



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º: Derogase el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 669/2019.

Artículo 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.



FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El 30 de septiembre del año 2019 se publicó en el Boletín Oficial el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 669/2019 que modificó el artículo 12 de la ley N° 24.557 de Riesgos en el Trabajo.

En su artículo 1, el señalado instrumento modifica el apdo. 2, artículo 12 de la referida ley en cuanto pasa a disponer : “ *Desde la fecha de la primera manifestación invalidante y hasta la fecha en que deba realizarse la puesta a disposición de la indemnización por determinación de la incapacidad laboral definitiva, deceso del trabajador u homologación, el monto del ingreso base devengará un interés equivalente a la tasa de variación de las Remuneraciones Imponibles Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE) en el período considerado*”.

En tanto que su artículo 3 señala: “*Las modificaciones dispuestas en la presente norma se aplicarán en todos los casos, independientemente de la fecha de la primera manifestación invalidante*”.

Resulta necesario señalar que estamos frente a una disposición emanada por el Poder Ejecutivo que modifica la legislación protectoria respecto de las indemnizaciones que perciben quienes sufren accidentes laborales o peor aún con resultado de muerte, pero además esta avanza sobre principios del derecho, elementales para el correcto funcionamiento de la sociedad desconociendo a su vez los principios tuitivos en los que se enmarcan las relaciones laborales y sus leyes protectorias.

Concretamente en lo que respecta a la derogación que propicio respecto de la disposición emanada por el Poder Ejecutivo, señalo los siguientes puntos que sirven de sustento a la derogación que se intenta.

El decreto ha sido dictado invocando el artículo 99 inciso 3º y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional.

El artículo 99 de la Constitución Nacional dice: “*El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: ... 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá*



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

La regla general entonces con relación a la potestad legislativa del Poder Ejecutivo es la total prohibición, ello bajo pena de nulidad absoluta e insanable.

Sólo en casos excepcionales podrá el Poder Ejecutivo emitir disposiciones legales.

De manera tal que el Poder Ejecutivo está habilitado para legislar sólo en aquellos casos en que exista una “situación de grave riesgo social” conforme lo resolvió la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Video Club Dreams” (06.06.95, La Ley 1995-D).

En idéntico sentido se pronunció en los autos Della Blanca Luis E. y otro c. Industria Metalúrgica Pescarmona SA (La Ley 1999-B. 415). Estableciendo que la facultad prevista en el art. 99 inc. 3 de la C.N. solo podía ser ejercida de “**modo excepcional, para conjurar situaciones límites o peligros de efectos catastróficos**” y que “**la única necesidad que justifica el ejercicio de tales poderes excepcionales es la de preservar la vida misma de la Nación y el Estado.**”.

A lo antes expresado debe agregarse que el mismo art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional dispone una veda absoluta para el dictado de decretos de necesidad y urgencia en materia penal, tributaria, electoral en materia de régimen de partidos políticos.

Por su parte el artículo 82 de la Constitución Nacional excluye todo tipo de sanción ficta.

Del citado Artículo 99 inc. 3º de la Constitución Nacional surgen un principio general y una excepción a los que ya nos hemos referido y sobre la cual profundizaremos a continuación:



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

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

Reiteramos que ya nos hemos referido a las circunstancias excepcionales que habilitan el dictado de decretos de necesidad y urgencia como asimismo las materias en las cuales tal actividad se encuentra absolutamente vedada.

En cuanto al principio general que impone la interdicción a la actividad legislativa en el ejecutivo la Corte Suprema de Justicia en el caso "**Verrocchi**" ha dicho 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 solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes."*

El mismo Tribunal en el fallo "Consumidores Argentinos" fortalece lo ya establecido en el precedente Verrocchi, al decir *"...cabe descartar de plano, como inequívoca premisa, los criterios de mera conveniencia del Poder Ejecutivo que, por ser siempre ajenos a circunstancias extremas de necesidad, no justifican nunca la decisión de su titular de imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son. El texto de la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto..."*.

La Corte además ha dicho que: *"...el texto constitucional no habilita a concluir en que la necesidad y urgencia a la que hace referencia el inciso 3 del art. 99 sea la necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo en imponer su agenda, habitualmente*



de origen político circunstancial, sustituyendo al Congreso de la Nación en el ejercicio de la actividad legislativa que le es propia”.

También en “Zofracor” declaró insanablemente nulo un decreto de necesidad y urgencia y sostuvo que: *“la reforma constitucional de 1994 fue fruto de una voluntad tendiente a lograr, entre otros objetivos, la atenuación del sistema presidencialista y el fortalecimiento del rol general que expresa el principio en términos categóricos: “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún momento bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”.*

El texto de dicha resolución es terminante.

A su vez de los argumentos planteados en el DNU se desprende claramente que no existe un presupuesto habilitante para el dictado de esta norma de excepción.

