

## SESIONES EXTRAORDINARIAS

2024

## ORDEN DEL DÍA N° 730

Impreso el día 14 de febrero de 2025

Término del artículo 113: 25 de febrero de 2025

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE  
DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 669, de fecha 27 de septiembre de 2019, por el cual se modifica el artículo 12 de la ley 24.557, de Riesgos del Trabajo, sobre Ingreso Base. (33-J.G.M.-2019.)

I. **Dictamen de mayoría.**II. **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 y en la ley 26.122, ha considerado el expediente C.D.-33-J.G.M.-2019, referido al decreto de necesidad y urgencia 669/19 del 27 de septiembre de 2019, publicado en el Boletín Oficial el 30 de septiembre de 2019, por el cual se modifica el artículo 12 de la ley 24.557, de Riesgos del Trabajo, sobre Ingreso Base.

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° – Declarar la validez del decreto de necesidad y urgencia 669/19, de fecha 27 de septiembre de 2019.

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, 8 de agosto de 2024.

*Juan C. Pagotto. – Víctor Zimmermann.  
– Ivanna M. Arrascaeta. – Lisandro Almirón.  
– Hernán Lombardi. – Francisco Monti. – Oscar Zago.*

## INFORME

1. *Introducción*

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 669/19, del 27 de septiembre de 2019, por el cual se modifica el artículo 12 de la ley 24.551, de Riesgos del Trabajo, sobre Ingreso Base.

En este sentido, la situación imperante al momento del dictado del decreto, venía creando incentivos adversos para el propósito mismo del sistema de riesgos del trabajo, que generaron el descalce entre el rendimiento financiero de los activos de las aseguradoras y la ultra utilidad en favor de los beneficiarios resultante de la actualización de sus pasivos, fomentaba la litigiosidad (y los costos concomitantes) desalentando el logro de acuerdos conciliatorios que permitan acelerar los plazos de pago a los beneficiarios del sistema.

Asimismo, los efectos de aplicar tasas de interés en determinados contextos macroeconómicos arrojan resultados desproporcionados que desnaturalizan el carácter del sistema de protección contra riesgos del trabajo. En tal sentido, la perjudicial asimetría de tratamiento entre los pasivos y activos de las compañías de seguros podría provocar un riesgo sistémico, que la medida instrumentada buscaba evitar.

En esta línea, resulta importante destacar, que los posteriores gobiernos no han modificado el régimen jurídico imperante, consolidándose así, con el paso del tiempo la reforma instrumentada por el decreto de necesidad y urgencia.

Específicamente, el decreto 669/19 modificó el artículo 12 de la Ley de Riesgo de Trabajo en lo que respecta a la base para el cálculo de las indemnizaciones por incapacidad laboral o muerte del trabajador. Se sustituye la tasa de interés (tasa activa cartera general nominal anual vencida a 30 días del BNA) prevista en el artículo 12 de la ley 24.557 y sus modificaciones, por la de variación del índice Remune-

raciones Imponibles Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE).

Asimismo, el decreto dispone que la Superintendencia de Seguros de la Nación dictará las normas aclaratorias y complementarias. Así como también medidas tendientes a simplificar el pago de las indemnizaciones y agilizar la terminación de los procesos judiciales, en beneficio de los trabajadores. Dichas modificaciones se aplicarán en todos los casos, independientemente de la fecha de la primera manifestación invalidante.

De los fundamentos de la emisión del decreto se expresan detalladamente en la motivación del mismo y, como tales pueden resumirse del siguiente modo.

A los efectos de tener una más amplia comprensión de la cuestión, resulta relevante tener en vista que el Sistema de Riesgos del Trabajo establecido por la ley 24.557 y sus modificaciones, es parte sustancial del Sistema de la Seguridad Social. Esta ley fue modificada por la ley 27.348, por cuyo artículo 11 sustituyó el artículo 12 de la ley de Riesgos del Trabajo, establece que desde la fecha de la primera manifestación invalidante y hasta el momento de la liquidación de la indemnización por determinación de la incapacidad laboral definitiva, deceso del trabajador u homologación, el monto del ingreso base devengará un interés equivalente al promedio de la tasa activa cartera general nominal anual vencida a treinta (30) días del Banco de la Nación Argentina, norma que fuera luego modificada por el decreto 669/2019.

Asimismo, en el año 2017 la Superintendencia de Seguros de la Nación, organismo descentralizado en el ámbito de la Secretaría de Finanzas del entonces Ministerio de Finanzas, dictó la resolución 41.155 -E/17, a través de la cual impulsó el pago de indemnizaciones por parte de las aseguradoras de riesgos del trabajo, permitiendo que estas utilicen reservas técnicas para la celebración de acuerdos conciliatorios y aumentando la exigencia económica en materia de constitución de reservas para pasivos judiciales en los estados contables de las mismas aseguradoras. De tal manera, se elevó el monto mínimo de reserva por juicio, fijando una actualización periódica para que el transcurso del tiempo no afecte la relación entre ese pasivo constituido y la realidad económica imperante a lo largo del tiempo.

