemente política y hasta sociológica de esta teoría. Precisamente, al abordar el estudio del poder reglamentario, en cualquier ordenamiento constitucional positivo, hay que analizar primero el sistema, su realidad y los antecedentes que le han servido de fuente, pues recién después de esa labor el intérprete estará en condiciones para determinar el modo en que la Constitución ha recepcionado el principio divisorio en lo que atañe a la articulación entre la ley y el reglamento.

La teoría expuesta por Montesquieu en *El espíritu de las leyes* reposa, como es sabido, en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Parte de reconocer que las personas que poseen poder tienden normalmente a su abuso, por lo cual considera imprescindible la institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante, permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.²⁴

¹⁹ Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos, ob. cit.

²⁰ Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

²¹ Miguel A. Ekmekdjian (en su obra *Manual de la Constitución argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo nacional, y adopta la denominación de "decretos leyes" al referirse a este tipo de instrumentos.

²² En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1853/60. En este sentido, y compartiendo la exposición de Cassagne "...la atribución de la potestad reglamentaria al Ejecutivo responde a los principios de equilibrio, que están en la base de la teoría de Montesquieu, permitiendo su ejercicio no sólo para reglamentar las leyes del Congreso, sino también para dictar normas generales en determinadas situaciones que derivan tanto de sus propias facultades como órgano jerárquico superior de la administración pública (ex artículo 86, inciso 1, Constitución Nacional) como de las atribuciones vinculadas al estado de necesidad y a la eficacia de la realización de los fines constitucionales (esto último, a través de la figura de la delegación), facultades que deberá ejercer, en cualquier caso, bajo el control permanente del Congreso..." (Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144).

²³ Cassagne, Juan Carlos, *Sobre fundamentación y los límites de la potestad reglamentaria de necesidad y urgencia*, "La Ley", 1991-E, 1179.

²⁴ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

Lejos de predicar la primacía del Poder Legislativo o el acantonamiento de las funciones típicas de cada poder (en sentido orgánico la concepción de Montesquieu –antes que transferir el monopolio de la actividad legislativa al Parlamento (como pretendió Rousseau)– se ocupó de la división del Poder Legislativo, asignando al Poder Ejecutivo funciones colegislativas (vgr. veto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral, con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario. El centro de la concepción, aun cuando el principio no tuvo acogida en las Constituciones que se dictaron durante la Revolución Francesa, lo constituye, sin duda, la ubicación del Poder Judicial en el esquema divisorio, concebido como órgano imparcial para juzgar y resolver las controversias, con independencia de los otros dos poderes...”.²⁵

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan “circunstancias excepcionales” que “...hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”.²⁶

Por todo lo expuesto, es criterio de esta comisión analizar en lo pertinente la existencia del supuesto fáctico-jurídico-político que habilita el dictado de los instrumentos precitados por parte del Poder Ejecutivo, conforme a los requisitos establecidos expresamente por la Constitución Nacional en el artículo 99, inciso 3 –la existencia de circunstancias excepcionales que imposibiliten seguir el procedimiento legislativo ordinario y la necesidad y urgencia de suplir dicho trámite mediante un decreto–; sumado esto, a los principios sentados por la jurisprudencia elaborada a través de los diferentes fallos de la Corte Suprema de la Nación, tales como la existencia de un grave riesgo social, asegurar la continuidad y vigencia de la unidad nacional y la protección de los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos.

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión los decretos del Poder Ejecutivo nacional 398 de fecha 23 de marzo de 1995 mediante el cual se sustituye el

artículo 4° del decreto 290/95, estableciendo un plazo de caducidad de 30 días hábiles judiciales, a partir de la percepción de la retribución reducida, para que los trabajadores del sector público ejerzan judicialmente sus derechos y dispone la irrecorribilidad en sede administrativa; 1.406 de fecha 4 de noviembre de 2001 mediante el cual se establece la creación de nuevas figuras asociativas específicas. Crea las Sociedades Laborales; 25 de fecha 23 de diciembre de 2001 mediante el cual se congelan todas las vacantes existentes en la administración pública nacional y en todos los entes y organismos a que se refiere el artículo 2° del decreto 23/01; asimismo se prohíbe toda nueva designación o contratación, cualquiera sea su naturaleza jurídica, en el ámbito de la administración pública nacional. Extiende las disposiciones del artículo 2° según ley 25.725; 241 de fecha 5 de febrero de 2002 mediante el cual se exceptúa al fondo fiduciario para el desarrollo provincial de las provisiones contenidas en los decretos 25 del 23 de diciembre de 2001, 25 del 1° de enero de 2002 y 113 del 16 de enero de 2002, facultando al comité directivo de dicho fondo para disponer las tercerizaciones de tareas, locaciones de obra y locaciones de servicios por los montos y en las formas que estime necesario y conveniente para atender las tareas que le han sido encomendadas, con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y sin perjuicio del control interno que corresponda a la SIGEN y del externo a cargo de la Auditoría General de la Nación; 1.273 de fecha 17 de julio de 2002 mediante el cual se fija, a partir del 1° de julio de 2002, una asignación no remunerativa de carácter alimentario de \$ 100 mensuales que será percibida por todos los trabajadores del sector privado que se encuentren comprendidos en los convenios colectivos de trabajo, hasta el 31 de diciembre de 2002; 1.819 de fecha 12 de setiembre de 2002 mediante el cual se establece que a partir del 1° de enero de 2003 las retribuciones del personal del sector público nacional y beneficios previsionales serán íntegramente abonados sin la reducción ordenada por el decreto 896/01 y la ley 25.453, en moneda de curso legal, y que deberá restituirse mediante la entrega de títulos públicos, en la forma y con las condiciones que indique la Ley de Presupuesto para la Administración Nacional correspondiente al ejercicio fiscal 2003, la totalidad de las sumas que, como consecuencia de la reducción ordenada por las normas mencionadas anteriormente, fueron descontadas de las retribuciones del personal del sector público nacional y los beneficios previsionales desde su vigencia y hasta el 31 de diciembre de 2002. El monto resultante queda comprendido dentro de los conceptos del inciso f) del artículo 2° de la ley 25.152. El proyecto de ley de presupuesto correspondiente al ejercicio 2003, deberá contemplar las provisiones presupuestarias pertinentes a efectos de dar cumplimiento a lo establecido en la presente medida. La Jefatura de Gabinete

²⁵ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

²⁶ Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executive orders*, las cuales son órdenes ejecutivas, una facultad propia por la ley segunda fundamental de la Constitución de los Estados Unidos que establece la capacidad del presidente para legislar sobre facultades e instituciones e incluso sobre la propia Constitución.

de Ministros, juntamente con el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, deberá dictar las normas complementarias y aclaratorias, con relación a las retribuciones correspondientes al personal del sector público nacional y a los beneficios previsionales respectivamente; y 466 de fecha 3 de marzo de 2003 mediante el cual se dispone que las sumas que se devenguen a partir del 1° de enero de 2003 por contratos de cualquier modalidad, financiados con cargo a los Fondos de Cooperación Técnica y Financiera serán íntegramente abonadas sin la reducción ordenada por el artículo 5° del decreto 957 del 26 de julio de 2001.

II.a. *Análisis de los decretos*

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último de los considerandos de los citados decretos que ellos se dictan en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La Ley 26.122, en el capítulo I de título III se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de necesidad y urgencia estableciendo en su artículo 10 que esta comisión debe expedirse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

La lectura del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del señor presidente de la Nación, *b)* la firma de los señores ministros y del señor jefe de gabinete de ministros – dictado en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el señor jefe de gabinete de ministros y *c)* la remisión del señor jefe de gabinete de ministros a la Comisión Bicameral Permanente, y como requisitos sustanciales: *a)* razones de necesidad y urgencia y *b)* en orden a la materia, puede dictar normas de contenido típicamente legislativo, siempre que no trate materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

Los decretos 398/95; 1.406/01; 25/01; 241/02; 1.273/02; 1.819/02; y 466/03 en consideración han sido decididos en Acuerdo General de Ministros y refrendados por el señor presidente de la Nación, el señor jefe de gabinete de ministros, y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

Respecto al último requisito formal a tratar referido a la obligación del jefe de gabinete de ministros de someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro de los 10 días, el se encuentra cumplido toda vez que esta Comisión ha concluido que atento a que aquella cláusula ha tomado el carácter de operativa con la reciente sanción de la ley 26.122 que estableció el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de dele-

gación legislativa y de promulgación parcial de leyes y, en virtud de la cual se ha conformado esta comisión, corresponde considerar cumplido el mismo respecto de los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad al 25 de octubre de 2006, fecha en la que ha quedado conformada la Comisión Bicameral Permanente.

Las razones citadas precedentemente, sumadas a las necesidades organizativas de esta comisión y al cúmulo de decretos a tratar –las que constituyen una situación de excepción–, deben considerarse en virtud del cumplimiento del plazo establecido por el artículo 93, inciso 3, para elevar vuestro despacho al plenario de cada Cámara.

La posición adaptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 822 de la Constitución Nacional que establece “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y en principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto él sea derogado formalmente por el Congreso.²⁷

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado de los decretos 398/95; 1.406/01; 25/01; 241/02; 1.273/02; 1.819/02; y 466/03.

Mediante el decreto 398/95 se sustituye el artículo 4° del decreto 290/95, estableciendo un plazo de caducidad de 30 días hábiles judiciales, a partir de la percepción de la retribución reducida, para que los trabajadores del sector público ejerzan judicialmente sus derechos y dispone la irrecurrencia en sede administrativa.

Es preciso destacar que el decreto 290/95 ha sido ratificado por el Honorable Congreso de la Nación a través del artículo 18 de la ley 24.624, sancionada el 28 de diciembre de 1995.

En este sentido, el citado decreto tuvo por finalidad adoptar urgentes y severas medidas de carácter excepcional a fin de conseguir resultados inmediatos y de esta forma recomponer la situación financiera por la que atravesaba la administración pública nacional con motivo de la repercusión local de la crisis desatada a fines de 1994 en los mercados financieros internacionales.

A través del artículo 4° del referido decreto se estableció un plazo de caducidad de diez (10) días para que los trabajadores del sector público comprendidos en convenciones colectivas de trabajo y afec-

²⁷ Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos, Perez Hualde, Cassagne, entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

tados por la disminución salarial dispuesta en el mismo, ejerzan los derechos que consideren que les asiste, fundado en el artículo 246 de la Ley de Contrato de Trabajo, el cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

“Artículo 246. – *Despido indirecto*. Cuando el trabajador hiciese denuncia del contrato de trabajo fundado en justa causa, tendrá derecho a las indemnizaciones previstas en los artículos 232, 233, y 245.

“Artículo 232. – *Indemnización sustitutiva*. La parte que omita el preaviso o lo otorgue de modo insuficiente deberá abonar a la otra una indemnización sustitutiva equivalente a la remuneración que correspondería al trabajador durante los plazos señalados en el artículo 231.

“Artículo 233. – Los plazos del artículo 231 correrán a partir del día siguiente al de la notificación del preaviso.

“Cuando la extinción del contrato de trabajo dispuesta por el empleador se produzca sin preaviso y en fecha que no coincida con el último día del mes, la indemnización sustitutiva debida al trabajador se integrará con una suma igual a los salarios por los días faltantes hasta el último día del mes en el que se produjera el despido.

“La integración del mes de despido no procederá cuando la extinción se produzca durante el período de prueba establecido en el artículo 92 bis.

“Artículo 245 – (*Texto según ley 25.877, artículo 5°*). En los casos de despido dispuesto por el empleador sin justa causa, habiendo o no mediado preaviso, éste deberá abonar al trabajador una indemnización equivalente a un (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres (3) meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual devengada durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor.

“Dicha base no podrá exceder el equivalente de tres (3) veces el importe mensual de la suma que resulte del promedio de todas las remuneraciones previstas en el convenio colectivo de trabajo aplicable al trabajador, al momento del despido, por la jornada legal o convencional, excluida la antigüedad. Al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social le corresponderá fijar y publicar el promedio resultante, juntamente con las escalas salariales de cada Convenio Colectivo de Trabajo.

“Para aquellos trabajadores excluidos del convenio colectivo de trabajo el tope establecido en el párrafo anterior será el del convenio aplicable al establecimiento donde preste servicios o al convenio más favorable, en el caso de que hubiera más de uno.

“Para aquellos trabajadores remunerados a comisión o con remuneraciones variables, será de apli-

cación el convenio al que pertenezcan o aquel que se aplique en la empresa o establecimiento donde preste servicios, si éste fuere más favorable.

“El importe de esta indemnización en ningún caso podrá ser inferior a un (1) mes de sueldo calculado sobre la base del sistema establecido en el párrafo 1.”

