

SESIONES EXTRAORDINARIAS

2018

ORDEN DEL DÍA N° 987

Impreso el día 26 de diciembre de 2018

Término del artículo 113: 8 de enero de 2019

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 1.043, del 12 de noviembre de 2018, por el cual se estableció una asignación no remunerativa para todos los trabajadores en relación de dependencia del sector privado; y por otro lado, los empleadores antes de disponer despidos sin justa causa deberán comunicar la decisión al Ministerio de Producción y Trabajo con una anticipación no menor a diez días hábiles previos a hacerla efectiva. (7.681-D.-2018.)

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, y en la ley 26.122, ha considerado el expediente 396-P.E.-2018 referido al decreto de necesidad y urgencia 1.043 del Poder Ejecutivo nacional, del 12 de noviembre de 2018, mediante el cual se estableció, por un lado, una asignación no remunerativa de cinco mil pesos (\$ 5.000) para todos los trabajadores en relación de dependencia del sector privado, y por el otro, un procedimiento por el cual los empleadores, antes de disponer despidos sin justa causa de trabajadores con contratos de trabajo por tiempo indeterminado, deban comunicar la decisión al Ministerio de Producción y Trabajo con una anticipación no menor a diez (10) días hábiles previos a hacerla efectiva.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y 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° – Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 1.043, del 12 de noviembre de 2018.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional. De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen es remitido directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 19 de diciembre de 2018.

Luis Petcoff Naidenoff. – Cristina Fiore Viñuales. – Ezequiel Fernández Langan. – Martín O. Hernández. – Fernando A. Iglesias. – Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli. – Miriam R. Boyadjian. – Néstor P. Braillard Pocard.

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 396-P.E.-2018 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 1.043, del Poder Ejecutivo nacional, del 12 de noviembre de 2018. Mediante el mencionado decreto se dispusieron las siguientes medidas.

En primer lugar, se estableció, a partir del 1° de noviembre de 2018, una asignación no remunerativa para todos los trabajadores en relación de dependencia del sector privado, que ascenderá a la suma de pesos cinco mil (\$ 5.000), y la cual será otorgada por los empleadores de la siguiente forma: *a)* cincuenta por ciento (50 %) con los salarios del mes de noviembre de 2018, pagaderos en el mes de diciembre de 2018 y *b)* el cincuenta por ciento (50 %) restante con los salarios del mes de enero de 2019, pagaderos en el mes de febrero de 2019.

Y en segundo lugar, se estipuló, hasta el 31 de marzo de 2019, un procedimiento según el cual los empleadores, antes de disponer despidos sin justa causa de

trabajadores con contratos de trabajo por tiempo indeterminado, deberán comunicar la decisión al Ministerio de Producción y Trabajo, con una anticipación no menor a diez (10) días hábiles previo a hacerla efectiva.

En el primer caso, resulta oportuno señalar que a través del régimen de convenciones colectivas de trabajo del sector privado, regulado por la ley 14.250 (convenciones colectivas de trabajo) y según el procedimiento establecido por la ley 23.546 (procedimiento para las negociaciones colectivas), se llevaron adelante las negociaciones colectivas correspondientes al año en curso. En tales marcos normativos, se realizaron las negociaciones salariales entre los representantes de los trabajadores y de los empleadores de cada actividad, sector o empresa, arribándose a las distintas fórmulas de aumento salarial, plasmadas en los respectivos instrumentos de efectividad convencional. A la vez, sobre los citados convenios y acuerdos, se practicaron los controles de legalidad y de no vulneración del interés general.

Ahora bien, las recientes mediciones efectuadas por el organismo estatal competente han arrojado, al momento de la emisión del decreto, una variación coyuntural del nivel general del índice de inflación de precios al consumidor (cfr. Instituto Nacional de Estadística y Censos, Informes Técnicos, volumen 2, 195, “Índice de precios” volumen 2, 31).

