

SESIONES ORDINARIAS

2020

ORDEN DEL DÍA N° 23

Impreso el día 5 de mayo de 2020

Término del artículo 113: 14 de mayo de 2020

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRÁMITE LEGISLATIVO - LEY 26.122

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 367 de fecha 14 de abril de 2020, por el cual se establece que la enfermedad COVID-19, producida por el coronavirus SARS-CoV2, se considerará presuntivamente una enfermedad de carácter profesional –no listada– respecto de los trabajadores que realizan actividades declaradas esenciales en cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio, ordenado por el decreto de necesidad y urgencia 297/20. (38-J.G.M.-2020.)

- I. **Dictamen de la comisión.**
- II. **Dictamen de la comisión.**

I

Dictamen de la comisión

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el expediente 38-J.G.M.-2020, referido al decreto de necesidad y urgencia 367/20 de fecha 14 de abril de 2020, por medio del cual se establece que la enfermedad COVID-19 producida por el coronavirus SARS-CoV2 se considerará presuntivamente una enfermedad de carácter profesional –no listada– respecto de los trabajadores que realizan actividades declaradas esenciales en cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio ordenado por el decreto 297/20.

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 367 de fecha 14 de abril de 2020.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 29 de abril de 2020.

Marcos Cleri. – Lucía B. Corpacci. – Pablo G. González. – Pablo R. Yedlin. – Anabel Fernández Sagasti. – María T. González. – Daniel A. Lovera. – Mariano Recalde. – Guillermo E. M. Snopce.

INFORME

I. *Antecedentes*

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

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder y que 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.¹

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos

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

tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificadas 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, 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.

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho –la necesidad urgente– habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.¹

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

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

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

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

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

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

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

En este sentido, 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”.²

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.³

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso “Peralta”,⁴ ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no

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

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

4. *La Ley*, 1991-C:158.

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

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional¹ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”,² la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legi-

timación activa; lo mismo sostuvo respecto del Defensor del Pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

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

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

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

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

En cambio, en el caso “Verrochi”³ cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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

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

2. *La Ley*, 1997-E:884.

3. “Verrocchi, Ezio D. c/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, *Fallos*, 322:1726, *La Ley*, 1999-E, 590.

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

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

En el caso “Risolia de Ocampo”,¹ se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”,² la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95, que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

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

A juicio de la CSJN, dicha ratificación importaba la intervención del Congreso en los términos que señala la Constitución y un reconocimiento de la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo nacional.

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “... la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa

un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que –en uso de facultades privativas– compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...” (considerando 6°).

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

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

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

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

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

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

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

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

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 propuso el legislador.

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

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

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,¹ 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.²

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.³

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

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

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

3. Ekmekdjian se encuentra ente 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 elaborada por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica 1853/60.

normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”.¹

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 367 de fecha 14 de abril de 2020, por medio del cual se establece que la enfermedad COVID-19, producida por el coronavirus SARS-CoV2, se considerará presuntamente una enfermedad de carácter profesional –no listada– respecto de los trabajadores que realizan actividades declaradas esenciales en cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio ordenado por el decreto 297/20.

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”.

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 formales: *a)* la firma del señor jefe de Gabinete de Ministros y *b)* el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. 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” [...] “los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

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 vigen-

cia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.²

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscrita en acuerdo general de ministros, conforme el 99, inciso 3, párrafos 3° y 4°, y artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional, toda vez que permite distinguir como requisitos formales la firma del jefe de Gabinete de Ministros y remitido a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

2. Aspectos sustanciales.

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 367/20.

El decreto bajo análisis determina que la enfermedad COVID-19 se considera presuntamente una enfermedad de carácter profesional –no listada– para los trabajadores que realizan actividades esenciales y mientras se encuentre vigente el aislamiento preventivo, social y obligatorio (decreto 297/20). En el caso de los trabajadores de la salud, la medida regirá hasta sesenta (60) días posteriores a la finalización de la ampliación de la emergencia sanitaria establecida por el decreto 260/20.

El Poder Ejecutivo dispone que las aseguradoras de riesgos del trabajo (ART) no podrán rechazar la cobertura de la contingencia. Una vez tomado conocimiento de la denuncia y confirmado el diagnóstico deberá otorgar al trabajador de manera inmediata las prestaciones médicas previstas en la ley 24.557, de riesgos del trabajo.