De este modo, el artículo 4° del decreto 290/95 a partir del dictado del decreto 398/95, quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 4° – Establécese un plazo de caducidad de treinta (30) días hábiles judiciales que comenzará a correr a partir de la percepción de la retribución reducida de conformidad con lo establecido en los artículos 1° y 2°, para que los trabajadores del sector público ejerzan judicialmente los derechos que consideren les asisten. Vencido dicho plazo se extinguirá toda acción o derecho contra lo establecido en el presente y sus actos de ejecución particulares.

“Dispónese la irrecurribilidad en sede administrativa por cualquier medio, de todos los actos que se adopten o realicen como consecuencia de lo dispuesto en este decreto.”

Por otra parte, el decreto 1.406/01 establece la creación de nuevas figuras asociativas específicas, con el objetivo de fomentar a la vez, la participación de los trabajadores en la empresa y el dinamismo de dichas relaciones, de acuerdo con el mandato recogido por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En este sentido, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto que, dicha intención debe plasmarse, a través de figuras asociativas específicas que permitan otorgar una cobertura jurídica sin desvirtuar la verdadera naturaleza de las relaciones laborales, es decir la preservación de las relaciones laborales de carácter dependiente.

En este orden de ideas, el precitado decreto crea la “sociedad laboral”, determinando su regulación específica a través de su articulado, siendo de aplicación supletoria las normas correspondientes a las sociedades comerciales, según la forma que ostenten.

De este modo, la mencionada “sociedad laboral” es definida en el artículo 14 del precitado decreto, al establecer lo siguiente:

“Artículo 1° – Se entenderá por “sociedad laboral” a aquella sociedad de cualquier tipo, en la que la mayoría del capital social sea de propiedad de los trabajadores que presten en ella servicios retribuidos en forma personal y directa y cuya relación laboral se establezca por tiempo indeterminado. Podrán obtener la calificación de “sociedad laboral” aquellas personas jurídicas en las que el número de

horas trabajadas por los trabajadores contratados por tiempo determinado o indeterminado que no revistan la calidad de socios, no superen el quince por ciento (15 %) del total de las horas año trabajadas por los socios.

“La “sociedad laboral” no podrá contar con menos de tres (3) socios. Si la sociedad estuviere constituida por menos de veinticinco (25) socios trabajadores, el porcentaje expresado en el párrafo anterior no podrá ser superior al veinticinco por ciento (25 %) del total de horas-año trabajadas por los socios trabajadores. Para el cálculo de estos porcentajes se tomarán en cuenta los trabajadores contratados por tiempo determinado e indeterminado.

“Si fueran superados los límites previstos en el párrafo anterior, la sociedad en el plazo máximo de tres (3) años habrá de alcanzarlos, reduciendo, como mínimo, cada año una tercera parte del porcentaje en que inicialmente se exceda o supere el máximo legal.

“Cuando se superen los límites antes previstos deberá comunicárselo al Registro Administrativo de Sociedades Laborales, para su autorización por el órgano del que dependa, según las condiciones y requisitos que se establecerán en el reglamento previsto en el artículo 24 del presente decreto.

“El Poder Ejecutivo nacional dictará las normas reglamentarias a fin de efectuar las modificaciones a los porcentajes del presente artículo adecuándolos a situaciones de emergencia o particularidades regionales”

Por otra parte, el decreto 25/01 dispone el congelamiento de todas las vacantes existentes en la administración pública nacional y en todos los entes y organismos a que se refiere el artículo 2° del decreto 23/01.

Sin perjuicio de ello, el Poder Ejecutivo nacional podrá autorizar excepciones en el caso que resulte imprescindible cubrir vacantes para el mantenimiento de los servicios esenciales para la población.

En los considerandos del precitado decreto se deja constancia que el Poder Ejecutivo nacional considera imprescindible adoptar acciones concretas tendientes a lograr a la disminución racional del gasto público, bajo el convencimiento de que las medidas adoptadas no afectan el normal desenvolvimiento del Estado.

Por otra parte, en su artículo 2° el precitado decreto establece que “el gasto asignado a personal contratado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, no podrá superar los créditos presupuestarios ejecutados en el ejercicio fiscal 2001 en las jurisdicciones y entidades a las que se refiere el artículo 1° del presente decreto con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3° del decreto 1.184 del 20 de septiembre de 2001”

La medida adoptada en el precitado decreto establecía su vigencia a partir de la fecha del mencionado decreto y hasta el 31 de diciembre de 2002.

Habida cuenta de lo expuesto ut supra, es dable recordar que, el artículo 14 del decreto 782/06 dictaminado favorablemente por esta comisión, y en cumplimiento con lo dispuesto por la ley 26.122, convalidado por la voluntad del Honorable Congreso de la Nación, emitida el pasado 11 de abril de 2007, deroga el referido decreto 23/01.

Con posterioridad al dictado del precitado decreto, mediante el decreto 241/02 se exceptúa al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial de las previsiones contenidas en los decretos 25 del 23 de diciembre de 2001, 25 del 1° de enero de 2002 y 113 del 16 de enero de 2002, facultando al comité directivo de dicho fondo para disponer las tercerizaciones de tareas, locaciones de obra y locaciones de servicios por los montos y en las formas que estime necesario y conveniente para atender las tareas que le han sido encomendadas, con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y sin perjuicio del control interno que corresponda a la SIGEN y del externo a cargo de la Auditoría General de la Nación.

En los considerandos del precitado decreto, se deja constancia que, no obstante el dictado de los decretos 25/01, 25 del 14 de enero de 2002, y 113 del 16 de enero de 2002 las circunstancias que determinaron el dictado de la excepción mencionada, subsisten en la actualidad, resultando por tanto conveniente y necesario eximir al citado fondo de las previsiones contenidas en dichas normas.

Por otra parte, mediante el dictado del decreto 1.273/02 se fija, a partir del 1° de julio de 2002, una asignación no remunerativa de carácter alimentario de \$ 100 mensuales que será percibida por todos los trabajadores del sector privado que se encuentren comprendidos en los convenios colectivos de trabajo, hasta el 31 de diciembre de 2002.

Es importante destacar que, por el artículo 1° de la ley 25.561 se declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria.

De este modo, conforme al inciso 2) del citado artículo 1° de la ley 25.561, el Poder Ejecutivo nacional fue facultado a reactivar el funcionamiento de la economía, mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos.

La crisis económica por la que atravesaba nuestro país ha deteriorado sensiblemente el poder adquisitivo de los salarios perjudicando a los trabajadores y acentuando la recesión que afecta a la economía nacional.

Por ello, tanto la Confederación General del Trabajo (CGT) como las confederaciones representativas de los distintos sectores empresariales que abarcan la totalidad del sector productivo, reconocen la situación descrita y coinciden en que resulta necesario tomar medidas de emergencia para la recuperación del ingreso alimentario.

En este orden de ideas y conforme se destaca en los considerandos del precitado decreto, los actores sociales mencionados han arribado a este consenso en el marco de un diálogo amplio y constructivo, que se desarrolló en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El precitado decreto tiende a corregir el deterioro que vienen padeciendo las remuneraciones en general y los salarios de menor cuantía en especial, así como también se propone impactar positiva y directamente en la demanda agregada y en el consumo, pero sin incidir significativamente en los costos y en los precios de los bienes y servicios.

El Poder Ejecutivo nacional destaca que la medida adoptada se dicta y se enmarca en la emergencia económica y social, que requiere aplicar urgentes paliativos, lo que no implica el desconocer que la negociación colectiva sería la herramienta más idónea para generar una recomposición salarial, que garantice una redistribución progresiva del ingreso en un contexto no alterado por la emergencia.

Conforme lo expuesto, corresponde destacar también la plena vigencia del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, de los convenios 98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la legislación nacional que rige la materia.

Por último, el Poder Ejecutivo nacional mediante el dictado del decreto 1.819/02, estableció que a partir del 1° de enero de 2003 las retribuciones del personal del sector público nacional y beneficios previsionales serán íntegramente abonados sin la reducción ordenada por el decreto 896/01 y la ley 25.453, en moneda de curso legal, y que deberá restituirse mediante la entrega de títulos públicos, en la forma y con las condiciones que indique la Ley de Presupuesto para la Administración Nacional correspondiente al ejercicio fiscal 2003, la totalidad de las sumas que, como consecuencia de la reducción ordenada por las normas mencionadas anteriormente, fueron descontadas de las retribuciones del personal del sector público nacional y los beneficios previsionales desde su vigencia y hasta el 31 de diciembre de 2002.

El monto resultante queda comprendido dentro de los conceptos del inciso f) del artículo 2° de la ley 25.152, mientras que el proyecto de ley de presupuesto correspondiente al ejercicio 2003, deberá contemplar las provisiones presupuestarias pertinentes a efectos de dar cumplimiento a lo establecido en la presente medida.

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descriptas ut supra y en los considerandos de los decretos 398/95; 1.406/01; 25/01; 241/02; 1.273/02; 1.819/02; y 466/03.

Atento a la urgencia en resolver las situaciones expuestas resulta imperioso adoptar las medidas

proyectadas, configurando una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

El espíritu legislativo no ha variado atento a que, en definitiva, el Congreso en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias no ha adoptado decisiones diferentes en los puntos de política involucrados.²⁸

En razón a la materia regulada en los presentes decretos conforme se indicara ut supra, dichas medidas no incursionan en las materias expresamente prohibidas por la Constitución Nacional para tales actos –por no tratarse de materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos–, verificándose el cumplimiento de los recaudos formales que la Carta Magna impone para ellos, encontrándose asimismo suficientemente acreditadas las razones de urgencia y excepcionalidad invocadas para su dictado.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado de los decretos 398/95; 1.406/01; 25/01; 241/02; 1.273/02; 1.819/02; y 466/03, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 10 de la Ley N° 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez de los decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 398/95; 1.406/01; 25/01; 241/02; 1.273/02; 1.819/02; y 466/03.

Jorge M. Capitanich.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– ha considerado los decretos de necesidad y urgencia que se detallan a continuación y que se analizan de manera conjunta en virtud de que así lo ha resuelto esta comisión en lo referido a los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad a la sanción de la ley 26.122 y debido a que todos ellos resuelven temas laborales:

1. – 398, del 23 de marzo de 1995 (B.O. 27/3/95), por el que se sustituye el artículo 4° del decreto 290/95 de reducción salarial del sector público na-

²⁸ Ambos presupuestos han sido delineados como básicos para la validez de los DNU en el voto de la mayoría en el caso “Peralta”. Corte Suprema de Justicia (“Fallos”, 313:1513) (“La Ley”, 1990-D, 131).

cional, por el siguiente: “artículo 4° – Establécese un plazo de caducidad de treinta (30) días hábiles judiciales que comenzará a correr a partir de la percepción de la retribución reducida de conformidad con lo establecido en los artículos 1° y 2°, para que los trabajadores del sector público ejerzan judicialmente los derechos que consideren que les asisten. Vencido dicho plazo se extinguirá toda acción o derecho contra lo establecido en el presente y sus actos de ejecución particulares. Dispónese la irrecurribilidad en sede administrativa por cualquier medio, de todos los actos que se adopten o realicen como consecuencia de lo dispuesto en este decreto”.

2. – 466, del 3 de marzo de 2003 (BO 4/3/03), por el que se deja sin efecto la reducción ordenada por el artículo 5° del decreto 957/2001, sobre las sumas destinadas al pago de los contratos, de cualquier modalidad, financiados con cargo a los fondos de cooperación técnica y financiera previstos en las leyes números 17.050, 23.283, 23.412 y 23.979. Asimismo, se faculta al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, al Ministerio de Defensa y a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, en sus respectivos ámbitos, a adoptar las medidas que estimen pertinentes para el reintegro de las reducciones efectuadas hasta el 31 de diciembre de 2002 sobre el monto de los contratos aludidos en el artículo 1°, en la forma y con las modalidades que permita la situación financiera del sistema instaurado por las leyes números 17.050, 23.283, 23.412 y 23.979.

3. – 1.406, del 4 de noviembre de 2001 (BO 5/11/01), por el que se crean y se regula el régimen legal de las sociedades laborales como nuevas figuras asociativas específicas. Asimismo, se define cuál será la autoridad de aplicación y se establecen normas transitorias y complementarias.

4. – 25, del 23 de diciembre de 2001 (BO 27/12/01), por el que se adoptan medidas tendientes a lograr la disminución racional del gasto público, congelándose al efecto todas las vacantes existentes en la administración pública nacional y en todos los entes y organismos a que se refiere el artículo 2° del decreto 23 del 23 de diciembre de 2001, así como se prohibiéndose toda nueva contratación o designación en el ámbito de la administración pública nacional. Asimismo, se dispone que el Poder Ejecutivo nacional podrá autorizar excepciones en el caso que resulte imprescindible cubrir vacantes para el mantenimiento de los servicios esenciales para la población y se prohíbe toda designación en el ámbito de la administración pública.