Por tanto, frente al impacto socioeconómico producido por dicho fenómeno, el presidente de la Nación ponderó la situación como urgente y necesaria y, en consecuencia, decidió adoptar las medidas pertinentes, mediante el dictado del presente decreto para que, con la celeridad del caso, se mantengan los estándares adquisitivos de las remuneraciones que han sido considerados por las partes colectivas al momento de celebrar los citados acuerdos. Así, se estableció, como quedó expresado, una asignación no remunerativa de cinco mil pesos para los trabajadores del sector privado, dejándose constancia de que ello no implica una afectación del derecho constitucional de negociación colectiva, el cual mantiene plena vigencia con los niveles y alcances que determinen las partes en cada caso.

Por otra parte, la segunda medida adoptada por el decreto 1.043/2018, resulta concordante con los parámetros fijados por el legislador en la ley de empleo 24.013 y sus modificaciones para regular los efectos negativos que distintas situaciones provoquen en los niveles de empleo. De tal modo, el presidente resolvió establecer un procedimiento por el cual los empleadores, en forma previa a disponer despidos sin justa causa, deban comunicar de manera fehaciente la decisión al Ministerio de Producción y Trabajo, con una anticipación no menor a diez (10) días hábiles de hacerla efectiva.

2. Competencia de la comisión

Aclarado lo anterior y de acuerdo con la naturaleza de la norma bajo análisis, cabe señalar que estamos en presencia de un decreto de necesidad y urgencia,

dictado por el presidente de la Nación, en su condición de sujeto constitucionalmente habilitado para el ejercicio de las facultades previstas en el tercer párrafo del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La prerrogativa con que cuenta el titular del Poder Ejecutivo para la emisión de una disposición de carácter legislativo, exige que se verifique el control establecido por la Constitución Nacional y por la ley 26.122, con el propósito de que esta Comisión Bicameral Permanente se expida –a través de un dictamen– acerca de la validez o invalidez del decreto, para que posteriormente dicho dictamen sea elevado al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

Este criterio que el constituyente reformador de 1994 consagró y que luego el legislador perfeccionó, permite la emisión de decretos por parte del Poder Ejecutivo solamente cuando se verifiquen circunstancias excepcionales de necesidad y urgencia que demanden una inmediata solución legislativa que no implique de forma alguna retardo o postergación como pueden ser los plazos previstos por la Constitución para la formación y sanción de las leyes.

Bajo tal inteligencia, como quedó dicho, el decreto de necesidad y urgencia debe ser sometido al control posterior de validez y legalidad del Poder Legislativo, en su condición de órgano constitucional representativo de la voluntad popular y cuya función propia y exclusiva es la sanción de leyes.

3. Objeto del decreto 1.043/2018

A través del decreto 1.043/2018 se adoptaron las siguientes medidas:

a) Asignación no remunerativa

Se estableció a partir del 1º de noviembre de 2018 una asignación no remunerativa para todos los trabajadores en relación de dependencia del sector privado, que ascenderá a la suma de pesos cinco mil (\$ 5.000), la cual será otorgada por los empleadores de la siguiente forma: *a)* cincuenta por ciento (50 %) con los salarios del mes de noviembre de 2018, pagaderos en el mes de diciembre de 2018, y *b)* el cincuenta por ciento (50 %) restante con los salarios del mes de enero de 2019, pagaderos en el mes de febrero de 2019.

Asimismo, se dispuso que cuando la prestación de servicios fuere inferior a la jornada legal o convencional, los trabajadores percibirán la asignación en forma proporcional, de acuerdo a los mecanismos de liquidación previstos en el convenio colectivo aplicable o, supletoriamente, según las reglas generales contenidas en la ley 20.744 (Ley de Contrato de Trabajo).

A la vez, se previó que las partes signatarias de los convenios colectivos de trabajo, representantes de los trabajadores y empleadores, en ejercicio de su autonomía colectiva, podrán adecuar la implementación de lo dispuesto en el presente decreto en materia de plazos y montos para aquellas actividades o sectores que se encuentren especialmente en crisis o declinación productiva.