Dichas medidas indujeron a las aseguradoras de riesgos del trabajo a celebrar acuerdos conciliatorios y cancelar juicios que estaban pendientes, disminuyendo los plazos de pago en beneficio de los trabajadores afectados.

En esta misma línea, surgió la necesidad de continuar con correcciones regulatorias que contribuyeron a mejorar las condiciones de sostenibilidad del sistema, y se advirtió que en el inciso 2, del artículo 12, de la ley 24.557, y sus modificaciones, que establecían, que a las actualizaciones de las indemnizaciones se le

aplique un interés equivalente al promedio de la tasa activa cartera general nominal anual vencida a treinta (30) días del Banco de la Nación Argentina. Esta modalidad de ajuste, implementada por la ley 27.348, complementaria de la ley 24.557 y sus modificaciones, tuvo la finalidad de incluir una tasa de actualización que evite que los efectos de procesos inflacionarios afecten desfavorablemente la cuantía del monto del Ingreso Base.

Asimismo, en el año 2017 la Superintendencia de Seguros de la Nación, organismo descentralizado en el ámbito de la Secretaría de Finanzas del entonces Ministerio de Finanzas, dictó la resolución 41.155 -E/17, a través de la cual impulsó el pago de indemnizaciones por parte de las aseguradoras de riesgos del trabajo, permitiendo que estas utilicen reservas técnicas para la celebración de acuerdos conciliatorios y aumentando la exigencia económica en materia de constitución de reservas para pasivos judiciales en los estados contables de las mismas aseguradoras. De tal manera, se elevó el monto mínimo de reserva por juicio, fijando una actualización periódica para que el transcurso del tiempo no afecte la relación entre ese pasivo constituido y la realidad económica imperante a lo largo del tiempo.

Dichas medidas indujeron a las aseguradoras de riesgos del trabajo a celebrar acuerdos conciliatorios y cancelar juicios que estaban pendientes, disminuyendo los plazos de pago en beneficio de los trabajadores afectados.

En esta misma línea, surgió la necesidad de continuar con correcciones regulatorias que contribuyeron a mejorar las condiciones de sostenibilidad del sistema, y se advirtió que en el inciso 2, del artículo 12, de la ley 24.557, y sus modificaciones, que dispusieron que a las actualizaciones de las indemnizaciones se le aplique un interés equivalente al promedio de la tasa activa cartera general nominal anual vencida a treinta (30) días del Banco de la Nación Argentina. Esta modalidad de ajuste, implementada por la ley 27.348, complementaria de la ley 24.557 y sus modificaciones, tuvo la finalidad de incluir una tasa de actualización que evite que los efectos de procesos inflacionarios afecten desfavorablemente la cuantía del monto del Ingreso Base.

No obstante, el propósito tenido en vista por el legislador, la manera en que posteriormente evolucionaron las variables macroeconómicas que inciden en las tasas bancarias, terminó determinando que ese método de ajuste no alcance el fin pretendido y comprometa la estabilidad y continuidad del sistema instituido en beneficio de los trabajadores; y asimismo, se advirtió que por ese entonces el rendimiento financiero de los activos de la industria aseguradora es del orden del 42 % promedio, mientras que la tasa de interés vigente para las indemnizaciones por contingencias previstas en la ley 24.557 y sus modificaciones, ascendía a niveles cercanos al 90

%. Esta situación que generaba el desequilibrio sistémico, había llevado a desnaturalizar los derechos de los trabajadores beneficiarios del sistema, haciendo que las indemnizaciones que les corresponden, legalmente orientadas a la finalidad reparadora de los daños sufridos por ellos, generen rendimientos financieros disociados del daño a reparar y ajenas al propósito que inspira la norma.

En tal sentido, como se expresó más arriba, la situación descripta creaba incentivos adversos para el propósito mismo del sistema, ya que el descalce entre el rendimiento financiero de los activos de las Aseguradoras y la ultra utilidad en favor de los beneficiarios resultante de la actualización de sus pasivos, fomenta la litigiosidad (y los costos concomitantes) desalentando el logro de acuerdos conciliatorios que permitan acelerar los plazos de pago a los beneficiarios del sistema. Y se tuvo en cuenta, que los efectos de aplicar tasas de interés que en determinados contextos macroeconómicos arrojan resultados desproporcionados que desnaturalizan el carácter del sistema de protección contra riesgos del trabajo, conforme lo ha decidido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en reiterados pronunciamientos.