5. – 241, del 5 de febrero de 2002 (BO 7/2/02), por el que se exime al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial de las previsiones contenidas en los decretos números 25, del 23/12/2001; 25, del 1/1/2002; y 113, del 16/1/2002, en relación con las tercerizaciones de tareas, locaciones de obra y de servicios.

6. – 1.273, del 17 de julio de 2002 (BO 18/7/02), por el que se fija una asignación no remunerativa de carácter alimentario de cien pesos mensuales que será percibida por todos los trabajadores del sector privado que se encuentren comprendidos en los convenios colectivos de trabajo, a partir del 1° de julio de 2002, hasta el día 31 de diciembre de 2002.

7. – 1.819, del 12 de setiembre de 2002 (BO 13/9/02), por el que se establece que a partir del 1° de enero de 2003, las retribuciones de la administración pública nacional y beneficios previsionales serán íntegramente abonadas sin la reducción ordenada por el decreto 896/2001 (modificación del artículo 34 de la ley 24.156 en lo atinente a reducir remuneraciones cuando los créditos presupuestarios no se adecuen a los recursos) y la ley 25.453 (ley de equilibrio fiscal), en moneda de curso legal; como también que la restitución de los descuentos practicados por aplicación de las mencionadas normas se efectuará mediante la entrega de títulos públicos.

Por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja el rechazo de los citados decretos.

Sala de la comisión, 6 de junio de 2007.

Pablo G. Tonelli.

INFORME

Honorable Congreso:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración el presente dictamen respecto de los decretos de necesidad y urgencia números:

1. – 398, del 23 de marzo de 1995 (B.O. 27/3/95), por el que se sustituye el artículo 4° del decreto 290/95 de reducción salarial del sector público nacional, por el siguiente: “artículo 4° – Establécese un plazo de caducidad de treinta (30) días hábiles judiciales que comenzará a correr a partir de la percepción de la retribución reducida de conformidad con lo establecido en los artículos 1° y 2°, para que los trabajadores del sector público ejerzan judicialmente los derechos que consideren que les asisten. Vencido dicho plazo se extinguirá toda acción o derecho contra lo establecido en el presente y sus actos de ejecución particulares. Dispónese la irrecurribilidad en sede administrativa por cualquier medio, de todos los actos que se adopten o realicen como consecuencia de lo dispuesto en este decreto”.

2. – 466, del 3 de marzo de 2003 (BO 4/3/03), por el que se deja sin efecto la reducción ordenada por el artículo 5° del decreto 957/2001, sobre las sumas destinadas al pago de los contratos, de cualquier modalidad, financiados con cargo a los fondos de cooperación técnica y financiera previstos en las leyes números 17.050, 23.283, 23.412 y 23.979. Asimismo,

mo, se faculta al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, al Ministerio de Defensa y a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, en sus respectivos ámbitos, a adoptar las medidas que estimen pertinentes para el reintegro de las reducciones efectuadas hasta el 31 de diciembre de 2002 sobre el monto de los contratos aludidos en el artículo 1°, en la forma y con las modalidades que permita la situación financiera del sistema instaurado por las leyes números 17.050, 23.283, 23.412 y 23.979.

3. – 1.406, del 4 de noviembre de 2001 (BO 5/11/01), por el que se crean y se regula el régimen legal de las sociedades laborales como nuevas figuras asociativas específicas. Asimismo, se define cuál será la autoridad de aplicación y se establecen normas transitorias y complementarias.

4. – 25, del 23 de diciembre de 2001 (BO 27/12/01), por el que se adoptan medidas tendientes a lograr la disminución racional del gasto público, congelándose al efecto todas las vacantes existentes en la administración pública nacional y en todos los entes y organismos a que se refiere el artículo 2° del decreto 23 del 23 de diciembre de 2001, así como se prohibiéndose toda nueva contratación o designación en el ámbito de la administración pública nacional. Asimismo, se dispone que el Poder Ejecutivo nacional podrá autorizar excepciones en el caso que resulte imprescindible cubrir vacantes para el mantenimiento de los servicios esenciales para la población y se prohíbe toda designación en el ámbito de la administración pública.

5. – 241, del 5 de febrero de 2002 (BO 7/2/02), por el que se exime al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial de las provisiones contenidas en los decretos números 25, del 23/12/2001; 25, del 1/1/2002; y 113, del 16/1/2002, en relación con las tercerizaciones de tareas, locaciones de obra y de servicios.

6. – 1.273, del 17 de julio de 2002 (BO 18/7/02), por el que se fija una asignación no remunerativa de carácter alimentario de cien pesos mensuales que será percibida por todos los trabajadores del sector privado que se encuentren comprendidos en los convenios colectivos de trabajo, a partir del 1° de julio de 2002, hasta el día 31 de diciembre de 2002.

7. – 1.819, del 12 de setiembre de 2002 (BO 13/9/02), por el que se establece que a partir del 1° de enero de 2003, las retribuciones de la administración pública nacional y beneficios previsionales serán íntegramente abonadas sin la reducción ordenada por el decreto 896/2001 (modificación del artículo 34 de la ley 24.156 en lo atinente a reducir remuneraciones cuando los créditos presupuestarios no se adecuen a los recursos) y la ley 25.453 (ley de equilibrio fiscal), en moneda de curso legal; como también que la restitución de los descuentos practicados por aplicación de las mencionadas normas se efectuará mediante la entrega de títulos públicos.

El titular del Poder Ejecutivo dictó los decretos bajo análisis invocando la atribución que le confiere el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (como se expresó en los considerandos de los mismos decretos); por lo deben ser objeto de consideración y dictamen por parte de esta comisión (artículos. 2, 10, 19 y concordantes, ley 26.122).

1. *Criterio rector*

Para el análisis de los decretos en cuestión es necesario partir del principio establecido en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, según el cual “el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo” (segundo párrafo).

El principio es consecuencia, claro está, de la división de poderes que es inherente al carácter de república que la Constitución le asignó a nuestra Nación y a la existencia de un Congreso encargado de legislar (artículos 1°, 44 y concordantes). Teoría o doctrina la de división de poderes, que es la “más conforme a la naturaleza de las cosas”, la “más propia para el cumplimiento de los fines de todo gobierno”, y “la mejor manera de defender y garantizar contra las tentativas de la tiranía los derechos y libertades de los hombres” a juicio de Joaquín V. González (*Manual de la Constitución Argentina*, página 310, 26ª edición, Ángel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971). E indispensable a juicio de la Corte Suprema de Justicia, que muy poco después de instalada expresó que “si la división de poderes no está plenamente asegurada, la forma republicana de gobierno es una ficción” (caso “Ramón Ríos y otros”, 1863, Fallos 1-32).

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, en efecto, que “solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá (el Poder Ejecutivo) dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

De manera tal que tenemos un principio rector –de acuerdo con el cual al Poder Ejecutivo le está vedado emitir disposiciones de carácter legislativo– y una excepción en caso de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir el trámite ordinario de las leyes. En consecuencia, fluye del texto constitucional que corresponde aplicar un criterio restrictivo cuando se trata de juzgar la validez de decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo (CSJ, “Fallos” 322:1726, consideran-

do. 7; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, página 1.259, editorial La Ley, Avellaneda, 2004).

No hay que perder de vista, además, que se trata del ejercicio, por parte del Poder Ejecutivo, de una atribución que no le es propia sino que, muy por el contrario, es privativa de otro poder. Por lo tanto, si el criterio no fuera restrictivo se correría el riesgo de alterar y afectar gravemente el equilibrio de los poderes, confiriendo atribuciones exorbitantes al presidente de la Nación y poniendo en riesgo las libertades individuales.

2. Circunstancias justificantes

Como quedó dicho antes, para que la excepcional atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan “circunstancias excepcionales” que requieran pronto remedio y que sea “imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes”.

De acuerdo con la previsión constitucional será por lo tanto necesario, en cada oportunidad en que esta comisión deba pronunciarse, determinar si han existido las circunstancias excepcionales y la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que justificarían y darían sustento al de necesidad y urgencia de que se trate.

Uno de los casos en los que la Corte Suprema de Justicia analizó con más cuidado esta espinosa cuestión de hecho, fue el caso “Peralta” (27/12/1990, “Fallos” 313:1513), aunque la decisión es anterior a la reforma constitucional de 1994. En esa sentencia, el alto tribunal exigió, para justificar la procedencia de un de necesidad y urgencia, la existencia de una situación de grave riesgo social (consid. 24), que pudiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado (consid. 26), y tuvo en cuenta el descalabro económico generalizado y la necesidad de asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional (considerandos 33 a 35). Es decir que, a criterio del tribunal, sólo una situación de muy extrema gravedad justificaría la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

Luego de sancionada la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema reiteró el mismo criterio en la sentencia dictada en el caso “Video Club Dreams” (6/6/1995, “Fallos” 318:1154). El tribunal, en efecto, anuló dos decretos de necesidad y urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo porque, entre otras razones, “los motivos que impulsaron el dictado de los decretos no se exhiben como respuesta a una situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado de medidas súbitas como las que aquí se tratan” (considerando 15).

La Corte Suprema pareció flexibilizar grandemente su criterio al resolver el caso “Rodríguez” (17/12/1997, “Fallos” 320:2851), en el cual no analizó la exis-

tencia de circunstancias justificantes pero tácitamente aceptó la explicación del jefe de gabinete, quien alegó como circunstancia excepcional “los graves defectos que afectan a nuestro sistema aeroportuario”.

Pero poco tiempo después, al resolver el caso “Verrochi” (19/8/1999), el tribunal volvió sobre sus pasos y se mostró dispuesto a examinar si el Poder Ejecutivo había actuado para remediar una situación de hecho constitutiva de un estado de emergencia, es decir si estaba fácticamente justificada la emisión de un decreto de necesidad y urgencia. Y con toda claridad dijo la Corte en ese caso que “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (“Fallos” 322:1726, considerando 9).

Para que no quedaran dudas, agregó el tribunal que al analizar “el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia” corresponde “descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un” (considerando 9, segundo párrafo).

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En “Risolia de Ocampo” expresó la Corte Suprema que “el fundamento de los decretos de necesidad y urgencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto”, con el agregado de que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un como el cuestionado en el sub-lite es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos” (2/8/2000, “Fallos” 323:1934).

Luego, en “Cooperativa de Trabajo Fast Limitada”, la Corte requirió, para justificar la imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes, “que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan” (1/

11/2003, “Fallos” 326:3180). Y en “Leguizamón Romero”, del 7 de diciembre de 2004 (“Fallos” 327:5559), la Corte reiteró que para que sea procedente la emisión de un decreto de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo es necesario que exista un “grave trastorno que amenace la existencia, seguridad o el orden público o económico”.

Esta doctrina es la actualmente vigente y contiene las premisas bajo las cuales debe realizarse el análisis de los decretos de necesidad y urgencia requerido por el artículo 99, inciso 3, cuarto párrafo, de la Constitución Nacional, y por los artículos 2, 10, 19 y concordantes de la ley 26.122.

3. Primera conclusión

Lo hasta aquí expuesto permite sintetizar una primera conclusión acerca de en qué situaciones o bajo qué circunstancias –de acuerdo con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia– el presidente de la Nación puede dictar decretos de necesidad y urgencia.

Las “circunstancias excepcionales” contempladas en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional se configuran ante una “situación de grave riesgo social”, que “ponga en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado”, o ante un “descalabro económico generalizado” y frente a la necesidad de “asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional”. Pero también es necesario que “las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor” y que se trate de “proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos”.

Por lo tanto, en cada caso en que deba determinarse si un decreto de necesidad y urgencia ha sido emitido de conformidad con la previsión constitucional, o no, será necesario verificar la existencia de los referidos supuestos de hecho. Y siempre aplicando un criterio de interpretación restrictivo, dado el carácter excepcional de esta atribución del presidente de la Nación.

4. Los decretos bajo examen

Los decretos 398/95, 466/03, 1.406/01, 1.273/02, 1.819/02, 25/01 y 241/02 bajo análisis de esta comisión bicameral se dictaron, como ya se dijo, con distintos propósitos, tales como los señalados en el acápite 1 del presente informe y al que me remito en honor a la brevedad.

Lo primero que debe señalarse es que, aparentemente, el jefe de Gabinete se ha limitado a enviar al Congreso sólo el texto de los decretos, sin haber adjuntado todos los antecedentes del caso, como hubiera correspondido. Digo aparentemente porque no he recibido otro antecedente más que los mencionados, pero no puedo descartar que ellos hayan ingresado junto con el mensaje del jefe de Gabinete.

De todas maneras, surge del texto de los decretos bajo análisis que los numerados 398/95, 466/03,

1.406/01, 1.273/02, 1.819/02 fueron dictados entre los meses de marzo y noviembre de sus respectivos años, en pleno período de sesiones ordinarias del Congreso (artículo 63 de la Constitución Nacional). A su vez, los decretos 25/01 y 241/02 fueron dictados en pleno período de sesiones ordinarias prorrogadas entre diciembre de 2001 y febrero de 2002 respectivamente (artículo 2° del decreto 23, del 22 de diciembre de 2001). A partir de ese dato, es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergable que hubiera justificado la emisión de los decretos.