Para concretar las medidas también quedó consignado que las partes signatarias de los convenios colectivos de trabajo que hubiesen pactado colectivamente un incremento sobre los ingresos de los trabajadores, en concepto de revisión salarial de la pauta oportunamente acordada en la negociación colectiva del año 2018, podrán compensar aquel aumento con la suma total de la asignación establecida en el artículo 1° del presente hasta su concurrencia, salvo que acuerden expresamente su no absorción. Las partes signatarias de los convenios colectivos de trabajo podrán establecer que las sumas referidas en el artículo 1° del presente se computen hasta dicho monto, a cuenta de las sumas que pacten en concepto de revisión salarial de la pauta correspondiente a la negociación colectiva del año 2018. Y los empleadores que hubiesen otorgado unilateralmente otros incrementos sobre los ingresos de los trabajadores a partir del 1° de enero de 2018, podrán compensarlos hasta su concurrencia con la suma total de la asignación establecida en el artículo 1° del presente.

Por último, se estipuló que están excluidos de los alcances del decreto los trabajadores del sector público nacional, provincial y municipal, cualquiera sea su modalidad de vinculación y/o el régimen laboral aplicable. Además, se estableció expresamente que se encuentran excluidos del decreto los trabajadores del régimen de trabajo agrario, regulado por la ley 26.727, y del régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares, regulado por la ley 26.844, sin perjuicio de lo que puedan establecer los órganos competentes.

b) Procedimiento previo de comunicación para despidos sin justa causa

El decreto, en título separado, estableció un procedimiento, hasta el 31 de marzo de 2019, conforme el cual los empleadores, antes de disponer despidos sin justa causa de trabajadores con contratos de trabajo por tiempo indeterminado, deben comunicar la decisión al Ministerio de Producción y de Trabajo con una anticipación no menor a diez (10) días hábiles previo a hacerla efectiva.

Asimismo, se estipuló que el Ministerio de Producción y Trabajo de oficio o a petición de parte podrá convocar al empleador y al trabajador junto con la asistencia gremial pertinente, a fin de celebrar, durante el plazo de diez (10) días, las audiencias que estime necesarias para considerar las condiciones en que se llevará a cabo la futura extinción laboral.

Finalmente, se preceptuó que el incumplimiento de la obligación dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el anexo II de la ley 25.212 (el anexo II contiene el régimen general de sanciones por infracciones laborales); y, por su lado, que se exceptúa del procedimiento establecido al personal de la industria de la construcción contratado en los términos de la ley 22.250 (régimen legal de trabajo para el personal de la industria de la construcción).

4. Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales

Es necesario destacar que el Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo de los considerandos del decreto de que la presente medida se dictó en virtud de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Así, entonces, es menester verificar que se cumpla con los recaudos formales y sustanciales para habilitar su procedencia.

a) Requisitos formales

El artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establece una serie de requisitos de índole formal y sustancial para que se justifique el dictado de un decreto de necesidad y urgencia por parte del presidente de la Nación.

El primero de esos recaudos formales es que el decreto en cuestión sea decidido en acuerdo general de ministros, quienes deben refrendarlo junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitirlo al Congreso dentro de los diez días posteriores a la emisión del decreto, lo que constituye un segundo recaudo formal.

Así, entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Sólo luego de superado ese primer análisis o control, corresponde considerar la existencia, o no, de las circunstancias excepcionales igualmente previstas en la norma constitucional.

En el caso particular, se verifica que el decreto de necesidad y urgencia 1.043/2018 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 22/2018.

Asimismo, está acreditado que el decreto 1.043/2018 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 27 de noviembre de 2018. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

b) Requisitos sustanciales

Ahora bien, para que la 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 el Congreso 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 decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

Vale recordar que en el célebre caso “Verrocchi” la Corte Suprema de Justicia sostuvo 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*, 32:1726, 19/8/1999, considerando 9).

Más adelante en el tiempo, en la causa “Risolia de Ocampo” la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el sublite es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos” (*Fallos*, 323-1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 1.043/2018, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, no se iban a mantener los estándares adquisitivos de las remuneraciones que habían sido considerados por las partes colectivas al momento de celebrar los acuerdos y convenios celebrados.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sustentaron la emisión del decreto estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimiento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada, como de las normas en juego que reglamentan su procedencia. La medida ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a contrario

sensu, un detrimento para los acuerdos convenidos y para regular los efectos negativos que las distintas situaciones provocan en los niveles de empleo.