Estamos en condiciones de afirmar que mediante el instrumento dictado por el Poder Ejecutivo se encuentran comprometidos derechos sociales que hacen al interés del trabajador, y particularmente conspiran contra el desarrollo humano y el progreso económico con justicia social del país que como norte marca la C.N., desprotegiendo al trabajador cuando lo que impone el texto constitucional es precisamente lo contrario. Y con ello al interés general.

Por dicha razón y más allá de las razones que no solo desaconsejan, sino que impondrían lisa y llanamente su desestimación, entendemos que debió proponer, en todo caso, a través de un Proyecto de Ley.

En definitiva, el DNU 669/2019 no sólo no reúne los requisitos de necesidad y urgencia, sino que también vulnera las disposiciones de la Constitución Nacional en sus artículos 14 bis, 17, 28, 75 incisos 12, 19, 22 y 23.

Reiteramos que el debate legislativo era y es insoslayable en este punto.

Resulta indudable que la reforma de 1994 ha ratificado el carácter social de Nuestra Constitución Nacional y, consecuentemente, las responsabilidades que tal concepción atribuye al Estado. De ahí que las reformas emprendidas en materia laboral y de seguridad social deben realizarse en base a este mandato constitucional y cumplir con los principios de legalidad y razonabilidad consagrados en nuestra Carta Magna.



Los derechos sociales deben ser regulados por ley del Congreso y es potestad de este órgano determinar el contenido y la extensión exactos de esta garantía constitucional. Es más: resulta una manda concreta del artículo 75 en su inciso 12 cuando atribuye al Congreso la competencia para dictar los códigos de fondo (o en este caso las leyes) concernientes a la materia; y a la vez un designio que responde a la lógica estricta de plasmar en un cuerpo normativo una norma duradera, sino permanente.

De esto último trata la legislación de fondo. Aserto que se ve reforzado por la circunstancia de que no media emergencia alguna que permita no ya justificar, sino entender por qué el Poder Ejecutivo ha dispuesto obrar de este modo.

Ya dijimos que la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales.

El decreto claramente importa un nuevo avasallamiento de las facultades del Congreso de la Nación. En definitiva y por lo expuesto *ut supra* el Decreto de Necesidad y Urgencia que viene no cumple en absoluto con los estándares constitucionales que refieren a los requisitos sustanciales que debe respetar para su dictado.

Así las cosas, el poder Ejecutivo Nacional ha dictado un decreto de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes, cuando el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento excepcional alguno para justificar la adopción de esta medida.

En cuanto al cambio de la tasa de referencia RIPTE por TASA ACTIVA del Banco Nación para calcular el interés a devengar para las indemnizaciones dispuesta en el artículo 1 del DNU señaló lo siguiente.

El cambio realizado por el DNU es contrario a la más reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallo Castillo Juan Norberto c/provincia aseguradora de riesgos del trabajo s/accidente año 2019) la que confirmó la inconstitucionalidad del art. 12 de la ley 24.557 resuelta por la Cámara Laboral al rechazar un Recurso Extraordinario. Sobre el fondo compartió los fundamentos del inferior respecto de la base y el tiempo anterior que se debe tomar para hacer el cálculo indemnizatorio (art 12), siendo que estos ocasionan un



evidente perjuicio al beneficiario, al resultar insuficiente la reparación con respecto al daño.

Es decir, si la base actual es perjudicial para el caso (Fallo Castillo), mucho más lo será a partir de ahora que el Poder Ejecutivo decide cambiar regresivamente la tasa de referencia para realizar el cálculo definitivo de la indemnización.

Al contrario de lo que pretende imponer el Poder Ejecutivo a través del DNU, las disposiciones protectorias encuentran sus fundamentos también en la regla de no retroactividad y de no regresividad que debe respetar toda normativa o aquella que intente reputarse de tal, más aún cuando los derechos involucrados son amparados por garantías constitucionales, tal cual como lo reza el artículo 7 del CCyCN.

Tal es de inoportuna la disposición del PE, que propone en su artículo 3 que la modificación se aplicará independientemente de la fecha de presentación de la primera manifestación invalidante.

Una especie de retroactividad que perjudica a quienes ya tienen expedientes iniciados y están a la espera de una definición, revelándola por tanto prohibida e ilegítima.

En fin, la propuesta inserta por el DNU es una reducción de la futura indemnización que podrán percibir todos aquellos quienes padezcan el infortunio de encontrarse en un accidente laboral y que de sus consecuencias se desprenda una incapacidad permanente o peor aún el deceso.

Tampoco durante la nueva gestión del actual Sr Presidente Fernández se ha tomado la iniciativa de dictar a través de un instrumento similar la derogación de los cambios introducidos por el decreto cuestionado.

Por ello, en consecuencia, propongo su lisa y llana derogación, sin esperar más.