En este punto recuerdo que, de acuerdo con la interpretación de la Corte Suprema, para que proceda la emisión de un decreto de necesidad y urgencia es preciso que “sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal” (“Verrochi”, “Fallos” 322:1726, ya citado).

Sin embargo y a pesar de la clara directiva legal y jurisprudencial, en los casos bajo análisis, el presidente ni siquiera ha intentado una explicación acerca de por qué era imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes. Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno. Este vicio quita toda legitimidad a las medidas bajo examen, porque, tal como se lo ha reconocido en el derecho comparado, “la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción” en la justificación del dictado de decretos de necesidad y urgencia impide “todo contratase con la realidad” y hace “prácticamente imposible el control constitucional” (Superior Tribunal Constitucional de España, en pleno, sentencia del 28/3/2007 acerca del RDL 5/2002).

Las decisiones deberían haber sido adoptadas mediante leyes en sentido formal y material (artículo 31 de la Constitución Nacional), dado que se trató, entre otras cosas, de modificaciones referidas a: caducidades de instancias para empleados de la administración pública sin irrecurribilidad administrativa (decreto 398/05); reducción salarial para contratos financiados con fondos de Cooperación Técnica (decreto 466/03); la creación de sociedades laborales (decreto 1406/01); fijar retroactivamente al 1° de julio de 2002 una suma fija no remunerativa para el sector privado (decreto 1.273/02) y establecer retroactivamente al 1° de enero de 2003 las retribuciones del personal del sector público nacional y beneficios previsionales sin la reducción establecidas por decreto 896/01 y de la ley 25.453 (decreto 1819/02), todo lo cual implica reglamentar los derechos subjetivos de los individuos y ostenta jerarquía legal (art. 31 Constitución Nacional).

En el caso particular de los decretos 25/01 (congelamiento de vacantes extendiendo las disposiciones del art. 2° de la ley 25.725) y 241/02 (excepciones al decreto anterior en lo referente al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial), considero que se trató de decisiones que implican el ejercicio de atribuciones propias del presidente de la Nación que, por ello, no están sujetas al control de esta comisión bicameral. Más precisamente, considero que se trató de reglamentos autónomos fundados en el artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional.

5. Conclusión

La conclusión, luego del precedente análisis, es que el Poder Ejecutivo dictó los decretos de necesidad y urgencia bajo análisis sin que estuvieran reunidas las condiciones sustanciales para ello y que, muy por el contrario, lo hizo por razones de mera conveniencia, que es justamente lo que no debe hacer (CSJ, “Fallos” 322:1726, consid. 9).

Si se encuentran cumplidos, en cambio, los recaudos formales previstos en la Constitución Nacional, por cuanto los decretos han sido dictados en acuerdo general de ministros, han sido firmados por el jefe de gabinete de ministros y este mismo funcionario los ha remitido al Congreso. Además, las materias no son de las expresamente vedadas por el artículo 99, inciso 3, párrafo tercero, de la Constitución Nacional. Pero el cumplimiento de estos recaudos formales es insuficiente para dotar de validez a los decretos bajo análisis, dada la falta de cumplimiento de los recaudos sustanciales.

Por la materia que tratan los decretos, el presidente podría haber recurrido al ejercicio de facultades delegadas (artículo 76 de la Constitución Nacional) o al dictado de decretos autónomos (artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional). En efecto, al momento de dictado de las normas sub examine se encontraba vigente un bloque normativo que facultaba al presidente a tomar la mayor parte de las decisiones que en este dictamen se analizan, como por ejemplo, el artículo 2°, inciso f), de las leyes 25.148 y 25.645 y artículo 10 de la ley 25.414.

Es necesario, entonces, subrayar que el hecho de que presidente de la Nación hubiera podido resolver mediante otra forma normativa lo mismo que resolvió mediante el decreto de necesidad y urgencia bajo análisis, no autoriza a concluir que estemos frente a un legítimo ejercicio de la atribución contemplada en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Todo lo contrario; tal como lo ha resuelto la Corte Suprema, “no es procedente que frente a una delegación (...) el Poder Ejecutivo ejerza facultades excepcionales, concebidas para ser desempeñadas en defecto de la actuación del Poder Legislativo y no en forma concurrente con él” (CSJ, “Fallos” 326:417, consid. 30). Porque una vez producida la delegación, el presidente ya no tiene obstáculos para actuar. En

lo sucesivo, no puede alegar que no es posible esperar a que se complete el trámite ordinario de sanción de las leyes, ya que el hecho de la delegación resulta en sí mismo “suficiente evidencia de que no concurre la hipótesis que habilita el mecanismo establecido en el artículo 99, inciso 3” (CSJ, fallo citado).

A lo cual se suma, en primer lugar, que ninguna norma constitucional autoriza a suponer que el fin puede justificar los medios (artículo 28 de la Constitución Nacional) y, sobre todo, cuando está en juego el principio de división de poderes (artículos 10, 44 y concordantes de la Constitución Nacional). En segundo lugar, que las autoridades de la Nación no pueden escoger a su libre arbitrio la forma del acto jurídico mediante el cual expresar su voluntad o adoptar una decisión (arg. artículos 973, 976, 977 y concordantes del Código Civil). Y, en tercer lugar, que en el caso específico de la delegación legislativa, utilizar otra vía normativa podría erigirse como un mecanismo espurio para burlar las bases o política legislativa que el Congreso fija en toda norma de delegación (conf. artículo 76 de la Constitución Nacional), y eludir así el necesario control a cargo del propio Poder Legislativo o el Poder Judicial.

La Constitución Nacional ha establecido determinadas formas y formalidades para que las decisiones del presidente sean válidas y tengan fuerza obligatoria. Deben constituir el ejercicio de una atribución o competencia propia del jefe de la Nación (artículo 99) y requieren del refrendo y legalización de los ministros y el jefe de Gabinete (artículo 100). La falta de los requisitos prescriptos por la Constitución priva de validez y eficacia a los actos del presidente (artículo 100, citado). Es decir, que las formas deben ser respetadas y no es posible recurrir indistintamente a cualquiera de los diferentes tipos de decreto que el titular del Poder Ejecutivo puede emitir. Más aún, las formas y procedimientos empleados para la sanción y para la puesta en vigencia de las normas legales son “de la mayor importancia” por cuanto expresan “el consentimiento de los diversos órganos” de gobierno; es así que la falta de “cualquiera de esas formas esenciales” hace que la norma “no sea tal o sea nula” (Joaquín V. González, *Manual de la Constitución argentina*, 489, 268 editorial, Ángel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971).

Por último, basta pensar, aunque sea por un instante, en el desconcierto jurídico y político que se produciría si se prescindiera de las formas y se aceptara cualquier medio o instrumento como genuina expresión de voluntad de las autoridades, para desechar de inmediato semejante absurdo.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo de los decretos de necesidad y urgencia números 398/95, 466/03, 1.406/01, 1.273/02, 1.819/02, 25/01 y 241/02, bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

III

Dictamen de minoría

(RECHAZO)

Honorables Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (ley 26.122) ha considerado los mensajes del jefe de gabinete de ministros Número 419 del 24/3/1995, 467 del 3/3/2003, 1.409 del 4/11/2001, 26 del 23/12/2001, 242 del 5/2/2002, 1.274 del 17/7/2002 y 1.820 del 12/9/2002 por medio de los cuales se comunican los dictados de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) 398/1995, (DNU) 466/2003, (DNU) 1.406/2001, (DNU) 25/2001, (DNU) 241/2002, (DNU) 1.273/2002 y (DNU) 1.819/2002; y se los remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional y por los artículos 2°, 10 y 19 de la ley 26.122.

Por los fundamentos que se exponen en el informe acompañado, y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente:

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

RESUELVEN:

1° – Rechazar los decretos de necesidad y urgencia 398/1995, 466/2003, 1.406/2001, 25/2001, 241/2002, 1.273/2002 y 1.819/2002 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 10, 22 y 24 de la ley 26.122.

2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional (artículo 26 de la ley 26.122), juntamente con sus fundamentos.

Sala de la comisión, 6 de junio de 2007.

*Oscar R. Aguad. – Luis Naidenoff. –
Ernesto R. Sanz.*

INFORME*Honorables Congreso:*1. *Intervención legal.*1.1. *La Comisión Bicameral y las Cámaras.*

El Congreso Nacional, luego de doce años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (CN) sobre los decretos de necesidad y urgencia (DNU), al sancionar la “ley especial” que rige el trámite y el alcance de la intervención del Congreso y conformar la Co-

misión Bicameral Permanente, recaudos ambos exigidos por dicha enmienda para dar validez a este tipo de normas.

La parte final de la norma dice: “...Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

”La especialidad otorga a la ley un relevante papel en cuanto a que su contenido es específico del instituto que regula y, en caso de antinomias con otras normas, se convierte en criterio para resolver dándole preferencia tal como ocurre con otros criterios como el jerárquico normativo o el cronológico.”

Respecto de la intervención de las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente el artículo 99, inciso 3, en lo pertinente, dispone: “...El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato consideraran las Cámaras...”

El artículo 100, incisos 12 y 13, CN, lo siguiente: “...Al jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: [...] 12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente. 13. Refrendar juntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

Respecto de la intervención de la Comisión Bicameral Permanente el artículo 2° de la ley 26.122 establece: “La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional se rige por esta ley y las disposiciones de su reglamento interno; y tiene competencia para pronunciarse respecto de los decretos: a) de necesidad y urgencia; b) por delegación legislativa; y c) de promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo nacional en los términos de los artículos 99, inciso 3; 76; 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional”.

El artículo 10 de la ley citada además dispone: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. Para emitir dic-

tamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia”.

Los siguientes artículos de la ley también refieren a las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente, en lo pertinente, de la siguiente manera:

“*Incumplimiento.* Artículo 18. – En caso de que el jefe de Gabinete no remita en el plazo establecido a la Comisión Bicameral Permanente los decretos que reglamenta esta ley, dicha Comisión se abocará de oficio a su tratamiento. Para ello, el plazo de diez días hábiles para dictaminar, se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del jefe de Gabinete.

“*Despacho de la Comisión Bicameral Permanente.* Artículo 19. – La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el jefe de Gabinete, para expedirse acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras. El dictamen de la Comisión debe cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los capítulos I, II, III del presente título.

“*Tratamiento de oficio por las Cámaras.* Artículo 20. – Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la Constitución Nacional.

“*Plenario.* Artículo 21. – Elevado por la comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento.

“*Pronunciamiento.* Artículo 22. – Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional. Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.”

En función de lo expuesto esta Comisión Bicameral actúa en el marco de su competencia ejerciendo su control y elevando su despachos¹, respecto de lo actuado por el Poder Ejecutivo Nacional, para su expreso tratamiento por el plenario de las Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la C.N. y la ley 26.122.

2. Análisis de los DNU.

El rechazo de los DNU propuestos en el proyecto de resolución, y motivo del informe, se funda en las razones y consideraciones siguientes:

¹ “La comisión se limita a elevar su despacho que -como señala Bidart Campos- no resulta vinculante para el Congreso”: Bidart Campos, Germán. *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, T VI. “La reforma constitucional de 1994”, Ediar, Buenos Aires. 1995, p. 444.

2.1. Consideraciones generales.

2.1.1. En primer lugar es preciso destacar que algunos de los decretos han sido dictados invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, mientras que otros han sido dictados invocando el artículo 99, incisos 1 y 2.

Sentado ello, y de acuerdo con las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, no corresponde a esta Comisión expedirse respecto del artículo 99, incisos 1 y 2, de la Constitución Nacional por tratarse de facultades constitucionalmente otorgadas. Sin embargo, corresponde expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, CN, y los artículos 2°, 10 y 19 de la ley 26.122.

Textualmente el artículo 99 dice: “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...] 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

2.1.2. No caben dudas que el “presupuesto habilitante” para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia ha de ser la existencia de una situación de excepcionalidad, traducida en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes, con lo cual resulta forzoso concluir que la crisis política habilitante para el dictado de tales decretos ha de reflejarse y entenderse como una falta total de repuesta del Poder Legislativo ante una necesidad súbita e imperiosa de su intervención.

Por otra parte, será necesario que exista una “situación de grave riesgo social” que actúe como causa de justificación en sentido lato y que los “remedios” adoptados sean adecuados para atender a la misma, como que aquella situación haya hecho necesaria la creación de medidas súbitas. Por lo que no bastará una situación de crisis legislativa, sino que es preciso que esa crisis impida subsanar o atender con la inmediatez necesaria la situación de grave riesgo social, ante las circunstancias excepcionales que deben ser palmarias.