Es por ello, que resulta conveniente establecer medidas urgentes para paliar la perjudicial asimetría de tratamiento entre los pasivos y activos de las compañías de seguros podría haber provocado un riesgo sistémico. En tanto que, de continuar con el régimen previo al decreto, los incrementos desmedidos de las potenciales indemnizaciones como consecuencia de la aplicación de la tasa activa prevista en la ley 24.557 y sus modificaciones, tanto en los siniestros en instancia administrativa como en los pasivos judiciales, en relación con los rendimientos financieros de los activos con los que las aseguradoras respaldan esos compromisos, serían perjudiciales para la necesaria solvencia del sistema.

Es por ello, ante la situación descripta, que se agravaba por las discrepancias observadas en la aplicación de las tasas judiciales en las diferentes jurisdicciones, generando una distorsión y desigualdad de tratamiento entre los trabajadores damnificados, que resultaba conveniente procede la modificación urgente de la fórmula de actualización del ingreso base a los fines del cálculo de las indemnizaciones por incapacidad laboral definitiva, fallecimiento del trabajador u homologación, ya que el mantenimiento del esquema actual provocaría un inminente desfinanciamiento del sistema con impacto en la solvencia de las aseguradoras y, en definitiva, en los trabajadores, beneficiarios del Sistema de la Seguridad Social.

Asimismo, y teniendo en vista, los acontecimientos económico-financieros de la época –que son de público conocimiento–, resultó indispensable adoptar medidas urgentes para regular con mayor certidumbre y equidad el Sistema de Riesgos del Trabajo, fortale-

ciendo el normal funcionamiento y contribuir a una administración prudente por parte de los diferentes actores que lo componen.

Es por ello, que las medidas implementadas resultaron necesarias para asegurar la continuidad de las condiciones de sostenibilidad del Sistema de Riesgos del Trabajo, propiciando una eficaz la protección de los asegurados y trabajadores mediante un sistema financieramente viable, mediante garantías técnicas que permitan actuar ante un posible deterioro de la situación patrimonial de las aseguradoras.

Debiéndose contemplar la especial situación, la aplicación de un método de actualización relacionado con la variación de las remuneraciones, incluyendo las de los trabajadores accidentados, permitió encuadrar los montos indemnizatorios dentro de niveles correspondientes con la naturaleza de los daños resarcibles efectivamente sufridos por los trabajadores accidentados, respetando los objetivos de certidumbre, proporcionalidad y razonabilidad de las indemnizaciones, que hacen a los equilibrios financieros del sistema.

Es por ello, que resultaba necesario y razonable sustituir la tasa de interés prevista en el artículo 12 de la ley 24.557 y sus modificaciones, por la de variación del índice Remuneraciones Imponibles Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE).

Ante esta evidente realidad, es que resultaba necesario proceder inmediatamente a la realización de las reformas normativas e implementar los remedios legislativos, materializados por el decreto bajo examen.

## 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 demandan 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 669/2019

El decreto de necesidad y urgencia 669/2019, del 27 de septiembre de 2019, mediante el cual modifico el artículo 12 de la Ley de Riesgo de Trabajo en lo que respecta a la base para el cálculo de las indemnizaciones por incapacidad laboral o muerte del trabajador.

Se sustituye la tasa de interés (tasa activa cartera general nominal anual vencida a 30 días del BNA) prevista en el artículo 12 de la ley 24.557 y sus modificaciones, por la de variación del índice Remuneraciones Imponibles Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE).

Asimismo, el decreto dispone que la Superintendencia de Seguros de la Nación dictará las normas aclaratorias y complementarias. Así como también medidas tendientes a simplificar el pago de las indemnizaciones y agilizar la terminación de los procesos judiciales, en beneficio de los trabajadores. Dichas modificaciones se aplicarán en todos los casos, independientemente de la fecha de la primera manifestación invalidante.

### 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 que la medida se dicta 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 refrendar junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitir 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 669/2019 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje de elevación.

Asimismo, está acreditado que el decreto 669/2019 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 11 de octubre de 2019. 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*, 322:1726, 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 máximo tribunal.

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 699/2019, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba esta medida que motivó la intervención de esta comisión, los sectores involucrados habrían quedado postergados o, lo que es lo mismo, desplazados.

Además, resulta prudente señalar que, de haberse seguido el trámite legislativo ordinario de sanción de las leyes, durante unos años de fuerte parálisis parlamentaria a raíz del bloqueo que establecía la oposición, habría dilatado la solución que resultaba urgente ante los reiterados pedidos del sector, pudiendo ello ser evitado con el inmediato dictado de esta medida.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas en la primera parte del informe 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 beneficiarios o destinatarios de los proyectos, para la estructura del Estado y, en definitiva, para todos los sectores sociales beneficiados.