5. *Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes*

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del decreto 1.043/2018, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para los convenios y acuerdos celebrados, sin afectación, cabe aclarar, del derecho constitucional de negociación colectiva, el cual mantiene plena vigencia con los niveles y alcances que determinen las partes en cada caso.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso “Verrocchi”, la procedencia y admisibilidad –en términos constitucionales– de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a “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).

Ahora bien, sabido es que el “trámite normal de las leyes” cuenta con plazos que son muchas veces incompatibles con la urgencia que amerita la solución de una determinada situación.

Así, entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra Cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones que presenten los miembros de cada Cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del Reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la Presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el orden del día (artículo 113, Reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las Cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, la continuidad en el fortalecimiento de la gestión pública al servicio imperioso del particular, representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio

de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane –dentro de los márgenes constitucionales– el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores involucrados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 1.043/2018 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa –de carácter urgente y excepcional– que busca garantizar la protección de los estándares adquisitivos de las remuneraciones que han sido considerados por las partes colectivas al momento de celebrar los respectivos acuerdos.

6. *Práctica institucional*

En materia de decretos de necesidad y urgencia que responden a fines similares a los perseguidos con el decreto 1.043/2018, no podemos dejar de señalar otro aspecto de relevancia que hace también a la ponderación de los méritos que hemos considerado para consagrar, en esta comisión, su validación.

Nos referimos de ese modo a la práctica legislativa –de carácter constante– de controlar en el Congreso Nacional continuamente los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional que tuvieron por objeto la asignación no remunerativa. Así, por ejemplo, es válido mencionar al decreto 2.314/2008, que fijó una asignación no remunerativa única, de carácter alimentario, de pesos doscientos (\$ 200), que había sido percibida por todos los trabajadores del sector público y privado, que se encontraban o no comprendidos en convenios colectivos de trabajo, incluyendo los trabajadores agrarios y del servicio doméstico, cuyo haber mensual neto por todo concepto, excluidas las asignaciones familiares, no excediera, en aquel entonces, de pesos un mil doscientos cuarenta (\$ 1.240) al 31 de diciembre de 2008.

Este decreto fue declarado como válido por la Cámara de Diputados, mediante resolución 1.659/2009, el 23 de diciembre de 2009.

Del mismo modo, es preciso referenciar al decreto 1.295/2005, que había dispuesto que, a partir del 1° de octubre de 2005, la suma establecida por artículo 1° del decreto 2.005/04, tuviera carácter remunerativo y ascendiera a un total de pesos ciento veinte (\$ 120).

Este decreto también fue validado por la Cámara de Senadores y por la de Diputados (en 29/5/2007 y 12/6/2007, respectivamente).

Asimismo, es posible aludir a los decretos 2.005/2004, 1.347/2003, 905/2003, 2.641/2002 y 1.273/2002. El decreto 2.005/2005 estableció a partir del 1° de enero de 2005 una asignación no remunerativa de pesos cien (\$ 100) mensuales para todos los trabajadores del sector privado en relación de dependencia. El decreto 1.347/2003 estableció con

carácter permanente a partir del 1° de enero de 2004 una asignación no remunerativa de pesos cincuenta (\$ 50) mensuales para todos los trabajadores del sector privado, en relación de dependencia, comprendidos en el régimen de negociación colectiva en los términos de la ley 14.250. El decreto 905/2003 incrementó, a partir del 1° de mayo de 2003 y hasta el 31 de diciembre de 2003, el monto de la asignación no remunerativa de carácter alimentario fijada por el artículo 1° del decreto 2.641/02, a la suma de pesos doscientos (\$ 200). El mencionado decreto 2.641/2002 había fijado una asignación no remunerativa de carácter alimentario de pesos ciento treinta (\$ 130) mensuales, a partir del 1° de enero de 2003 y hasta el 28 de febrero de 2003, y una asignación no remunerativa de carácter alimentario de pesos ciento cincuenta (\$ 150) mensuales a partir del 1° de marzo de 2003 y hasta el 30 de junio de 2003, para todos los trabajadores del sector privado, en relación de dependencia, comprendidos en el régimen de negociación colectiva, en los términos de la ley 14.250 y sus modificatorias. Por último, el decreto 1.273/2002 fijó a partir del 1° de julio de 2002 una asignación no remunerativa de carácter alimentario de pesos cien (\$ 100) mensuales que sería percibida por todos los trabajadores del sector privado que se encontraran comprendidos en los convenios colectivos de trabajo, hasta el día 31 de diciembre de 2002.