Recién cuando los indicadores sociales y de la realidad denotan la imperiosa necesidad de contar con un instrumento idóneo para paliar la situación (de “emergencia”), y siempre que no se invada materias vedadas, se darán las circunstancias habilitantes o la permisión constitucional, restando –ló-

gicamente— el mesurado análisis de cada previsión contenida en el “decreto” para observar si el menado “instrumento” legal aprueba o no el llamado “test de razonabilidad”, como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso.

2.1.3. Respecto del rol que debe cumplir el Congreso en el tratamiento de un decreto de necesidad y urgencia (DNU) que llegare a su seno, es de someterlo a lo que en la doctrina se ha denominado “control político” del decreto.

Habrà dos aspectos que el Congreso no podrá soslayar conforme la consagración constitucional: a) la necesidad de su intervención en la consideración de la norma de excepción, y b) la necesidad de que debe existir una manifestación expresa (de aprobación o rechazo) ya que el artículo 82 de la Constitución Nacional y el artículo 22 de la ley 26.122 excluyen todo intento de considerar convalidado un DNU por el mero silencio.

2.1.4. Por último diremos que la ley 26.122 (artículos 22 y 26) obliga al Congreso a resolver dentro de las alternativas de lo ordenado: aceptación o rechazo de la norma, impidiendo cualquier modificación del texto remitido.

Textualmente el artículo 23 ordena: “Impedimento. Artículo 23. – Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.”

2.2. Razones formales.

Los decretos de necesidad y urgencia, remitidos por el jefe de Gabinete, que constituyen el objeto de este análisis, establecen lo siguiente:

1. DNU, 398/1995, publicado en el Boletín Oficial del 27 de marzo de 1995, bajo el número 28.111, página 2, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; sustituye el artículo 4° del decreto 290/1995, estableciendo un plazo de caducidad de 30 días hábiles judiciales, a partir de la percepción de la retribución reducida, para que los trabajadores del sector público ejerzan judicialmente sus derechos y dispone la irrecurribilidad en sede administrativa.

2. DNU, número 466/2003, publicado en el Boletín Oficial del 4 de marzo de 2003, bajo el número 30.102, página 1, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; dispone que las sumas que se devenguen a partir del 1° de enero de 2003 por contratos de cualquier modalidad, financiados con cargo a los Fondos de Cooperación Técnica y Financiera serán íntegramente abonadas sin la reducción ordenada por el artículo 5° del decreto 957 del 26 de julio de 2001.

3. DNU, número 1.406/2001, publicado en el Boletín Oficial del 5 de noviembre de 2001, bajo el número 29.767, página 8, dictado por el Poder Ejecutivo

vo nacional; establece la creación de nuevas figuras asociativas específicas a través de DNU, en el caso, Sociedades Laborales.

4. DNU, número 25/2001, publicado en el Boletín Oficial del 27 de diciembre de 2001, con el número 29.804, página 4, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; se congelan todas las vacantes existentes en la Administración pública nacional y en todos los entes y organismos a que se refiere el artículo 2° del decreto 23/2001. Se prohíbe toda nueva designación o contratación, cualquiera sea su naturaleza jurídica, en el ámbito de la Administración pública nacional. Extiende las disposiciones del artículo 2°, según ley 25.725 (Ley de Presupuesto).

5. DNU, número 241/2002, publicado en el Boletín Oficial del 7 de febrero de 2002, bajo el número 29.833, página 1, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; exceptúa al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial de las previsiones contenidas en los decretos 25/2001, 25/2002 y 113/2002, facultando al Comité Directivo de dicho fondo para disponer las tercerizaciones de tareas, locaciones de obra y locaciones de servicios por los montos y en las formas que estime necesario y conveniente para atender las tareas que le han sido encomendadas, con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y sin perjuicio del control interno que corresponda a la SIGEN y del externo a cargo de la Auditoría General de la Nación.

6. DNU, número 1.273/2002, publicado en el Boletín Oficial del 18 de julio de 2002, bajo el número 29.943, página 3, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; fija una asignación no remunerativa de carácter alimentario de pesos cien mensuales que será percibida por todos los trabajadores del sector privado que se encuentren comprendidos en los convenios colectivos de trabajo, a partir del 1° de julio de 2002.

7. DNU, número 1.819/2002, publicado en el Boletín Oficial del 13 de septiembre de 2002, bajo el número 29.983, página 2, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; establece que a partir del 1° de enero de 2003, las retribuciones del personal del sector público nacional y beneficios previsionales serán íntegramente abonadas sin la reducción ordenada por el decreto 896/2001 y la ley 25.453 (Impuestos. Ley de Equilibrio Fiscal), en moneda de curso legal; como también que la restitución de los descuentos practicados por aplicación de las mencionadas normas se efectuará mediante la entrega de títulos públicos.

2.2.1. De acuerdo con el artículo 10 de la citada ley 26.122 (“...El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado...”), es menester analizar si los DNU objeto del presente análisis cumplen con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

Respecto de lo primero, el final del tercer párrafo del artículo 99, inciso 3, CN, dice: "...serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de gabinete de ministros.

"La excepcionalidad del trámite sirve de fundamento a la exigencia de la unanimidad porque el dictado de un decreto de necesidad y urgencia no se encuentra entre las facultades normales del Poder Ejecutivo sino que es de uso extraordinario. Por tal razón, la Constitución reformada ha exigido una serie de condiciones y supuestos habilitantes que deben ser cumplidos; *el requisito del acuerdo general de ministros debe ser interpretado del modo más exigente.*" (la bastardilla nos pertenece).

Los decretos de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúnen y cumplimentan a nuestro entender los requisitos exigidos por la CN y la ley especial para su aceptación. A saber:

– Cuentan con el acuerdo general de ministros, la refrendata de ellos y del jefe de Gabinete previstos como requisitos formales.

– Cuentan con la mayoría del cuerpo ministerial, también previsto por la doctrina como requisito formal.

– Los decretos han sido presentados dentro del plazo previsto que el jefe de Gabinete tiene para hacerlo.

– La Comisión Bicameral ha verificado que los DNU han sido publicados en el boletín oficial.

2.3 Razones sustanciales.

Del citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional surge un principio general y una excepción, la cual analizaremos a continuación:

– *Principio general:* "...El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo...".

– *Excepción:* "Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de gabinete de ministros".

"Necesario" y "urgente" aluden a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.

Resulta necesario destacar que la sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno de quórum o mayorías propias para imponer su criterio, no puede, por eso ser la razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente la situación planteada.²

Resumiendo, para que el presidente pueda hacer uso de esta atribución exclusiva y excepcional que posee para dictar DNU, deben reunirse primeramente los siguientes requisitos: 1) concurrencia de circunstancias excepcionales que hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, 2) que el objeto de la pretensión, la necesidad y la urgencia, no pueda satisfacerse por ley, y 3) que no se trate sobre las materias expresamente prohibidas por el texto constitucional.

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad a los DNU 398/1995, 466/2003, 1406/2001, 25/2001, 241/2002, 1273/2002 y 1819/2002 remitidos a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúnen los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

A nuestro entender los fundamentos expresados en los DNU, no resultan suficientes para justificar una circunstancia excepcional que habilite el dictado de este tipo de normas. De lo que se desprende que los decretos no cumplimentan los requisitos sustanciales indispensables para que su dictado sea considerado constitucionalmente válido.

Asimismo, resulta necesario resaltar que el DNU N° 1.406/2001 dispone la creación de sociedades laborales; los decretos de necesidad y urgencia por su naturaleza son una normativa de excepción por lo cual no es procedente extender su aplicación a otros supuestos no previstos por la Constitución Nacional. Del propio carácter excepcional de los decretos surge que el análisis su utilización debe realizarse con un carácter restrictivo, toda vez que una interpretación amplia lesionaría el principio de división de poderes.

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

3. Conclusión.

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de estas normas de excepción.

El poder Ejecutivo Nacional ha sancionado decretos de necesidad y urgencia en lugar de recurrir

² Quiroga Lavié, Humberto "Decretos de necesidad y urgencia en la reforma de la Constitución Nacional", LL 1994-D, p. 876/881.

al trámite ordinario de las leyes. A nuestro entender, tal como lo expresábamos con anterioridad, el texto de los decretos en cuestión no evidencia el grado de urgencia necesaria, dado que a pesar de la difícil situación imperante en el país en año 2001, el Congreso estaba funcionando, cuando se recurre a este tipo de normas.

En menester recordar que las justificaciones de un decreto de necesidad y urgencia son imprescindibles para el posterior análisis de constitucionalidad que debe realizarse sobre el mismo.

Esta Comisión Bicameral no puede convalidar esta anomalía.

El doctor Vázquez en el Fallo San Luis³ explica que “después de la reforma constitucional del año 1994, para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de circunstancias tales como: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la sede del Congreso Nacional; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes”.

El Congreso de la Nación debe rechazar estos decretos.

Por ello, toda vez que los decretos de necesidad y urgencia sometidos a examen no cumplen los requisitos sustanciales exigidos por la norma de aplicación, a fin de ejercer un debido control de constitucionalidad, es que esta Comisión Bicameral Permanente no puede convalidar el dictado de los mismos y en consecuencia propone su rechazo.

Oscar R. Aguad. – Luis P. Naidenoff. – Ernesto R. Sanz.

ANTECEDENTES

1

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 24 de marzo de 1995

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 398 del 23 de marzo de 1995 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde vuestra honorabilidad.

Mensaje 419

CARLOS S. MENEM.
Domingo F. Cavallo.

³ CSJN. “Fallos” 326:417 “Provincia de San Luis c/Estado Nacional s/ Amparo”, sentencia del 5/3/2003.

Buenos Aires, 23 de marzo de 1995

VISTO el decreto 290 del 27 de febrero de 1995, y

CONSIDERANDO:

Que el citado decreto tuvo por finalidad adoptar urgentes y severas medidas de carácter excepcional a fin de conseguir resultados inmediatos y de esta forma recomponer la situación financiera por la que atraviesa la administración pública nacional con motivo de la repercusión local de la crisis desatada a fines de 1994 en los mercados financieros internacionales.

Que por el artículo 4° del referido decreto se estableció un plazo de caducidad de diez (10) días para que los trabajadores del sector público comprendidos en convenciones colectivas de trabajo y afectados por la disminución salarial dispuesta en el mismo, ejerzan los derechos que consideren que les asiste, fundado en el artículo 246 de la Ley de Contrato de Trabajo.

Que la posibilidad de que gran cantidad de agentes con retribuciones alcanzadas por la disminución de retribución y con muchos años de servicio se considere despedido, puede llegar a representar erogaciones de tal magnitud si obtuvieran decisiones favorables en el sentido de que ello puede constituir justa causa, que desvirtuaría la finalidad de reducción del gasto público perseguida con el dictado del decreto 290/95.

Que corresponde adoptar en forma urgente los recaudos necesarios tendientes a evitar que se produzca esa situación.

Que asimismo cabría ampliar el plazo de caducidad previsto en el artículo 4° antes referido y precisar el momento en que comienza a correr.

Que a tal fin se considera razonable la fijación de un plazo de treinta (30) días hábiles judiciales por ser éste el previsto por otras disposiciones legales que regulan situaciones similares a la que aquí se trata (vg. artículo 41 de la ley 22.140).

Que una extensión mayor del lapso para el ejercicio de tales acciones, generaría incertidumbre sobre el grado de litigiosidad que pudiera producirse, lo que inevitablemente redundaría en perjuicio de la certeza sobre la reducción del gasto público efectivamente ocurrida.

Que por iguales motivos, corresponde consagrar la no recurribilidad en sede administrativa de las decisiones que se adopten por aplicación del régimen instituido por el decreto 290/95, a fin de evitar que eventuales reclamos en esta sede provoquen una dilación en el tiempo de la posibilidad de ejercer las acciones judiciales, desvirtuándose el fin que se pretende alcanzar.

Que en virtud de lo expuesto resulta indispensable proceder a modificar en forma urgente lo dispuesto en el artículo 4° del decreto citado en el visto.

Que por lo expuesto la presente medida se dicta en acuerdo general de ministros, siguiendo el procedimiento dispuesto en el inciso Y del artículo 99 de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 4° del decreto 290/95 por el siguiente:

Artículo 4°: Establécese un plazo de caducidad de treinta (30) días hábiles judiciales que comenzará a correr a partir de la percepción de la retribución reducida de conformidad con lo establecido en los artículos 1° y 2° para que los trabajadores del sector público ejerzan judicialmente los derechos que consideren les asisten. Vencido dicho plazo se extinguirá toda acción o derecho contra lo establecido en el presente y sus actos de ejecución particulares.

Dispónese la irrecurribilidad en sede administrativa por cualquier medio, de todos los actos que se adopten o realicen como consecuencia de lo dispuesto en este decreto.

Art. 2° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 3° – Comuníquese, pùbliquesse, dese a la Dirección, Nacional del Registro Oficial y archívesse.

Decreto 398

CARLOS S. MENEM.