#### *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 669/2019, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para los derechos y garantías de los beneficiarios o destinatarios directos de las previsiones dispuestas por el decreto bajo estudio.

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 soluciona-

da 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, las cuestiones mencionadas en la primera parte del informe, representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adoptara 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 sociales y económicos involucrados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 669/2019 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa –de carácter urgente y excepcional– que busca garantizar la protección de los derechos e intereses de los sectores involucrados.

#### *6. 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 669/2019, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previs-

tos 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 del Poder Ejecutivo nacional 669, del 27 de septiembre de 2019.

Decreto 669/19

*Juan C. Pagotto.*

## II

### Dictamen de minoría

*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 33-J.G.M.-2019 referido al decreto del Poder Ejecutivo 669/19 de fecha 27 de septiembre de 2019, mediante el cual se modifican la leyes 24.557, sus modificaciones y 27.348 y la resolución de la Superintendencia de Seguros de la Nación 41.155 del 6 de diciembre de 2017.

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 invalidez por inconstitucional y la nulidad absoluta e insanable del decreto del Poder Ejecutivo nacional 669/19 de fecha 27 de septiembre de 2019.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 8 de agosto de 2024.

*Anabel Fernández Sagasti. – Mariano Recalde. – María T. M. González. – Ana C. Gaillard. – Ramiro Gutiérrez. – Vanesa R. Siley.*

## INFORME

### I. Antecedentes y conceptualización

La Constitución Nacional, antes de la reforma de 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 fuera 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.

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.<sup>1</sup>

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 tipificados en nuestra Constitución Nacional: *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, conjuntamente 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,

1. 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 rígido de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

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 5°, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

En este sentido, a propuesta de los respectivos bloques de las Cámaras, los presidentes de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han emitido los instrumentos legales correspondientes, designando a los señores senadores y diputados miembros, integrando formalmente la comisión.

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 solo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

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.

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.

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

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 propone 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.

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,<sup>1</sup> 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, también se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

Entre los antecedentes en derecho comparado más antiguos, se detecta la presencia de estos instrumentos

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

2. Miguel Á. 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.

3. 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 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 orden de ideas, es criterio de esta comisión plantear un razonamiento acabado 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.

En este sentido, este 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.

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”.<sup>4</sup>

Es menester tener en cuenta que, al supuesto fáctico, del dictado del decreto, 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.

La ley 26.122, en el título III, capítulo I, referido a los decretos de necesidad y urgencia, establece que “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 sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

## II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto de necesidad y urgencia 669 del Poder Ejecutivo nacional, dictado el 27 de septiembre de 2019 y publicado en el Boletín Oficial el 30 de septiembre del corriente, mediante el cual se modifican la leyes 24.557, sus modificaciones y 27.348 y la resolución de la Superintendencia de Seguros de la Nación, 41.155, del 6 de diciembre de 2017.

## III. Análisis de los requisitos formales y sustanciales

### 1. Aspectos formales

La lectura del artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos

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



formales: *a)* la firma del señor jefe de Gabinete de Ministros y *b)* el envío del decreto a la Comisión Bicameral Permanente para su control dentro del plazo de 10 días desde su sanción. En igual sentido, el artículo 99, inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que "... no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos [...] agregando luego: que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros".

Desde el punto de vista formal, la norma cumple con los requisitos exigidos: fue decidido en acuerdo general de ministros, refrendado, conjuntamente, por el jefe de Gabinete de Ministros (artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional); y remitido a la comisión dentro del plazo previsto (artículo 99, inciso 3, cuarto párrafo, de la Constitución Nacional).

Asimismo, se encuentra cumplido el otro requisito formal referido al control por parte de esta comisión, en virtud de lo cual se eleva el despacho pertinente de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la ley 26.122.

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 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 el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.<sup>1</sup>

## 2. Aspectos sustanciales

Desde la perspectiva sustancial, es pertinente detenerse en la concurrencia del presupuesto habilitante contemplado en la Constitución Nacional para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia. Esto es, la presencia de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes.

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen, en el cual se señala que "existe una marcada diferencia entre el dictado, por parte del Poder Ejecutivo, de una disposición de carácter legislativo, cuando la misma ha sido dictada en virtud de la circunstancia excepcional que prevé el tercer párrafo del inciso 3 del artículo 99 y cuando la misma es el resultado del ejercicio de una delegación legislativa. En el primer caso no existe una actuación previa del Congreso, mientras que, en el

segundo, este ya ha puesto de manifiesto su voluntad de transferir su potestad al Poder Ejecutivo, respecto a una materia determinada, con plazo para su ejercicio y de conformidad con ciertas bases. Esta circunstancia justifica que el control de la Comisión Bicameral Permanente sea mayor en el caso de los decretos de necesidad y urgencia (en los que el Poder Ejecutivo ha dictado la disposición de motu proprio) que en el caso de la delegación legislativa (a través de la que el Poder Legislativo le ha encomendado al Poder Ejecutivo el dictado de una ley, estableciendo las "bases de la delegación"). En el primer caso el Congreso tiene una participación *ex post*, mientras que en el segundo tiene una participación *ex ante*".