De manera tal que es posible afirmar que existe una doctrina, elaborada y consagrada por el Congreso Nacional a lo largo de los últimos años, de acuerdo con la cual es válido que el Poder Ejecutivo nacional persiga el establecimiento de asignaciones no remunerativas. Y que la evaluación de las circunstancias de hecho determinantes de la necesidad y urgencia es privativa de ese poder y, salvo casos excepcionales, corresponde que el Congreso acepte el resultado de esa ponderación realizada por el presidente de la Nación.

No puede haber dudas, en ese sentido, de que la interpretación auténtica del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de la ley 26.122 es la que realiza esta Comisión de Trámite Legislativo, de acuerdo con la competencia que ambas normas le han asignado y en la medida, claro está, de que esa interpretación no sea modificada por el pleno de cualquiera de las Cámaras del Congreso o por los jueces de la Nación (posibilidad esta última que no se ha concretado, al menos hasta la fecha).

Al respecto también, hay otra cuestión referida a la interpretación de las tres clases de decretos que son regulados por la ley 26.122 y el criterio dinámico que han ido adoptando los integrantes de la comisión bicameral en particular y los legisladores en general para aceptar la validez de tales medidas.

Ese temperamento ha significado que la comisión interviniente tuviera una postura amplia y flexible para analizar y dictaminar los decretos traídos a su consideración, desde su puesta en funcionamiento en 2006 hasta la actualidad. Esta pauta interpretativa amplia,

consolidada por esta comisión durante el transcurso de los años, permitió, por ejemplo, que la comisión dictaminara a favor de la validez de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo aun cuando el Congreso Nacional se encontrara en período de sesiones ordinarias. Del mismo modo, permitió que la comisión haya adoptado una interpretación válida sobre lo que es entendido como de “necesidad y urgencia” en el razonamiento de que tales requisitos son autosuficientes si se verifican en las circunstancias esgrimidas que motivaron al decreto en cuestión.

Este criterio amplio de interpretación fue afianzado por la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo durante doce años de actuación ininterrumpida. Naturalmente, la ponderación y actuación flexible que esta comisión mantuvo a lo largo de todo este tiempo al examinar y dictaminar sobre los decretos de necesidad y urgencia reviste entidad suficiente para que sea considerada como una práctica tradicional que condiciona, salvo casos razonablemente excepcionales, una misma respuesta hermenéutica por parte de la comisión frente a decretos posteriores con contenidos similares o análogos. De esta manera, la práctica parlamentaria aseguraría un adecuado nivel de seguridad jurídica, de confianza legítima y, en determinados supuestos, de igualdad.

Es pertinente señalar también que varios dictámenes de la comisión afirman la postura según la cual el criterio para receptar y analizar los decretos de necesidad y urgencia debe ser el amplio. En efecto, se ha expresado como fórmula genérica y reiterativa que “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” (véanse órdenes del día 8/2007, 2.409/2007, 1.438/2007, 1.452/2009, entre otras).

Incluso desde las iniciales opiniones de los miembros de la comisión se receptaba la regla interpretativa amplia. En ese sentido, el presidente de aquellas primeras reuniones sostenía que “nosotros mantenemos la filosofía y la columna vertebral esbozada en el discurso de la miembro informante y presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales, la doctora Cristina Fernández de Kirchner, que ha sido extremadamente meticulosa y abundante desde el punto de vista de los antecedentes institucionales históricos. Además, desde mi punto de vista, se trata de una valoración y una ponderación adecuada del análisis cuantitativo y cualitativo de los decretos de necesidad y urgencia. En este sentido, nosotros consideramos que la utilización de un instrumento de estas características implica naturalmente un criterio amplio, no estricto o restrictivo”. Por eso “desde el punto de vista de la filosofía, entendemos que el uso de este tipo de instrumentos como los decretos de necesidad y urgencia se realiza con un criterio interpretativo amplio, con el control de la comisión bicameral y con el funcionamiento adecuado

del Congreso” (expresiones del senador Capitanich, reunión de comisión del 8 de noviembre de 2006).