José A. Caro Figueroa. – Jorge A. Rodríguez. – Domingo F. Cavallo. – Oscar H. Camilion. – Alberto J. Mazza. – Carlos V. Corach. – José Di Tella.

2

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 4 noviembre de 2001.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.406 del 4 de noviembre de 2001 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.409

EDUARDO A. DUHALDE.

José G. Dumón. – Patricia Bulrrich. – Cristian G. Colombo.

Buenos Aires, 4 de noviembre de 2001.

VISTO la ley 19.550 y sus modificatorias, y

CONSIDERANDO:

Que resulta necesario desarrollar nuevos métodos de creación de empleo, fomentando a la vez, la participación de los trabajadores en la empresa y el dinamismo de dichas relaciones, de acuerdo con el mandato recogido por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Que dicha intención debe plasmarse, a través de figuras asociativas específicas que permitan otorgar una cobertura jurídica sin desvirtuar la verdadera naturaleza de las relaciones laborales, es decir la preservación de las relaciones laborales de carácter dependiente.

Que debe establecerse y asegurarse que la mayoría del capital social pertenezca al conjunto de los socios trabajadores de forma tal, que se impida –en todo momento– la utilización de la figura de la “sociedad laboral” con fines distintos a los que realmente motivan su creación.

Que asimismo, corresponde determinar los límites a las tenencias de capital y trasmisión de los derechos de posesión inter vivos o mortis causa.

Que en línea con los criterios que dan origen a su creación corresponde establecer un régimen de prestaciones sociales adecuando a las especiales características de las sociedades laborales y consecuentemente a las relaciones que en su seno se mantienen.

Que las medidas de necesidad y urgencia que se implementan por el presente cuadran en los límites y las facultades establecidas en la Constitución Nacional en tanto no quedan incluidas materias de orden tributario o penal expresamente excluidas.

Que la grave situación social derivada del marco económico actual hace necesario y de extrema urgencia arbitrar medidas tendientes a la ampliación de la cobertura para los ciudadanos de bajos ingresos que se encuentren en situación de informalidad laboral o formalidad esporádica que, precisamente, requieren de prioritaria atención y de incentivos para su incorporación a los procesos económicos y a la cobertura social, todo en un marco de racionalidad, eficiencia y eficacia del gasto público.

Que resulta imperiosa la adopción de la medida de que se trata por configurar una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que ha tomado intervención la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

Que el presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

SOCIEDADES LABORALES

TITULO I

Creación

Artículo 1° – *Definición de “sociedad laboral”*. Se entenderá por “sociedad laboral”, a aquella sociedad de cualquier tipo, en la que la mayoría del capital social sea de propiedad de los trabajadores que presten en ella servicios retribuidos en forma personal y directa y cuya relación laboral se establezca por tiempo indeterminado. Podrán obtener la calificación de “sociedad laboral” aquellas personas jurídicas en las que el número de horas trabajadas por los trabajadores contratados por tiempo determinado o indeterminado que no revistan la calidad de socios, no superen el quince por ciento (15 %) del total de las horas año trabajadas por los socios.

La “sociedad laboral” no podrá contar con menos de tres (3) socios. Si la sociedad estuviere constituida por menos de veinticinco (25) socios trabajadores, el porcentaje expresado en el párrafo anterior no podrá ser superior al veinticinco por ciento (25 %) del total de horas-año trabajadas por los socios trabajadores. Para el cálculo de estos porcentajes se tomarán en cuenta los trabajadores contratados por tiempo determinado e indeterminado.

Si fueran superados los límites previstos en el párrafo anterior, la sociedad en el plazo máximo de tres (3) años habrá de alcanzarlos, reduciendo, como mínimo, cada año una tercera parte del porcentaje en que inicialmente se exceda o supere el máximo legal.

Cuando se superen los límites antes previstos deberá comunicárselo al Registro Administrativo de Sociedades Laborales, para su autorización por el órgano del que dependa, según las condiciones y requisitos que se establecerán en el reglamento previsto en el artículo 24 del presente decreto.

El Poder Ejecutivo nacional dictará las normas reglamentarias a fin de efectuar las modificaciones a los porcentajes del presente artículo adecuándolos a situaciones de emergencia o particularidades regionales.

TITULO II

Autoridad de aplicación

Art. 2° – *Competencia administrativa*. Corresponde al Ministerio de Trabajo, Empleo y Forma-

ción de Recursos Humanos el otorgamiento de la calificación de “sociedad laboral”, así como el control del cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente.

La calificación se otorgará previa solicitud de la sociedad, la que acompañará la documentación que se determine reglamentariamente.

Las sociedades de nueva constitución aportarán copia autenticada de la correspondiente escritura, según la forma que ostente, en la que conste expresamente la voluntad de los otorgantes de fundar una “sociedad laboral”; y si la sociedad es preexistente, copia de la escritura de constitución y, en su caso, de las relativas a modificaciones de Estatutos, debidamente inscritas en la Inspección General de Justicia, así como la certificación del Registro Administrativo de Sociedades Labores sobre los asientos vigentes relativos a la misma.

Art. 3° – *Denominación social*. En la denominación de la sociedad deberá figurar la indicación “sociedad laboral” a continuación de la identificación de tipo social elegido o su abreviatura, “SL”, según proceda.

El adjetivo “laboral” no podrá ser incluido en su denominación por sociedades que no hayan obtenido la calificación de “sociedad laboral”.

La denominación de “sociedad laboral” se hará constar en toda su documentación, correspondencia o documentación comercial, así como en todos los anuncios que haya de publicar por disposición legal o estatutaria.

Art. 4° – *Registro Administrativo de Sociedades Laborales*. Créase en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos un Registro Administrativo de Sociedades Laborales, en el que se harán constar los actos que se determinen en el presente.

La “sociedad laboral” gozará de personalidad jurídica desde su inscripción en la Inspección General de Justicia. Para la inscripción en la inspección general de justicia con la calificación de laboral deberá aportarse el certificado que acredite que dicha sociedad ha sido calificada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos como tal e inscrita en el Registro Administrativo a que se refiere el párrafo anterior.

La constancia en la Inspección General de Justicia del carácter laboral de una sociedad se hará mediante anotación marginal, en la forma y plazos que se establezcan reglamentariamente, con notificación al Registro Administrativo de Sociedades laborales.

La Inspección General de Justicia no practicará ninguna inscripción de modificación de estatutos de una “sociedad laboral” que afecte la composición del capital social o el cambio de domicilio fuera del término municipal, sin que se aporte por la misma certificado del Registro Administrativo de So-

ciedades Laborales que acredite que dichas modificaciones no afectan a la calificación de la sociedad como laboral.

Art. 5° – La obtención de la calificación como laboral por una sociedad preexistente no se considerará transformación social ni estará sometida a las normas aplicables a la transformación de sociedades.

Art. 6° – La “sociedad laboral” deberá comunicar, periódicamente, al Registro Administrativo las transmisiones de acciones o participaciones mediante certificación del libro registro de acciones nominativas o del libro de socios.

Art. 7° – *Capital social y socios.* El capital social estará dividido en acciones nominativas y/o en participaciones sociales. No será válida la creación de acciones o participaciones de clase laboral privadas del derecho de voto.

Ninguno de los socios podrá poseer acciones o participaciones sociales que representen más de la tercera parte del capital social.

En caso de violación de los límites que se indican, la sociedad estará obligada a ajustar a la ley la situación de sus socios respecto al capital social en el plazo de un (1) año, a contar del primer incumplimiento de cualquiera de aquellos, bajo apercibimiento de perder los beneficios que por la naturaleza societaria gozase.

Art. 8° – *Clases de acciones y de participaciones.* Las acciones y participaciones de las sociedades laborales se dividirán en dos (2) clases, las que sean propiedad de los socios trabajadores y las restantes. La primera clase se denominará clase laboral y la segunda clase general.

Tanto las acciones como las participaciones estarán representadas necesariamente por medio de títulos o certificados, numerados correlativamente, en los que, además de las menciones exigidas con carácter general, se indicará la clase a la que pertenezcan.

Los trabajadores, socios o no, con contrato por tiempo indeterminado que adquieran por cualquier título acciones o participaciones sociales, pertenecientes a la clase general tienen derecho a exigir de la sociedad la inclusión de las mismas en la clase laboral, siempre que se acrediten a tal efecto las condiciones que la ley exige.

Los administradores procederán a formalizar tal cambio de clase y modificar el artículo o artículos de los estatutos pertinentes, otorgando la correspondiente escritura pública que se inscribirá en la Inspección General de Justicia.

TITULO III

De los requisitos y condiciones

Art. 9° – Derecho de transmisión y adquisición preferente en caso de transmisión voluntaria “inter vivos”.

Los titulares de acciones o de participaciones sociales pertenecientes a la clase laboral no podrán transmitir en conjunto más que un tercio (1/3) de su participación social en el período del año calendario anterior a la operación de que se trate. En el caso de sociedades laborales integradas por el mínimo previsto en el artículo 1° en su segundo párrafo, la transmisión total de las acciones o participaciones de uno de los socios, inhibe a los restantes de los derechos de transmisión respecto de su participación social. El socio que se proponga transmitir la totalidad o parte de dichas acciones o participaciones a persona que no ostente la condición de trabajador de la sociedad con contrato por tiempo indeterminado deberá comunicarlo por escrito al órgano de administración de la sociedad de modo que asegure su recepción, haciendo constar el número y características de las acciones o participaciones que pretende transmitir, la identidad del adquirente y el precio y demás condiciones de la transmisión.

El órgano de administración de la sociedad notificará dicha circunstancia a los trabajadores no socios con contrato indeterminado dentro del plazo de quince (15) días, a contar desde la fecha de recepción de la comunicación.

Los trabajadores contratados por tiempo indeterminado que no sean socios, podrán adquirirlas dentro del mes siguiente a la notificación.

En caso de falta de ejercicio del derecho de adquisición preferente a que se refiere el apartado anterior, el órgano de administración de la sociedad notificará la propuesta de transmisión a los trabajadores socios, los cuales podrán optar por la compra dentro de los quince (15) días siguientes a la recepción de la notificación.

En caso de falta de ejercicio del derecho de adquisición preferente por los trabajadores socios, el órgano de administración de la sociedad notificará la propuesta de transmisión a los titulares de acciones o participaciones de la clase general por el mismo plazo que en el párrafo anterior, y en caso de no aceptación, al resto de los trabajadores sin contrato de trabajo por tiempo indeterminado, los cuales podrán optar por la compra dentro de los quince (15) días siguientes a la recepción de las notificaciones.

Cuando sean varias las personas que ejerciten el derecho de adquisición preferente a que se refieren los párrafos anteriores, las acciones o participaciones sociales se distribuirán entre todos ellos por igual, teniendo en cuenta los límites establecidos.

Transcurridos los plazos de la comunicación del propósito de transmisión por el socio sin que nadie hubiera ejercitado sus derechos de adquisición preferente, quedará libre aquél para transmitir las acciones o participaciones de su titularidad, respetando los límites establecidos. Si el socio no procediera a la transmisión de las mismas en el plazo de cuatro

(4) meses, deberá iniciar de nuevo los trámites regulados en el presente régimen.

Art. 10. – *Valor real.* El precio de las acciones o participaciones, la forma de pago y demás condiciones de la operación serán las convenidas y comunicadas al órgano de administración por el socio trasmisiente de conformidad a las reglas de la ley 19.550.

Si la transmisión proyectada fuera a título oneroso distinto de la compraventa o a título gratuito, el precio de adquisición será el fijado de común acuerdo por las partes o, en su defecto, el valor real de las mismas el día en que se hubiese comunicado al órgano de administración de la sociedad el propósito de transmitir. Se entenderá por valor real el que determine el auditor de cuentas de la sociedad, y si ésta no estuviera obligada a la verificación de las cuentas anuales, un auditor designado a este efecto por los administradores.

Los gastos del auditor serán a cuenta de la sociedad. El valor real que se fije será válido para todas las enajenaciones que tengan lugar dentro de cada ejercicio anual. Si en las enajenaciones siguientes durante el mismo ejercicio anual el trasmisiente o adquirente no aceptasen tal valor real se podrá practicar nueva valoración a su costa.

Art. 11. – *Nulidad de cláusulas estatutarias.* No serán válidas las cláusulas estatutarias que establezcan alteraciones al orden de preferencia para la transmisión voluntaria de acciones y/o participaciones, o que alienten mecanismos de concentración de las mismas.

Los estatutos podrán impedir la transmisión voluntaria de las acciones o participaciones por actos «inter vivos» o el ejercicio del derecho de separación, durante un período de tiempo no superior a cinco (5) años a contar desde la constitución de la sociedad, o para las acciones o participaciones procedentes de una ampliación de capital, desde el otorgamiento de la escritura pública de su ejecución.