La Comisión Médica Central (CMC) determinará en cada caso el carácter profesional de la mencionada enfermedad y la relación de causalidad directa e inmediata del COVID-19 con el trabajo esencial desarrollado en el marco del aislamiento.

En el caso de que un trabajador se enferme y en su lugar de trabajo se compruebe la existencia de un número relevante de infectados por la patología mencionada en el decreto, la Comisión Médica Central podrá invertir la relación de causalidad a favor del trabajador siempre y cuando realice tareas esenciales.

Para los trabajadores de la salud, en el caso de contagiarse de COVID-19, se establece una relación directa e inmediata con la labor efectuada, salvo que se demuestre en el caso concreto, la inexistencia de este último supuesto fáctico.

Las prestaciones médicas deberán ser otorgadas y financiadas hasta sesenta (60) días posteriores de finalizado el aislamiento preventivo, social y obliga-

1. 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.

2. 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.

torio. El costo de las prestaciones médicas para los trabajadores de actividades esenciales será imputado al Fondo Fiduciario de Enfermedades Profesionales.

La Superintendencia de Riesgos del Trabajo, como órgano de contralor de las ART, establecerá las normas relativas al procedimiento de actuación ante la Comisión Médica Central.

Por último, las disposiciones del decreto 367/20 se aplicarán a aquellas contingencias cuya primera manifestación invalidante se haya producido a partir de la entrada en vigencia del decreto 297/20 de fecha 19 de marzo de 2020.

El decreto analizado forma parte de un conjunto de decisiones adoptadas por el gobierno nacional como respuesta al avance y propagación en nuestro país del virus COVID-19 (o coronavirus), que alcanzó el nivel de pandemia mundial formalmente declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el pasado 11 de marzo.

Cabe mencionar que, en nuestro país, ya se encontraba vigente la declaración de emergencia establecida por la ley 27.541, de solidaridad social y reactivación productiva, promulgada el día 23 de diciembre de 2019. Por medio de esta ley se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social. Por lo tanto, ya existía previo a la pandemia un contexto de emergencia sanitaria formalmente reconocida por el Congreso de la Nación.

Posteriormente, y en este marco, el presidente de la Nación emitió el decreto 260/20, por el cual confirmó la declaración de emergencia sanitaria y la extendió por el plazo de un año. Allí se tomaron medidas similares a las que se han adoptado en países de la región como Uruguay, Paraguay, Colombia, y la Unión Europea, siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en esta materia. Entre otras recomendaciones, la OMS destacó que los países deberán encontrar un delicado equilibrio entre la protección de la salud, la minimización de los trastornos sociales y económicos, y el respeto de los derechos humanos.

En los días siguientes, y en la misma estrategia, el Poder Ejecutivo estableció la prohibición de ingreso al territorio nacional para personas extranjeras no residentes en el país por un plazo de quince (15) días corridos (decreto 274/20) y, a los fines de evitar la rápida propagación del virus, dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (decreto 297/20).

En todo este contexto, el Poder Ejecutivo emitió el decreto 367/20 que hoy analizamos con la finalidad de mitigar el impacto local de la emergencia sanitaria internacional y el aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto por el decreto 297/20. El decreto dispone que la enfermedad COVID-19 producida por el coronavirus SARS-CoV2 se considerará presuntivamente enfermedad profesional –no listada– para los trabajadores que realicen tareas esenciales

durante el aislamiento social, preventivo y obligatorio. Estas disposiciones tienen como objetivo paliar los efectos de las medidas restrictivas vigentes con la finalidad de proteger la salud, la integridad de los trabajadores e implementar políticas de seguridad, para todas aquellas personas que deben a pesar del aislamiento concurrir a sus lugares de trabajo con el riesgo de contagiarse del COVID-19. La Organización Mundial del Trabajo sostiene que las patologías contraídas por la exposición en el trabajo a dicho agente patógeno podrían considerarse como enfermedades profesionales. Por esta razón, el Poder Ejecutivo establece que sea considerada una enfermedad profesional en el marco de la ley 24.557, de riesgos del trabajo que tiene como objetivos la prevención de los riesgos y la reparación de los daños derivados del trabajo.