Desde la perspectiva sustancial, es pertinente detenerse en la concurrencia del presupuesto habilitante contemplado en la Carta Magna para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia, esto es como mencionamos anteriormente en el punto 1, la presencia de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes.

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.

Es menester señalar que de la letra del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, transcripto recientemente, surge que 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 la Constitución para la sanción de las leyes y no se tratara de las materias excluidas, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia.

La CSJN ha interpretado en los casos "Verrocchi";<sup>2</sup> "Cooperativa del Trabajo Fast Limitada" y más recientemente en "Consumidores Argentinos" que, para que el presidente pueda ejercer legítimamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias:

*a)* Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución Nacional, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ser acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen la reunión o traslado de los legisladores;

1. Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde 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.

2. "Verrocchi, Ezio D. c/ Administración Nacional de Aduanas", CS, 1999/8/19, Fallos, 322:1726, La Ley, 1999-E:590.

b) Que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser inmediata, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

De esto se desprende que el Poder Ejecutivo no podría dictar un decreto de necesidad y urgencia ante el rechazo de un proyecto de ley por el Congreso, ante la falta de acuerdo de los bloques para su tratamiento o ante la falta de quórum para sesionar. Tampoco es suficiente que el Congreso Nacional se encuentre en receso, porque siempre puede ser convocado a sesiones extraordinarias por el propio Poder Ejecutivo.

Por caso, Comadira ha señalado que: “La sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno, de quórum o mayorías propias para imponer sus criterios, no puede, por eso, ser, por sí sola, razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente, la situación planteada”.<sup>1</sup>

En un Parlamento con representación por medio de los partidos políticos, todo el procedimiento parlamentario con sus controversias, discursos y réplicas se vuelve fundamental para la democracia, pues tiende a la consecución de acuerdos, conduce a que nos acerquemos a una idea más pluralista respecto a la voluntad popular. Al quedar agrupados en sectores la totalidad de los ciudadanos, brota la posibilidad de deliberación, negociación y acuerdo para la formación de la voluntad colectiva por medio de la conformación de las mayorías, en la deliberación entre mayorías y minorías, y en la posibilidad del surgimiento de posibles alianzas.

Las democracias están asentadas y basadas en intereses comunes que garantizan en cierto modo su estabilidad representada a través de las instituciones, entre las cuales sobresale el Congreso de la Nación. El Poder Ejecutivo nacional lamentablemente se ha mostrado incapaz de cumplir la ley, es decir, el principio fundamental en que se asienta la convivencia pacífica, tal vez porque el principio fundamental no coincide con su objetivo fundamental de avanzar sobre todos los mecanismos de división y de control del poder.

Asimismo, corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o el dictado de un decreto de necesidad y urgencia.<sup>2</sup> La referencia a una situación de urgencia no puede cons-

tituir una afirmación meramente dogmática como para justificar por sí la emisión de disposiciones de carácter legislativo. Deben además descartarse situaciones de emergencia ya tratadas por el legislador con anterioridad y donde ya fijó una determinada pauta.

La Constitución no innova en cuanto a la causa habilitante de competencia legislativa en el Poder Ejecutivo, que siempre debe ser una real emergencia pública en la sociedad: no basta con invocarla, debe existir verdaderamente y ser susceptible de comprobación jurisdiccional. La admisibilidad del reglamento de necesidad y urgencia es excepcional.

La norma constitucional precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.<sup>3</sup> Pues bien, debe tratarse de una situación de carácter extraordinario o excepcional, esto es, un hecho no habitual, imprevisible o difícilmente previsible, que impida cumplir con el trámite parlamentario.

Es menester señalar que el convencional Raúl Alfonsín ha dicho que las circunstancias excepcionales suponen la existencia de una emergencia significativa y necesidad súbita que imposibilite que los cometidos estatales se cumplan por los medios ordinarios del procedimiento legislativo.<sup>4</sup>

Asimismo, 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.<sup>5</sup>

Asimismo, 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 Nacional<sup>6</sup> 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

1. Comadira, Julio R.: *Los derechos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional*. La Ley, 1995-B:825.

2. CSJN, 19/8/1999, “Verrocchi, Ezio Daniel c/Poder Ejecutivo nacional - Administración Nacional de Aduanas s/acción de amparo”, Fallos, 322:1726.