En definitiva, desde hace ya largo tiempo se mantienen y fortalecen las mismas prácticas legislativas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional. Por tales motivos y de acuerdo con la información relevada, no hay motivos suficientes para desconocer la validez del decreto analizado y sí los hay, en cambio, para declarar su validez.

7. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 1.043/2018, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 1.043, del 12 de noviembre de 2018, del Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 1.043/18

Luis Petcoff Naidenoff. – Pablo G. Tonelli.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 26 de noviembre de 2018.

A la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a esa comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 13, de la Constitución Nacional, y por la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 1.043 del 12 de noviembre de 2018, que se acompaña.

MARCOS PEÑA.

Dante E. Sica.

Buenos Aires, 12 de noviembre de 2018.

VISTO el expediente EX-2018-57564077-APN-DGDMT#MPYT, las leyes 14.250 (t. o. 2004), 20.744 (t. o. 1976) y sus modificatorias; 23.546 (t. o. 2004); 24.013 y sus modificaciones; 25.212 y sus modificaciones, y 27.345, y

CONSIDERANDO:

Que a través del régimen de convenciones colectivas de trabajo del sector privado, regulado por la ley 14.250 (t. o. 2004) y según el procedimiento establecido por la ley 23.546 (t. o. 2004), se llevaron adelante las negociaciones colectivas correspondientes al año en curso.

Que en dicho marco normativo se realizaron las negociaciones salariales entre los representantes de los trabajadores y de los empleadores de cada actividad,

sector o empresa, arribándose a las distintas fórmulas de aumento salarial, plasmadas en los respectivos instrumentos de efectividad convencional.

Que sobre los citados convenios y acuerdos se practicaron los controles de legalidad y de no vulneración del interés general.

Que las recientes mediciones efectuadas por el organismo estatal competente han arrojado una variación coyuntural del nivel general del índice de inflación de precios al consumidor (cfr. Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Informes Técnicos*, volumen 2, N° 195, “Índice de precios” volumen 2, N° 31, disponible en https://www.indec.gov.ar/uploads/informes-deprensa/ipc_10_18.pdf).

Que ante el impacto socioeconómico producido por dicho fenómeno, resulta urgente y necesario adoptar las medidas pertinentes para que, con la celeridad del caso, se mantengan los estándares adquisitivos de las remuneraciones que han sido considerados por las partes colectivas al momento de celebrar los citados acuerdos.

Que en virtud de lo expuesto, resulta procedente establecer una asignación no remunerativa para los trabajadores del sector privado, dejándose constancia que ello no implica una afectación del derecho constitucional de negociación colectiva, el cual mantiene plena vigencia con los niveles y alcances que determinen las partes en cada caso.

Que asimismo corresponde establecer un procedimiento por el cual los empleadores, en forma previa a disponer despidos sin justa causa, deban comunicar de manera fehaciente la decisión al Ministerio de Producción y Trabajo, con una anticipación no menor a diez (10) días hábiles de hacerla efectiva.

Que tal acción resulta concordante con los parámetros fijados por el legislador en la ley 24.013 y sus modificaciones para regular los efectos negativos que distintas situaciones provoquen en los niveles de empleo.

Que el Servicio Jurídico Permanente del Ministerio de Producción y Trabajo 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 formación y sanción de las leyes.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones 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:

CAPÍTULO I

Asignación no remunerativa

Artículo 1° – Establécese, a partir del 1° de noviembre de 2018, una asignación no remunerativa para todos

los trabajadores en relación de dependencia del sector privado, que ascenderá a la suma de pesos cinco mil (\$ 5.000), la cual será otorgada por los empleadores de la siguiente forma: *a)* cincuenta por ciento (50 %) con los salarios del mes de noviembre de 2018, pagaderos en el mes de diciembre de 2018 y *b)* el cincuenta por ciento (50 %) restante con los salarios del mes de enero de 2019, pagaderos en el mes de febrero de 2019.