Consideramos que el decreto 367/20 cumple íntegramente con los requisitos de necesidad y urgencia establecidos en nuestra Carta Magna y va de la mano con la interpretación que ha hecho nuestra Corte Suprema en la materia. La coyuntura actual evidencia la existencia de hechos de fuerza mayor que impiden que el Congreso pueda reunirse y deliberar de forma ordinaria. Existen dificultades de índole técnica y logística sin precedentes que impiden el desarrollo de la tarea legislativa de modo presencial en un marco de normalidad; todo ello sin perjuicio de las recomendaciones sanitarias que promueven medidas de distanciamiento social, al tiempo que desaconsejan la realización de todo tipo de eventos masivos que pudieran representar una aglomeración de personas.

Por otro lado, la rápida propagación del COVID-19 requiere que se tomen medidas de carácter urgente no compatibles con los plazos legislativos. La situación de emergencia antes explicada coincide con la interpretación realizada por la CSJN en el Fallo “Verrochi” para la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia.

De esta manera verificamos que existe una coyuntura política de emergencia reconocida por el mismo Congreso de la Nación en la que se enmarca la emisión del decreto de necesidad y urgencia 367/20.

La imperiosa necesidad de resolver la situación descrita configura una problemática que torna imposible el cumplimiento de los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional, para la sanción de las leyes.

IV. 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 367/20, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y todo ello 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 367 de fecha 13 de abril de 2020.

Decreto 367/20

Marcos Cleri.

II

Dictamen de la comisión

Honorable Congreso:

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 38-J.G.M.-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 367 del Poder Ejecutivo nacional, del 13 de abril de 2020, mediante el cual se dispuso, entre otras medidas complementarias, que la enfermedad COVID-19 producida por el coronavirus SARS-CoV2 se considerará presuntivamente una enfermedad de carácter profesional –no listada– en los términos del apartado 2, inciso b), del artículo 6° de la ley 24.557, respecto de los trabajadores dependientes excluidos mediante dispensa legal y con el fin de realizar actividades declaradas esenciales, del cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio ordenado por el decreto 297/20 y sus normas complementarias, y mientras se encuentre vigente la medida de aislamiento dispuesta por esas normativas, o sus eventuales prórrogas, salvo el supuesto previsto en el artículo 4° del mismo decreto.

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 367, del 13 de abril de 2020.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen es remitido directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 28 de abril de 2020.

*Omar B. De Marchi. – Gustavo Menna. –
Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli.*

INFORME

1. Introducción

Por medio del expediente 38-J.G.M.-2020 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 367, del Poder Ejecutivo Nacional, del 13 de abril de 2020, mediante el cual se dispuso, entre otras medidas complementarias, que la enfermedad COVID-19 producida por el coronavirus SARS-CoV2 se considerará presuntivamente una enfermedad de carácter profesional –no listada– en los términos del apartado 2, inciso b), del artículo 6° de la ley 24.557, respecto de los trabajadores dependientes excluidos mediante dispensa legal y con el fin de realizar actividades declaradas esenciales, del cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio ordenado por el decreto 297/20 y sus normas complementarias, y mientras se encuentre vigente la medida de aislamiento dispuesta por esas normativas, o sus eventuales prórrogas, salvo el supuesto previsto en el artículo 4° del decreto.

En los considerandos se expone que, en atención a las consecuencias socioeconómicas resultantes de la propagación del coronavirus, se estimó necesario formular e implementar de inmediato políticas laborales y de seguridad social coordinadas para tutelar la salud de los trabajadores con riesgo de exposición al virus SARS-CoV2, por el hecho o en ocasión de su desempeño laboral, realizado en ejercicio de la dispensa de aislamiento precedentemente aludida.

En tal sentido, se recordó que con la sanción de la ley 24.557 nuestro país ha adoptado un régimen en materia de prevención y reparación de los riesgos del trabajo, inscrito, en razón de varios de los principios e institutos que lo sustentan, en el concepto amplio de la seguridad social.

Los principios de solidaridad y esfuerzo compartido conllevan, en el contexto de la emergencia sanitaria actual del país, la necesidad de implementar acciones destinadas a preservar las condiciones de vida y de trabajo de los sectores en riesgo.