Art. 12. – *Extinción de la relación laboral.* En caso de extinción de la relación laboral del socio trabajador, éste habrá de ofrecer la adquisición de sus acciones o participaciones conforme a lo dispuesto en el artículo 9º, y si nadie ejercita su derecho de adquisición, conservará aquél la calidad de socio de clase general, conforme el artículo 8º.

Habiendo quienes deseen adquirir tales acciones o participaciones sociales, si el socio que, extinguida su relación laboral y requerido notarialmente para ello no procede, en el plazo de un (1) mes, a formalizar la venta, podrá ser ésta otorgada por el órgano de administración y por el valor real, calculado en la forma prevista en el artículo 10, que se consignará a disposición de aquél, bien judicialmente o en el Banco de la Nación Argentina.

Art. 13. – *Transmisión «mortis causa» de acciones o participaciones.* La adquisición de alguna ac-

ción o participación social por sucesión hereditaria confiere al adquirente, ya sea heredero o legatario del fallecido, la condición de socio.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los estatutos sociales, en caso de muerte del socio trabajador, podrán reconocer un derecho de adquisición preferente sobre las acciones o participaciones de clase laboral, por el procedimiento previsto en el artículo 9º, el cual se ejercitará por el valor real que tales acciones o participaciones tuvieren el día del fallecimiento del socio, y que se pagará al contado, de ejercitarse este derecho en el plazo máximo de cuatro (4) meses, a contar desde la comunicación de dicho acto a la sociedad.

No podrá ejercitarse el derecho estatutario de adquisición preferente si el heredero o legatario fuera trabajador de la sociedad con contrato de trabajo por tiempo indeterminado.

Art. 14. – *Organo de administración.* Si la sociedad estuviera administrada por un directorio, el nombramiento de los miembros de dicho directorio se efectuará necesariamente por el sistema de designación contemplado en el artículo 255 de la Ley de Sociedades Comerciales.

Si no existen más que acciones o participaciones de clase laboral, los miembros del Consejo de Administración podrán ser nombrados por el sistema de mayorías.

Art. 15. – *Impugnación de acuerdos sociales.* Podrán ser impugnados los acuerdos de las Juntas de socios que sean contrarios a la ley, se opongan a los estatutos o lesionen, en beneficio de uno o varios socios o de terceros, los intereses de la sociedad.

Si el acuerdo impugnado afectase a la composición del capital o al cambio de domicilio fuera del término municipal, el Juez que conozca del procedimiento pondrá en conocimiento del Registro Administrativo de Sociedades Laborales la existencia de la demanda y las causas de impugnación, así como la sentencia que haga lugar o rechace la demanda.

Art. 16. – *Reserva especial.* Además de las reservas legales o estatutarias que procedan de acuerdo con el tipo social elegido, las sociedades laborales están obligadas a constituir un Fondo Especial de Reserva, que se dotará con el diez por ciento (10 %) del beneficio líquido de cada ejercicio.

El Fondo Especial de Reserva sólo podrá destinarse a la compensación de pérdidas en el caso de que no existan otras reservas disponibles suficientes para este fin.

Art. 17. – *Derecho de suscripción preferente.* En toda ampliación de capital con emisión de nuevas acciones o con creación de nuevas participaciones sociales, deberá respetarse la proporción existente entre las pertenecientes a las distintas clases con que cuenta la sociedad.

Los titulares de acciones o de participaciones pertenecientes a cada una de las clases, tienen de-

rechos de preferencia para suscribir o asumir las nuevas acciones o participaciones sociales pertenecientes a la clase respectiva.

Salvo acuerdo del órgano societario correspondiente que adopte el aumento del capital social, las acciones o participaciones no suscritas o asumidas por los socios de la clase respectiva se ofrecerán a los trabajadores, sean o no socios, en la forma prevista en el artículo 8°.

La exclusión del derecho de suscripción preferente se regirá por la ley respectiva, según el tipo social, pero cuando la exclusión afecte a las acciones o participaciones de la clase laboral la prima será fijada libremente por la Junta General siempre que la misma apruebe un plan de adquisición de acciones o participaciones por los trabajadores de la sociedad y que las nuevas acciones o participaciones se destinen al cumplimiento del plan e imponga la prohibición de enajenación en un plazo de cinco (5) años.

Art. 18. – *Pérdida de la calificación.* Serán causas legales de pérdida de la calificación como “sociedad laboral” las siguientes:

1. Cuando se excedieran los límites establecidos en los artículos 1°, 7°, segundo párrafo y 9°, primer párrafo.
2. La falta de dotación, la dotación insuficiente o la aplicación indebida del Fondo Especial de Reserva.

Verificada la existencia de causa legal de pérdida de la calificación, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos y cumplidos, en su caso, los plazos previstos en este decreto para que desaparezca, requerirá a la sociedad para que elimine la causa en plazo no superior a seis (6) meses.

Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, si la sociedad no hubiera eliminado la causa legal de pérdida de la calificación, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos dictará resolución acordando la descalificación de la sociedad como “sociedad laboral” y ordenando su baja en el Registro Administrativo de Sociedades Laborales.

Efectuado el correspondiente asiento, se remitirá certificación de la resolución y de la baja a la Inspección General de Justicia para la práctica de nota marginal en el registro abierto de la sociedad.

La descalificación efectuada dentro de los cinco (5) años desde su constitución o transformación conllevará para la sociedad laboral la pérdida de los beneficios tributarios. El correspondiente procedimiento se ajustará a lo que se disponga en la normativa a que se hace referencia en el artículo 23 del presente decreto.

TITULO IV

Disolución

Art. 19. – *Disolución de la sociedad.* Las sociedades laborales se disolverán por las causas establecidas en las normas correspondientes a las sociedades comerciales, según la forma que ostenten.

Los estatutos sociales podrán establecer como causa de disolución la pérdida de la condición de laboral por la sociedad.

Art. 20. – *Traslado de domicilio.* Las sociedades laborales que trasladen su domicilio al ámbito de actuación de otro registro administrativo, pasarán a depender del nuevo registro competente por razón del territorio.

Sin embargo, el registro de origen mantendrá competencia para el conocimiento y resolución de los expedientes de descalificación que se encuentren incoados en el momento del citado traslado de domicilio.

TITULO V

Régimen especial.

Art. 21. – *Régimen especial.* El Poder Ejecutivo nacional en el plazo de sesenta (60) días, establecerá los beneficios de distinta naturaleza destinados a alentar la constitución y funcionamiento de estas sociedades.

Este régimen se establecerá por un período máximo de cinco (5) años a partir de la inscripción de la sociedad en la Inspección General de Justicia, con el carácter y denominación de “sociedad laboral”, al amparo del presente decreto.

Art. 22. – *Extensión.* La reglamentación indicada en el artículo anterior establecerá las condiciones por las que las sociedades laborales, vencido el plazo de cinco años, podrán obtener la extensión de los beneficios por períodos anuales, hasta un máximo de cinco años.

TITULO VI

Disposiciones complementarias y transitorias

Art. 23. – *Aplicación supletoria.* Serán de aplicación supletoria a las sociedades laborales las normas correspondientes a las sociedades comerciales, según la forma que ostenten.

Art. 24. – *Reglamentación del Registro Administrativo de Sociedades Laborales.* El Poder Ejecutivo nacional procederá a aprobar en un plazo no superior a tres (3) meses a partir de la publicación de este decreto, el funcionamiento, competencia y coordinación del Registro Administrativo de Sociedades Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

TITULO VII

Vigencia

Art. 25. – *Entrada en vigencia.* Las disposiciones de la presente norma entrarán en vigencia a par-

tir del primer día del tercer mes posterior al de la publicación del presente decreto.

Art. 26. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 27. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1406.

FERNANDO DE LA RUA.

Chrystian G. Colombo. – Domingo F. Cavallo. – Ramón B. Mestre. – José H. Jaunarena. – Carlos M. Bastos. – Hernán S. Lombardi. – Patricia Bullrich. – José G. Dumón. – Héctor J. Lombardo. – Adalberto Rodríguez Giavarini. – Andrés G. Delich.

3

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 23 de diciembre de 2001.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 25 del 23 de diciembre 2001, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 26.

ADOLFO RODRÍGUEZ SAÁ.

Luis B. Lusquiños. – Oraldo N. Britos.

Buenos Aires, 23 de diciembre de 2001.

Visto la necesidad de implementar medidas excepcionales concurrentes con la gravedad de la situación socioeconómica nacional y

CONSIDERANDO:

Que en tal sentido resulta imprescindible adoptar acciones concretas tendientes a lograr la disminución racional del gasto público.

Que las mencionadas acciones no afectan el norma desenvolvimiento del Estado.

Que las mismas se corresponden con el espíritu del mensaje de presidente de la Nación en la Asamblea Legislativa del día de la fecha.

Que la presente normativa se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con las previsiones del decreto 977/95.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Congelar todas las vacantes existentes en la administración pública nacional y en

todos los entes y organismos a que se refiere el artículo 2° del decreto 23 del 23 de diciembre de 2001.

El Poder Ejecutivo nacional podrá autorizar excepciones en el caso de que resulte imprescindible cubrir vacantes para el mantenimiento de los servicios esenciales para la población.

Art. 2° – Prohibir toda nueva designación y/o contratación, cualquiera sea su naturaleza jurídica, en el ámbito de la administración pública nacional.

Art. 3° – Invitar a adherir a las disposiciones de la presente norma al Poder Legislativo y Judicial de la Nación, los gobiernos provinciales, los Poderes Legislativos y Judiciales de las provincias, municipalidades, concejos deliberantes, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y todos los organismos que le dependen, cualquiera sea su naturaleza jurídica.

Art. 4° – La presente medida tendrá vigencia a partir de la fecha del presente decreto y hasta el 31 de diciembre de 2002.

Art. 5° – Dar cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

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

Decreto 25

ADOLFO RODRÍGUEZ SAÁ

Luis B. Lusquiños. – Oraldo N. Britos. – José M. Vernet. – Rodolfo Gabrielli.

4

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 5 de febrero de 2002.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 241 del 5 de febrero de 2002.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 242

EDUARDO A. DUHALDE.

Jorge M. Capitanich. – Jorge L. Remes Lenicov.

Buenos Aires, 5 de febrero de 2002.

VISTO el compromiso federal por el crecimiento y la disciplina fiscal y su addenda, ambos de fecha 17 de noviembre de 2000, ratificados por la ley 25.400, la segunda addenda al compromiso federal por el crecimiento y la disciplina fiscal, de fechas 8, 13 y 29 de noviembre de 2001 ratificada por decreto 1.584 de fecha 5 de diciembre de 2001, los decretos 286 de fecha 27 de febrero de 1995, 1.387 del 1° de noviembre de

2001, 1.603 de fecha 5 de diciembre de 2001, 25 de fecha 23 de diciembre de 2001, 25 del 1° de enero de 2002, 113 de fecha 16 de enero de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que por las funciones asignadas al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, en especial las que surgen de la Segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal y del decreto 1.387 del 10 de noviembre de 2001, el artículo 10 del decreto 1.603 del 5 de diciembre de 2001 estableció un régimen excepcional de tercerización de tareas, locaciones de obra y locaciones de servicios por los montos y en las formas que el comité directivo de dicho fondo estimara necesario y conveniente para atender las nuevas tareas que le han sido encomendadas, con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y sin perjuicio del control interno que corresponde a la Sindicatura General de la Nación y del externo a cargo de la Auditoría General de la Nación.

Que no obstante, el dictado de los decretos 25/01, 25 del 1° de enero de 2002, y 113 del 16 de enero de 2002 las circunstancias que determinaron el dictado de la excepción mencionada, subsisten en la actualidad, resultando por tanto conveniente y necesario eximir al citado fondo de las previsiones contenidas en dichas normas.

Que en atención a la situación descripta, resulta necesario el dictado de la presente medida, siendo imposible seguir el trámite establecido para el proceso de formación y sanción de las leyes.

Que ha tomado la intervención que le corresponde de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones emergentes de los incisos 1° y 3° del artículo 99 de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Exceptúase al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial de las previsiones contenidas en los decretos 25 de fecha 23 de diciembre de 2001, 25 de fecha 1° de enero de 2002 y 113 de fecha 16 de enero de 2002, facultando al comité directivo de dicho fondo para disponer las tercerizaciones de tareas, locaciones de obra y locaciones de servicios por los montos y en las formas que estime necesario y conveniente para atender las tareas que le han sido encomendadas, con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y sin perjuicio del control interno que corresponda a la Sindicatura General de la Nación y del externo a cargo de la Auditoría General de la Nación.

Art. 2° – El presente decreto tendrá vigencia a partir del 1° de enero de 2002.

Art. 3° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 4° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.
Decreto 241

EDUARDO A. DUHALDE.

*Jorge M. Capitanich. – Carlos F. Ruckauf.
– Rodolfo Gabrielli. – Jorge R. Vanossi.
– Graciela M. Giannettasio. – Jorge L.
Remes Lenicov. – José H. Jaunarena. –
Alfredo N. Atanasof. – Ginés M. González
García. – José I. de Mendiguren.*

5

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 17 de julio de 2002.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.273 del 17 de julio de 2002 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.274

EDUARDO A. DUHALDE.