Art. 2° – Cuando la prestación de servicios fuere inferior a la jornada legal o convencional, los trabajadores percibirán la asignación en forma proporcional, de acuerdo a los mecanismos de liquidación previstos en el convenio colectivo aplicable o, supletoriamente, según las reglas generales contenidas en la ley 20.744 (t. o. 1976) y sus modificatorias.

Art. 3° – Las partes signatarias de los convenios colectivos de trabajo, representantes de los trabajadores y empleadores, en ejercicio de su autonomía colectiva, podrán adecuar la implementación de lo dispuesto en el presente decreto en materia de plazos y montos para aquellas actividades o sectores que se encuentren especialmente en crisis o declinación productiva.

Art. 4° – Las partes signatarias de los convenios colectivos de trabajo que hubiesen pactado colectivamente un incremento sobre los ingresos de los trabajadores, en concepto de revisión salarial de la pauta oportunamente acordada en la negociación colectiva del año 2018, podrán compensar aquel aumento con la suma total de la asignación establecida en el artículo 1° del presente hasta su concurrencia, salvo que acuerden expresamente su no absorción.

Las partes signatarias de los convenios colectivos de trabajo podrán establecer que las sumas referidas en el artículo 1° del presente se computen hasta dicho monto, a cuenta de las sumas que pacten en concepto de revisión salarial de la pauta correspondiente a la negociación colectiva del año 2018.

Los empleadores que hubiesen otorgado unilateralmente otros incrementos sobre los ingresos de los trabajadores a partir del 1° de enero de 2018, podrán compensarlos hasta su concurrencia con la suma total de la asignación establecida en el artículo 1° del presente.

En los supuestos que se instrumenten, según corresponda, la incorporación, compensación o absorción salarial de la asignación establecida en el artículo 1° del presente decreto, la misma adquirirá carácter remunerativo.

Art. 5° – Quedan excluidos de los alcances del presente decreto los trabajadores del sector público nacional, provincial y municipal, cualquiera sea su modalidad de vinculación y/o el régimen laboral aplicable.

También se encuentran excluidos del presente decreto los trabajadores del Régimen de Trabajo Agrario, regulado por la ley 26.727, y del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, regulado por la ley 26.844, sin perjuicio de lo que puedan establecer los órganos competentes.

CAPÍTULO II

*Procedimiento previo de comunicación
para despidos sin justa causa*

Art. 6° – Establécese, hasta el 31 de marzo de 2019, un procedimiento por el cual los empleadores, antes de disponer despidos sin justa causa de trabajadores con contratos de trabajo por tiempo indeterminado, deberán comunicar la decisión al Ministerio de Producción y Trabajo con una anticipación no menor a diez (10) días hábiles previo a hacerla efectiva.

Art. 7° – El Ministerio de Producción y Trabajo, de oficio o a petición de parte, podrá convocar al empleador y al trabajador junto con la asistencia gremial pertinente, a fin de celebrar durante el plazo fijado en el artículo 6° del presente, las audiencias que estime necesarias para considerar las condiciones en que se llevará a cabo la futura extinción laboral.

Art. 8° – El incumplimiento de lo establecido en el presente capítulo dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el anexo II de la ley 25.212 y sus modificatorias.

Art. 9° – Exceptúase del procedimiento establecido en el presente capítulo al personal de la industria

de la construcción, contratado en los términos de la ley 22.250.

CAPÍTULO III

Disposiciones finales

Art. 10. – El Ministerio de Producción y Trabajo, en su carácter de autoridad de aplicación, queda facultado para dictar las normas complementarias y aclaratorias del presente.

Art. 11. – La presente medida entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 12. – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 13. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.043

MAURICIO MACRI.

Marcos Peña. – Oscar R. Aguad. – Jorge M. Faurie. – Rogelio Frigerio. – Germán C. Garavano. – Dante E. Sica. – Nicolás Dujovne. – Alejandro O. Finocchiaro. – Carolina Stanley. – Patricia Bullrich.