Por tanto, merecen prioritaria protección aquellos trabajadores que, debidamente identificados e identificadas por sus empleadores, se encuentren desarrollando actividades laborales determinables, consideradas previamente esenciales por el artículo 6° del decreto 297/20 o en sus normas complementarias y que, en función de ellas, se hallen prestando tareas durante el aislamiento social, preventivo y obligatorio y, en el caso del personal de salud, también una vez finalizado el mismo, mientras se encuentre vigente la emergencia sanitaria prevista en el decreto 260/20.

Así, con el objeto de asistir al correcto funcionamiento prestacional del sistema de riesgos del trabajo frente a la necesidad de brindar cobertura a específicas enfermedades profesionales que, en razón de sus características propias, podrían resultar de alto impacto desde un punto de vista económico, mediante el decreto 590 de fecha 30 junio de 1997 se creó el Fondo para Fines Específicos, posteriormente denominado Fondo Fiduciario de Enfermedades Pro-

fesionales, por imperio del decreto 1.278 del 28 de diciembre de 2000.

El referido fondo fiduciario, administrado por cada una de las aseguradoras de riesgo de trabajo (A.R.T.), se financia, entre otras fuentes, mediante una porción de las alcuotas de afiliación percibidas en razón de los contratos correspondientes, por lo que se encuentra conformado por recursos procedentes del sistema productivo argentino.

En este escenario, y dado el alcance mundial de la actual pandemia, resultó pertinente destacar que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha llevado a cabo un análisis pormenorizado sobre las disposiciones fundamentales de las normas internacionales del trabajo pertinentes en el contexto del brote del nuevo coronavirus COVID-19, publicado el 27 de marzo de 2020, sosteniendo que las patologías contraídas por exposición en el trabajo a dicho agente patógeno podrían considerarse como enfermedades profesionales, en razón de lo cual otros países –tales como España, Uruguay y Colombia– han declarado que la afección producida por la exposición de los trabajadores y las trabajadoras al nuevo coronavirus, durante la realización de sus tareas laborales, reviste carácter de enfermedad profesional.

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 que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la 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 367/20

Bajo los fundamentos expuestos, el decreto dispuso, en el artículo 1°, que la enfermedad COVID-19 producida por el coronavirus SARS-CoV2 se considerará presuntivamente una enfermedad de carácter profesional –no listada– en los términos del apartado 2, inciso b), del artículo 6° de la ley 24.557, respecto de los trabajadores dependientes excluidos mediante dispensa legal y con el fin de realizar actividades declaradas esenciales, del cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio ordenado por el decreto 297/20 y sus normas complementarias, y mientras se encuentre vigente la medida de aislamiento dispuesta por esas normativas, o sus eventuales prórrogas, salvo el supuesto previsto en el artículo 4° del presente decreto.

Del mismo modo, se estableció que las aseguradoras de riesgos del trabajo (ART) no podrán rechazar la cobertura de las contingencias previstas en el artículo 1° del presente y deberán adoptar los recaudos necesarios para que, al tomar conocimiento de la denuncia del infortunio laboral acompañada del correspondiente diagnóstico confirmado emitido por entidad debidamente autorizada, el trabajador damnificado reciba, en forma inmediata, las prestaciones previstas en la ley 24.557 y sus normas modificatorias y complementarias (artículo 2°).

Asimismo, se estipuló que la determinación definitiva del carácter profesional de la mencionada patología quedará, en cada caso, a cargo de la Comisión Médica Central (CMC) establecida en el artículo 51 de la ley 24.241, la que entenderá originariamente, a efectos de confirmar la presunción atribuida en el artículo 1° del presente y procederá a establecer, con arreglo a los requisitos formales de tramitación y a las reglas de procedimiento especiales que se dicten por vía reglamentaria del presente decreto, la imprescindible y necesaria relación de causalidad directa e inmediata de la enfermedad denunciada con el trabajo efectuado en el referido contexto de dispensa del deber de aislamiento social, preventivo y obligatorio, en los términos especificados en el artículo 1°.