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

4. *Convención Nacional Constituyente*, Ministerio de Justicia de la Nación, p. 2729.

5. Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”, columna de opinión, *La Ley*, 27/2/01.

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

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.

Como ha señalado el flamante procurador del Tesoro y eximio administrativista Carlos Balbín: “El decreto de necesidad, es el acto de alcance general con contenido y rango de ley dictado por el Poder Ejecutivo en ejercicio de un apoderamiento constitucional, sin habilitación previa. A su vez el decreto es de carácter extraordinario y provisorio ya que, por un lado solo procede cuando están presentes los supuestos de hecho tasados en el texto constitucional y por el otro, el decreto debe ser aprobado posteriormente y de modo inmediato por el Congreso”.<sup>1</sup>

La Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció dos supuestos que, en principio, son los únicos que configuran los casos de excepción que impiden, en términos constitucionales, seguir el trámite parlamentario ordinario y, por lo tanto, constituyen el presupuesto necesario para que el Ejecutivo pueda dictar actos materialmente legislativos.

Siguiendo la postura del doctor Balbín: “Así, por un lado, la imposibilidad material de reunir el Congreso para sesionar, y por el otro, la necesidad de que la medida legislativa tenga carácter rápido y expedito para que resulte eficaz. En efecto, y volviendo al precedente ‘Verrocchi’, la CSJN sostuvo que el presupuesto para el dictado del DNU es que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse materialmente por razones de fuerza mayor (por caso, acciones bélicas o desastres naturales), y cuando la situación que requiera 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”.<sup>2</sup>

Volviendo al 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”.<sup>3</sup>

Si la emergencia no existe, o lo que el reglamento resuelve nada tiene que ver con la emergencia, entonces es inconstitucional. Por lo demás, la urgencia debe ser de tal índole “que circunstancias excepcionales hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución para la sanción de las leyes”.

En ese esquema, cabe recordar que nuestro máximo tribunal, interpretando el alcance del presupuesto habilitante del dictado de los decretos de necesidad y urgencia, sostuvo que “únicamente en situaciones de grave trastorno que amenacen la existencia, la seguridad o el orden público o económico, que deben ser conjuradas sin dilaciones puede el Poder Ejecutivo nacional dictar normas que de suyo integran las atribuciones del Congreso, siempre y cuando sea imposible a éste dar respuesta a las circunstancias de excepción”.<sup>4</sup>

En esa misma decisión, también sostuvo que “el ejercicio de la prerrogativa en examen está sujeto a reglas específicas que exigen un estado de excepción y el impedimento de recurrir al sistema normal de formación y sanción de las leyes...”.

En otro precedente fue incluso más estricto, al requerir “condiciones de rigurosa excepcionalidad” o cuando esté en juego “la preservación de la vida misma de la nación y del Estado.”<sup>5</sup>

Pues bien, el dictado del decreto sub examine conlleva no reconocer los límites constitucionales/legales de los poderes del Estado, toda vez que no existe verdadera necesidad y urgencia que justifique su dictado. Las prácticas últimas del oficialismo dan a entender que consideran un estorbo indebido la “interferencia” del Parlamento en el control sobre el Poder Ejecutivo. Fuerza, de modo completamente voluntarista, los hechos y las circunstancias para justificar la existencia –ficticia– de una situación de necesidad y urgencia que habilite el dictado de este tipo de medidas.

En los fundamentos del decreto bajo examen, donde se lee: “Que a los efectos de asegurar en forma fiel y oportuna las garantías y fines enunciados, resulta urgente abordar en forma preferente e inmediata dicha reforma” no queda claro cuál es la urgencia del dictado de esta medida.

Más aún, en el propio texto del decreto examinado se dice que “el curso de los términos previstos en el decreto 256 del 24 de diciembre de 2015 y la acordada 2/2016 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y el lapso pendiente hasta el inicio del próximo período de sesiones ordinarias, impiden seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que el Poder Ejecutivo nacional adopta la presente medida con carácter ex-

1. Balbín, Carlos: *Tratado de derecho administrativo*, La Ley, 2015, tomo I, p. 699.

2. Balbín, Carlos, ob. cit., p. 706.

3. 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.

4. CSJN, 7/12/2004, “Leguizamón Romero, Abel y otra c/ I.S.S.J y P. s/ordinario”, *Fallos*, 327:5559.

5. CSJN, 24/11/1998, “Della Blanca, Luis Enrique y Luna, Jorge Omar c/Ind. Met. Pescarmona S.A. s/ordinario”, *Fallos*, 321:3123.

cepcional, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el inciso 3 del artículo 99 de la Ley Fundamental”.