Alfredo N. Atanasof. – Graciela Camaño.

Buenos Aires, 17 de julio de 2002.

VISTO el expediente 1.058.720/02 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 23.661 y 25.561, los decretos 486 de fecha 12 de marzo de 2002 y 762 de fecha 6 de mayo de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que por el artículo 1° 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 1° de la ley 25.561, el Poder Ejecutivo nacional fue facultado a reactivar el funcionamiento de la economía, mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos.

Que la crisis económica que atraviesa nuestro país ha deteriorado sensiblemente el poder adquisitivo de los salarios perjudicando a los trabajadores y acentuando la recesión que afecta a la economía nacional.

Que tanto la Confederación General del Trabajo (CGT) como las confederaciones representativas de

los distintos sectores empresarios que abarcan la totalidad del sector productivo, reconocen la situación descripta en el considerando anterior y coinciden en que resulta necesario tomar medidas de emergencia para la recuperación del ingreso alimentario.

Que los actores sociales mencionados han arribado a este consenso en el marco de un diálogo amplio y constructivo, que se desarrolló en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, conforme a las constancias que obran en el expediente citado en Visto.

Que el presente decreto tiende a corregir el deterioro que vienen padeciendo las remuneraciones en general y los salarios de menor cuantía en especial, así como también se propone impactar positiva y directamente en la demanda agregada y en el consumo, pero sin incidir significativamente en los costos y en los precios de los bienes y servicios.

Que esta medida se dicta y se enmarca en la emergencia económica y social, que requiere aplicar urgentes paliativos, lo que no implica el desconocer que la negociación colectiva sería la herramienta más idónea para generar una recomposición salarial, que garantice una redistribución progresiva del ingreso en un contexto no alterado por la emergencia.

Que conforme a lo antedicho corresponde destacar también la plena vigencia del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, de los convenios 98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la legislación nacional que rige la materia.

Que debe tenerse presente también que esta grave crisis afecta de igual manera al sistema solidario de salud que dio lugar a que el Estado nacional declarara la emergencia sanitaria, mediante el decreto 486/02.

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 expuesta 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° – Fíjase, a partir del 1° de julio de 2002, una asignación no remunerativa de carácter alimentario de pesos cien (\$ 100) mensuales que será percibida por todos los trabajadores del sector privado que se encuentren comprendidos en los convenios colectivos de trabajo, hasta el día 31 de diciembre de 2002.

Art. 2° – La asignación dispuesta en el artículo anterior no será aplicable a los trabajadores agrarios y a los trabajadores del servicio doméstico. Sin perjuicio de ello a través de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario y del Consejo de Trabajo Doméstico respectivamente, se analizará la posibilidad de instrumentar medidas tendientes a contemplar la situación de dichos trabajadores. Asimismo, no será de aplicación para los trabajadores del sector público.

Art. 3° – El trabajador percibirá la asignación prevista en el artículo 1° en forma proporcional cuando la prestación de servicios cumplida en el período de pago correspondiente fuere inferior a la jornada legal o a la establecida en el convenio colectivo de trabajo.

Los aportes previstos en el artículo 4° del presente decreto se determinarán en forma proporcional a la suma efectivamente percibida.

Art. 4° – En atención a la grave crisis que afecta al sistema solidario de salud, sobre la suma determinada en el artículo 1° los empleadores depositarán la cantidad de pesos cinco con cuarenta centavos (\$ 5,40) y los trabajadores la cantidad de pesos dos con setenta centavos (\$ 2,70) para el Sistema Nacional de Obras Sociales.

Dichos aportes, en razón de su naturaleza excepcional, se encuentran excluidos de lo establecido en el artículo 22 de la ley 23.661.

Asimismo sobre dicha suma se integrarán los porcentajes previstos en la legislación vigente, para el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP).

Art. 5° – En aquellos sectores, actividades o empresas, que se hubieren otorgado incrementos sobre los ingresos de los trabajadores, con carácter remunerativo o no remunerativo, durante el período comprendido entre el día 1° de enero de 2002 y el día 30 de junio de 2002, dichos incrementos podrán ser compensados hasta su concurrencia con la asignación establecida en el artículo 1°.

Si el incremento otorgado fuera inferior a la suma prevista en este decreto, el empleador deberá abonar la diferencia.

La suma otorgada oportunamente con carácter remunerativo, siempre mantendrá dicha naturaleza.

Art. 6° – La asignación dispuesta en esta norma, en ningún caso podrá ser tomada como índice o base para la determinación cuantitativa de ningún instituto legal, convencional o contractual, ni para el supuesto contemplado en el artículo 3° del decreto 762/02.

Art. 7° – Aquellos trabajadores cuyos ingresos estuvieran regulados por sistemas de comisiones, remuneraciones variables o a resultado percibirán la asignación establecida en el artículo 1° o su parte proporcional, sólo cuando su ingreso promedio durante el primer semestre de 2002, hubiere registrado un incremento inferior a la suma de pesos cien

(\$100), comparado con el promedio correspondiente al último semestre de 2001.

Art. 8° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 9° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.273

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Graciela Camaño.
– Roberto Lavagna. – José H. Jaunarena. – Juan J. Alvarez. –
Graciela Giannettasio. – Ginés M. González García. – Carlos F. Ruckauf.
– Jorge R. Matzkin.*

6

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 12 de septiembre de 2002.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 1.819 del 12 de septiembre de 2002.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.820

EDUARDO A. DUHALDE.

Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna.

Buenos Aires, 12 de septiembre de 2002.

VISTO las leyes 24.156 y 25.453, los decretos 896 de fecha 11 de julio de 2001, 934 de fecha 25 de julio de 2001 y la decisión administrativa 107 de fecha 26 de julio de 2001, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el dictado del decreto 896/01, se sustituyó el artículo 34 de la ley 24.156, estableciendo en su artículo 1° que “Cuando los recursos presupuestarios estimados no fueran suficientes para atender a la totalidad de los créditos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del sector público nacional, de modo de mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios. La reducción afectará [...] los créditos destinados a atender el pago de retribuciones periódicas por cualquier concepto, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones, así como aquellas transferencias que los organismos o entidades receptoras utilicen para el pago de dichos conceptos. La reducción de los créditos presupuestarios importará de pleno derecho, la reducción de las retribuciones alcanzadas, cualquiera que fuere su concep-

to, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones. Las reducciones de retribuciones se aplicarán proporcionalmente a toda la escala salarial o de haberes, según corresponda, sin discriminaciones de ningún tipo”.

Que el decreto 934/01 facultó a la Jefatura de gabinete de ministros, con intervención de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía a determinar el coeficiente de reducción de los créditos presupuestarios que surjan por aplicación del artículo 34 de la ley 24.156, según el texto entonces vigente del decreto 896/01.

Que, sobre la base de las normas antes citadas, la Jefatura de Gabinete de Ministros dictó la decisión administrativa 107/01, mediante la cual fijó la mentada reducción en un trece por ciento (13 %).

Que finalmente, la ley 25.453 reprodujo los términos del decreto 896/01, como nuevo texto del artículo 34 de la ley 24.156, derogando en su artículo 18 el referido decreto a partir de su entrada en vigencia.

Que si bien el país continúa atravesando una aguda crisis económica, el aumento de la recaudación en la actual gestión de gobierno hace posible la restitución del descuento efectuado en las retribuciones del personal del sector público nacional y en los beneficios previsionales, mediante la entrega de títulos públicos.

Que lo dispuesto en el presente no obstará a que oportunamente se analicen otras alternativas que pudieran surgir como resultado de la aplicación de los mecanismos de concertación previstos en la ley 24.185, de negociación colectiva del sector público y en el Convenio Colectivo de Trabajo para la administración pública nacional homologado por el decreto 66/99, con las entidades sindicales signatarias del mismo y dentro del marco de lo normado en el título VI de la ley 25.453.

Que la naturaleza excepcional de la situación planteada 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 Economía ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 99, incisos 1 y 3 de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – A partir del día 1° de enero de 2003 las retribuciones del personal del sector público na-

cional y beneficios previsionales serán íntegramente abonados sin la reducción ordenada por el decreto 896/01 y la ley 25.453, en moneda de curso legal.

Establécese que deberá restituirse mediante la entrega de títulos públicos, en la forma y con las modalidades que indique la Ley de Presupuesto para la administración nacional correspondiente al ejercicio fiscal 2003, la totalidad de las sumas que, como consecuencia de la reducción ordenada por el decreto 896 de fecha 11 de julio de 2001 y la ley 25.453, fueron descontadas de las retribuciones del personal del sector público nacional y de los beneficios previsionales desde su vigencia y hasta el 31 de diciembre de 2002. El monto resultante queda comprendido dentro de los conceptos del inciso f) del artículo 20 de la ley 25.152.

Art. 2° – El proyecto de ley de presupuesto correspondiente al ejercicio 2003 deberá contemplar las provisiones presupuestarias pertinentes a efectos de dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 1° del presente decreto.

Art. 3° – La Jefatura de gabinete de ministros, juntamente con el Ministerio de Economía, deberá dictar las normas complementarias y aclaratorias del presente decreto, con relación a la retribución correspondiente al personal del sector público nacional.

Art. 4° – La Jefatura de gabinete de ministros, juntamente con el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, deberá dictar las normas complementarias y aclaratorias del presente decreto, con relación a los beneficios previsionales.

Art. 5° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 6° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. Decreto 1819.

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna.
– Jorge R. Matzkin. – Juan J. Alvarez.
– Graciela Camaño. – Ginés M.
González García. – María N. Doga. –
José H. Juanarena. – Graciela
Giannettasio.*

7

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 3 de marzo de 2003.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 466 del 3 de marzo de 2003 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 467

EDUARDO A. DUHALDE.

Alfredo N. Atanasof. – Juan J. Alvarez.

Buenos Aires, 3 de marzo de 2003.

VISTO y CONSIDERANDO:

Que el artículo 5° del decreto 957 del 26 de julio de 2001 dispuso reducir las sumas destinadas al pago de los contratos, de cualquier modalidad, financiados con cargo a los Fondos de Cooperación Técnica y Financiera previstos en las leyes 17.050, 23.283, 23.412 y 23.979, devengadas al 30 de julio de 2001.

Que las áreas de origen han efectuado los análisis económicos sobre el desenvolvimiento de los Fondos de Cooperación Técnica y Financiera previstos por las leyes 17.050, 23.283, 23.412 y 23.979.

Que, si bien sobre la base de los resultados de dichos estudios no se consideran totalmente superadas las dificultades financieras que motivaron la reducción dispuesta por el artículo 5° del decreto 957/01, la importante cantidad de juicios que al respecto soportan los entes cooperadores, con medidas de no innovar vigentes, el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 22 de agosto de 2002, dictado en la causa “Tobar, Leonidas c/Estado nacional –Ministerio de Defensa– Contaduría General del Ejército - ley 25.453 s/amparo ley 16.986” declarando la inconstitucionalidad sobre el trece por ciento (13%) de descuento que se les realizara a los agentes estatales y el dictado del decreto 1.819/02, han impulsado a los titulares de las citadas carteras ministeriales a proponer se deje sin efecto la restricción mencionada, teniendo en cuenta además, los principios de igualdad y equidad.

Que las razones aportadas justifican el dictado de la medida propiciada.

Que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución de la Nación Argentina para la sanción de las leyes.

Que los servicios jurídicos permanentes de los organismos involucrados han tomado la intervención que les compete.

Que la presente medida se dicta en acuerdo general de ministros y en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución de la Nación Argentina.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Las sumas que se devenguen a partir del 1° de enero de 2003 por contratos de cualquier modalidad, financiados con cargo a los Fondos de Cooperación Técnica y Financiera previstos en las leyes 17.050, 23.283, 23.412 y 23.979,

serán íntegramente abonadas sin la reducción ordenada por el artículo 5° del decreto 957 del 26 de julio de 2001.

Art. 2° – Facúltase al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, al Ministerio de Defensa y a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, en sus respectivos ámbitos, a adoptar las medidas que estimen pertinentes para el reintegro de las reducciones efectuadas hasta el 31 de diciembre de 2002 sobre el monto de los contratos aludidos en el artículo anterior, en la forma y con las modalidades que permita la situación financiera del sistema instaurado por las leyes 17.050, 23.283, 23.412 y 23.979.

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

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

Decreto 466

EDUARDO A. DUHALDE.

Alfredo N. Atanasof. – Aníbal D. Fernández. – Jorge R. Matzkin. – Juan J. Alvarez. – José H. Jaunarena. – Graciela Camaño. – María N. Doga. – Graciela Giannettasio. – Carlos F. Ruckauf. – Roberto Lavagna. – Ginés M. González García.