Por otro lado, se dispuso en el artículo 4° que, en los casos de trabajadoras y trabajadores de la salud, se considerará que la enfermedad COVID-19, producida por el coronavirus SARS-CoV2, guarda relación de causalidad directa e inmediata con la labor efectuada, salvo que se demuestre, en el caso concreto, la inexistencia de este último supuesto fáctico. Esta presunción y la prevista en el artículo 1° del presente rigen, para este sector de trabajadores y trabajadoras, hasta los sesenta (60) días posteriores a la finalización de la vigencia de la declaración de la ampliación de emergencia pública en materia sanitaria realizada en el decreto 260/20, y sus eventuales prórrogas.

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 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. Solo 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 367/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje elevado a esta comisión.

Asimismo, está acreditado que el decreto 367/20 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 Permanente de Trámite Legislativo el 22 de abril de 2020. 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 “Risolía 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 *sub lite* es que este 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 cívico.

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 367/20, 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, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, para los segmentos más vulnerables.

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 segmentos involucrados.

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 presente decreto, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

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, las distintas variables expuestas 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 referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 367/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa –de carácter urgente y excepcional– que busca garantizar eficazmente la situación descrita.

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 367/20, 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 367, del 13 de abril de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 367/20

Luis A. Petri.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 22 de abril de 2020.

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 el artículo 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 367 del 13 de abril de 2020, que se acompaña.

SANTIAGO A. CAFIERO.

Cecilia Gómez Mirada.

Buenos Aires, 19 de marzo de 2020.

VISTO el expediente EX-2020-25188323-APN-DSGA#SLYT, las leyes 19.587, 24.241, 24.557, 26.122, 26.773, 27.348, y 27.541 y sus respectivas modificatorias, los decretos de necesidad y urgencia 1.278 de fecha 28 de diciembre de 2000, 260 de fecha 12 de marzo de 2020 y su modificatorio, 297 de fecha 19 de marzo de 2020, 325 de fecha 31 de marzo de 2020 y 355 de fecha 11 de abril de 2020, los decretos 170 de fecha 21 de febrero de 1996, 658 de fecha 24

junio de 1996 y sus modificatorios, y 590 de fecha 30 de junio de 1997, y

CONSIDERANDO:

Que, el 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del SARS-CoV2 como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) en el marco del Reglamento Sanitario Internacional, para la que los países deben estar preparados en cuanto a la contención, vigilancia activa, detección temprana, aislamiento, manejo de casos, rastreo de contactos y prevención de la propagación de la infección.

Que, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la constatación de la propagación de COVID-19 en nuestro país, el decreto 260 de fecha 12 de marzo de 2020 amplió, por el plazo de un (1) año, la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley 27.541.

Que, en este contexto, y con el fin de proteger la salud pública, mediante el decreto 297 de fecha 19 de marzo de 2020, se estableció para todas las personas que habitan en el territorio nacional o se encontraran en él en forma temporaria la medida de aislamiento social, preventivo y obligatorio desde el día 20 hasta el 31 de marzo inclusive del corriente año.

Que el artículo 6° de la norma citada en el considerando precedente prevé dispensas al deber general de aislamiento social, preventivo y obligatorio respecto de las personas afectadas al cumplimiento laboral de las actividades y servicios declarados esenciales durante la emergencia, indicando que sus desplazamientos deberán limitarse al estricto desempeño de dichas actividades y servicios.

Que, posteriormente, mediante el dictado de diversas decisiones administrativas, se incorporaron nuevas actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia, exceptuando a las personas afectadas a esas tareas, del cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio, y de la prohibición de circular.

Que, asimismo, a través de los decretos 325 de fecha 31 de marzo 2020 y 355 de fecha 11 de abril de 2020, se prorrogó el aislamiento social dispuesto por el decreto 297/20, el que se extenderá hasta el día 26 de abril de 2020 inclusive.

Que, en atención a las consecuencias socioeconómicas resultantes de la propagación del coronavirus, se estima necesario formular e implementar de inmediato políticas laborales y de seguridad social coordinadas para tutelar la salud de los trabajadores y las trabajadoras con riesgo de exposición al virus SARS-CoV2, por el hecho o en ocasión de su desempeño laboral, realizado en ejercicio de la dispensa de aislamiento precedentemente aludida.