En línea con lo precedentemente expuesto no está demostrado, en palabras del máximo tribunal, que sea imposible dictar la ley correspondiente 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 (v. gr.: existencia de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal) o que la situación tratada sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

Así, el Poder Ejecutivo dejó en claro que no existían ni la emergencia ni la urgencia que los escasos y débiles considerandos del decreto pretenden justificar.

En el análisis específico del DNU 669/19 cuenta con dos puntos de inconstitucionalidad, el primero es que ordena se aplique en forma retroactiva a los casos en que el accidente ocurrió con anterioridad a la publicación del decreto. El segundo punto es modificar el régimen de actualización e intereses dispuesto en el citado artículo 11 de la ley 27.348 (12 LRT), es decir que se alteró la cuantificación de las prestaciones obligacionales debidas.

La materia tratada no ameritaba razones de necesidad y urgencia que efectivamente justificaran la imposibilidad de alcanzar los resultados buscados por intermedio del ejercicio de la función legislativa del Honorable Congreso de la Nación. Tampoco se advierte que estén configurados los presupuestos referidos a la imposibilidad de seguir el trámite ordinario en forma inmediata (cfr. artículo 99, inciso 3, Constitución Nacional). Es evidente la inexistencia de circunstancias excepcionales, pues mantener la sustentabilidad y solvencia del Sistema de Riesgos del Trabajo no habilita una norma de excepción y de urgencia. Es claro que no puede sostenerse que el mencionado decreto supera el test de constitucionalidad desde su origen.

La intención declarada por el Poder Ejecutivo Nacional en los considerandos del decreto 669/19 fue incluir una tasa de actualización que evite los efectos de procesos inflacionarios ‘afecten desfavorablemente la cuantía del monto del “Ingreso Base”’, sin embargo, la fórmula elegida –mediante RIPTE– no beneficiaba a los trabajadores en ese momento, ya que suprimió la aplicación de la tasa de interés determinada por la ley 27.348 que comprendía los intereses moratorios, intereses que el DNU se fagocitó. La ecuación en ese momento del 2019 era favorable a las ART porque el RIPTE estaba anclado y la tasa de interés fijada por una ley impulsada por el propio gobierno nacional en el 2017 estaba elevadísima.

El inciso 1 ordena calcular el IBM con el promedio mensual de todos los salarios devengados durante el año anterior a la primera manifestación invalidante, o

en el tiempo de prestación de servicio si fuera menor, actualizados por la variación del índice Ripte.

El inciso 2 ordena se actualice con ‘tasa Ripte’ el monto indemnizatorio desde la fecha de la primera manifestación invalidante y hasta la fecha en que deba realizar la puesta a disposición de la indemnización. Es decir que se aplica el índice de actualización al IBM ya actualizado (colisiona con los artículos 7º y 10 de la ley 23.928, modificados por el artículo 4º de la ley 25.561 y omite de esta forma la aplicación de intereses moratorios al total del monto debido previamente cuantificado por la fórmula del artículo 14 LRT).

Pretender asimilar una variable de actualización (índice RIPTE) con las tasas de interés que se manejan en el mercado financiero no sólo es un dislate, sino que dicho índice depende de variables micro económicas que en determinadas coyunturas pueden estar dissociadas de la realidad que impera en el mercado financiero, pues las tasas de interés contienen otras variables macro y micro económicas de la realidad, más amplias que las variables que componen el índice referido (que es sólo el promedio de las remuneraciones de los trabajadores estables).

La referida modalidad de ajuste que se implementó por la ley 27.348 “para evitar que los efectos de procesos inflacionarios afecten desfavorablemente la cuantía del monto del Ingreso Base”, no tuvo el efecto esperado, pues la manera en que evolucionaron las variables macroeconómicas y ue incidieron en las tasas bancarias, determinó que ese método de ajuste no alcance el fin último pretendido, que era la sustentabilidad del sistema de riesgos del trabajo por encima del principio “neminem laedere” (artículo 19 Constitución Nacional).

El Poder Ejecutivo nacional dice en los fundamentos del DNU: “Que se advierte que actualmente el rendimiento financiero de los activos de la industria aseguradora es del orden del cuarenta y dos por ciento (42 %) promedio, mientras que la tasa de interés vigente para las indemnizaciones por contingencias previstas en la ley 24.557 y sus modificaciones, asciende a niveles cercanos al noventa por ciento (90 %). Que además del referido desequilibrio sistémico, el ajuste de las obligaciones de las aseguradoras mediante la aplicación de tasas financieras ha llevado a desnaturalizar los derechos de los trabajadores beneficiarios del sistema, haciendo que las indemnizaciones que les corresponden, legalmente orientadas a la finalidad reparadora de los daños sufridos por ellos, generen rendimientos financieros dissociados del daño a reparar y ajenas al propósito que inspira la norma”.