Que, con la sanción de la ley 24.557, nuestro país ha adoptado un régimen en materia de prevención y reparación de los riesgos del trabajo, inscrito, en razón

de varios de los principios e institutos que lo sustentan, en el concepto amplio de la seguridad social.

Que los principios de solidaridad y esfuerzo compartido conllevan, en el contexto de la emergencia sanitaria actual del país, la necesidad de implementar acciones destinadas a preservar las condiciones de vida y de trabajo de los sectores en riesgo.

Que merecen prioritaria protección aquellos trabajadores y trabajadoras que, debidamente identificados e identificadas por sus empleadores, se encuentren desarrollando actividades laborales determinables, consideradas previamente esenciales por el artículo 6° del decreto 297/20 o en sus normas complementarias y que, en función de ellas, se hallen prestando tareas durante el aislamiento social, preventivo y obligatorio y, en el caso del personal de salud, también una vez finalizado el mismo, mientras se encuentre vigente la emergencia sanitaria prevista en el decreto 260/20.

Que, con el objeto de asistir al correcto funcionamiento prestacional del sistema de riesgos del trabajo frente a la necesidad de brindar cobertura a específicas enfermedades profesionales que, en razón de sus características propias, podrían resultar de alto impacto desde un punto de vista económico, mediante el decreto 590 de fecha 30 junio de 1997 se creó el Fondo para Fines Específicos, posteriormente denominado Fondo Fiduciario de Enfermedades Profesionales, por imperio del decreto 1.278 de fecha 28 de diciembre de 2000.

Que el referido Fondo Fiduciario de Enfermedades Profesionales, administrado por cada una de las aseguradoras de riesgos del trabajo (ART), se financia, entre otras fuentes, mediante una porción de las alícuotas de afiliación percibidas en razón de los contratos correspondientes, por lo que se encuentra conformado por recursos procedentes del sistema productivo argentino.

Que, dado el alcance mundial de la actual pandemia, resulta pertinente destacar que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha llevado a cabo un análisis pormenorizado sobre las disposiciones fundamentales de las normas internacionales del trabajo pertinentes en el contexto del brote del nuevo coronavirus COVID-19, publicado con fecha 27 de marzo de 2020, sosteniendo que las patologías contraídas por exposición en el trabajo a dicho agente patógeno podrían considerarse como enfermedades profesionales, en razón de lo cual otros países –tales como España, Uruguay y Colombia– han declarado que la afección producida por la exposición de los trabajadores y las trabajadoras al nuevo coronavirus, durante la realización de sus tareas laborales, reviste carácter de enfermedad profesional.

Que las soluciones que se disponen preservan los pilares esenciales del plexo de obligaciones propio del sistema de riesgos del trabajo, así como su viabilidad económica financiera, receptando a la vez la aplica-

ción de elementales principios de justicia social en el actual contexto de emergencia sanitaria.

Que la evolución de la situación epidemiológica exige que se adopten medidas rápidas, eficaces y urgentes, por lo que deviene imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

Que la ley 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación respecto de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que la citada ley determina que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso trata-miento, en el plazo de diez (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la ley 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que han tomado intervención los servicios jurídicos competentes.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – La enfermedad COVID-19 producida por el coronavirus SARS-CoV2 se considerará presuntivamente una enfermedad de carácter profesional –no listada– en los términos del apartado 2, inciso b) del artículo 6° de la ley 24.557, respecto de las y los trabajadores dependientes excluidos mediante dispensa legal y con el fin de realizar actividades declaradas esenciales, del cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio ordenado por el decreto 297/20 y sus normas complementarias, y mientras se encuentre vigente la medida de aislamiento dispuesta por esas normativas, o sus eventuales prórrogas, salvo el supuesto previsto en el artículo 4° del presente decreto.

Art. 2° – Las aseguradoras de riesgos del trabajo (ART) no podrán rechazar la cobertura de las contingencias previstas en el artículo 1° del presente y deberán adoptar los recaudos necesarios para que, al tomar conocimiento de la denuncia del infortunio laboral acompañada del correspondiente diagnóstico confirmado emitido por entidad debidamente autorizada, la trabajadora o el trabajador damnificado reciba, en forma inmediata, las prestaciones previstas en la ley

24.557 y sus normas modificatorias y complementarias.