El sujeto protegido dejó de ser el trabajador –cfr. artículo 14 bis Constitución Nacional– y pasó a ser las aseguradoras de riesgo: “Que la situación descripta crea incentivos adversos para el propósito del sistema ya que el descalce entre el rendimiento financiero de los activos de las Aseguradoras y la ultra utilidad



en favor de los beneficiarios resultante de la actualización de sus pasivos, fomenta la litigiosidad (y los costos concomitantes) desalentando el logro de acuerdos conciliatorios que permitan acelerar los plazos de pago a los beneficiarios del sistema [...] Que la perjudicial asimetría de tratamiento entre los pasivos y activos de las compañías de seguros podría provocar un riesgo sistémico que la presente medida buscar evitar. Que los incrementos desmedidos de las potenciales indemnizaciones como consecuencia de la aplicación de la tasa activa prevista en la ley 24.557 y sus modificaciones, tanto en los siniestros en instancia administrativa como en los pasivos judiciales, en relación con los rendimientos financieros de los activos con los que las Aseguradoras respaldan esos compromisos, son perjudiciales para la necesaria solvencia del sistema”.

Se dispuso en procura de asegurar la continuidad de las condiciones de sostenibilidad del Sistema de Riesgos del Trabajo, propiciando la protección de los asegurados y trabajadores mediante un sistema financieramente viable, la aplicación de un método de actualización relacionado con la variación de las remuneraciones que permitiera determinar montos indemnizatorios dentro de los “niveles correspondientes con la naturaleza de los daños resarcibles efectivamente sufridos por los trabajadores accidentados, respetando los objetivos de certidumbre, proporcionalidad y razonabilidad de las indemnizaciones, que hacen a los equilibrios financieros del sistema”. Es decir, se sustituyó la tasa de interés prevista en el artículo 11 de la ley 27.348 por el equivalente derivado del RIPTE.

Es evidente que el propósito del Poder Ejecutivo nacional fue proteger los activos las aseguradoras morigerando los montos indemnizatorios debidos.

Durante los años 2020 a 2023 las condiciones macro y micro económicas imperantes –que condicionan las regulaciones del BCRA y las negociaciones paritarias colectivas– demostraron una inversión de las variables antes descriptas, por ello la SRT licuó la fórmula de cálculo de la variación del RIPTE mediante resolución de la superintendencia.

Por otro lado, no puede impedir la aplicación de intereses moratorios que deben ser determinados por los jueces –materia discrecional–. Es decir que, sin la aplicación de los intereses debidos al propio sistema de actualización implementado por el decreto, la invalidez es evidente ya que anula los artículos 767 y 768 CCyCN.

Aun así, en última instancia cabe aclarar que, ante las modificaciones coyunturales y macroeconómicas ocurridas, no siempre fue así la inversión proporcional de las variables y puede no serlo en un futuro. Por ello es que no debe supeditarse el análisis de los parámetros del decreto o su constitucionalidad a los resultados aritméticos que arrojen las distintas variables a tener en cuenta. Las mejoras de las prestaciones dinerarias no otorgan razonabilidad ni validez constitucional a un decreto que fue concebido a los fines de tutelar al deudor de la obligación principal, que es la de dar cobertura y prevención a los riegos sufridos por y en ocasión del trabajo (cfr. artículo 6º, LRT).

El dictado del referido DNU 669/19 no tiene fundamento de legitimación en la hipótesis de “necesidad y urgencia” porque si quiera se ha intentado que el Congreso de la Nación diera tratamiento a una iniciativa legislativa de parte del Poder Ejecutivo nacional. Por ende, no puede siquiera invocarse la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes.

Además, no puede ampararse en su propia torpeza o impericia, me refiero a la necesidad que tuvo el Poder Ejecutivo nacional de “seguir corrigiendo” los desfases del sistema financiero que generó la política monetaria llevada adelante a la fecha en que se dictó el decreto cuestionado (cfr. exposición de motivos). Ello para nada se trasluce en una supuesta “necesidad”.

En consecuencia, ninguna de las circunstancias aludidas impide el cumplimiento del trámite constitucional de formación y sanción de las leyes y, por ende, no habilitan el dictado de una medida de esta naturaleza.

#### IV. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales, pero no cumpliendo los requisitos sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 669/2019, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la invalidez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 669 de fecha 27 de septiembre de 2019.

Decreto 669/19

*Ana C. Gaillard.*

#### ANTECEDENTE

El expediente 33-J.G.M.-2019 podrá consultarse en la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en el [Trámite Parlamentario N° 148/19](#).