Art. 3° – La determinación definitiva del carácter profesional de la mencionada patología quedará, en cada caso, a cargo de la Comisión Médica Central (CMC) establecida en el artículo 51 de la ley 24.241, la que entenderá originariamente a efectos de confirmar la presunción atribuida en el artículo 1° del presente y procederá a establecer, con arreglo a los requisitos formales de tramitación y a las reglas de procedimiento especiales que se dicten por vía reglamentaria del presente decreto, la imprescindible y necesaria relación de causalidad directa e inmediata de la enfermedad denunciada con el trabajo efectuado en el referido contexto de dispensa del deber de aislamiento social, preventivo y obligatorio, en los términos especificados en el artículo 1°.

La referida Comisión Médica Central podrá invertir la carga de la prueba de la relación de causalidad a favor del trabajador cuando se constate la existencia de un número relevante de infectados por la enfermedad COVID-19 en actividades realizadas en el referido contexto, y en un establecimiento determinado en el que tuvieren cercanía o posible contacto, o cuando se demuestren otros hechos reveladores de la probabilidad cierta de que el contagio haya sido en ocasión del cumplimiento de las tareas desempeñadas en el marco referido en el artículo 1° del presente.

Art. 4° – En los casos de trabajadoras y trabajadores de la salud, se considerará que la enfermedad COVID-19, producida por el coronavirus SARS-CoV2, guarda relación de causalidad directa e inmediata con la labor efectuada, salvo que se demuestre, en el caso concreto, la inexistencia de este último supuesto fáctico. Esta presunción y la prevista en el artículo 1° del presente rigen, para este sector de trabajadores y trabajadoras, hasta los sesenta (60) días posteriores a la finalización de la vigencia de la declaración de la ampliación de emergencia pública en materia sanitaria realizada en el decreto 260/20, y sus eventuales prórrogas.

Art. 5° – Hasta sesenta (60) días después de finalizado el plazo de aislamiento social, preventivo y obligatorio establecido por los decretos 297/20, 325/20 y 355/20, el financiamiento de las prestaciones otorgadas para la cobertura de las contingencias previstas en el artículo 1° del presente decreto será imputado en un ciento por ciento (100 %) al Fondo Fiduciario de Enfermedades Profesionales.

Las normas complementarias y aclaratorias del presente decreto, emanadas de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) o de la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), en el marco de sus respectivas competencias, establecerán las condiciones y modalidades requeridas a los efectos del reintegro por parte del Fondo Fiduciario de Enfermedades Profesio-

nales de erogaciones efectuadas en cumplimiento de lo prescrito precedentemente y garantizarán el mantenimiento de una reserva mínima equivalente al diez por ciento (10 %) de los recursos de este último, con el objeto de asistir el costo de cobertura prestacional de otras posibles enfermedades profesionales, según se determine en el futuro.

Art. 6° – Facúltase a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) a dictar las normas relativas al procedimiento de actuación ante la Comisión Médica Central (CMC) y a dictar todas las medidas reglamentarias, complementarias y aclaratorias que sean necesarias en el marco de sus competencias.

Art. 7° – Establécese que, por única vez, el feriado del 2 de abril previsto por la ley 27.399 en conmemoración al Día del Veterano y de los Caídos en la Guerra de Malvinas será trasladado al día martes 31 de marzo de 2020.

Art. 8° – La presente medida entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

Art. 9° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

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

Decreto 367/20

ALBERTO Á. FERNÁNDEZ.

Santiago A. Cañero. – Cecilia Gómez Mirada. – Eduardo E. de Pedro. – Felipe C. Solá. – Agustín O. Rossi. – Martín Guzmán. – Matías S. Kulfas. – Luis E. Basterra. – Mario A. Meoni. – Gabriel N. Katopodis. – Marcela M. Losardo. – Sabina A. Frederic. – Ginés M. González García. – Daniel F. Arroyo. – Elizabeth Gómez Alcorta. – Nicolás A. Trotta. – Tristán Bauer. – Roberto C. Salvarezza. – Claudio O. Moroni. – Juan Cabandié. – Matías D. Lammens Núñez. – María E. Bielsa.