



**Expediente Número:** CNT - 36004/2019 **Autos:**  
COLEGIO PUBLICO DE ABOGADOS DE LA  
CAPITAL FEDERAL c/ ESTADO NACIONAL - PODER  
EJECUTIVO NACIONAL s/ACCION DE AMPARO  
**Tribunal:** JUZGADO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL 6 / JUZGADO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 6-  
SECRETARIA N° 11

Señor Juez:

**I.-V.S.** me corre vista a fin de que dictamine de conformidad a lo previsto por el artículo 39, segundo párrafo de la Ley n° 24.946.-

**II.-** El Colegio actor promueve acción de Amparo en los términos de la Ley 16.986 y Art. 43 de la Constitución Nacional contra el Decreto de Necesidad y Urgencia 669/2019, (B.O. del 30/09/2019), refrendado en Acuerdo General de Ministros, a los efectos de hacer cesar el perjuicio actual y manifiestamente arbitrario que dicha norma ocasiona, según su entender, a los legítimos intereses de los matriculados que la Institución tiene la obligación de representar, conforme el mandato legal impuesto por la Ley 23.187.-

Solicita en consecuencia, la declaración de nulidad por inconstitucionalidad del DNU 669/2019.-





Funda la procedencia de la petición en que el decreto mencionado es inconstitucional, ya que no existen circunstancias excepcionales que justifiquen su dictado, mucho menos en una materia ya regulada por una ley.-

Aclara, que ello se agrava tomando en consideración que las indemnizaciones por infortunios de índole laboral, en atención a la naturaleza jurídica de estos créditos, ello alimentarios, resultan ser de orden público.-

Postula que la normativa atacada comporta, además, una inexcusable violación del orden jurídico constitucional, vulnerando lo dispuesto por los artículos 1, 5, 14, 14 bis, 16, 17, 18, 28, 31, 33, 75 inciso 22, 99 inciso 3º y 109 de la Constitución Nacional (CN) y el Pacto de San José de Costa Rica.-

Afirma, que se procura con esta acción la tutela jurisdiccional de los intereses de sus representados.-

Sostiene que en efecto, la aplicación del Decreto de Necesidad y Urgencia 669/2019 genera una lesión de imposible reparación posterior, tanto sobre el derecho de propiedad y trabajo de los abogados, limitando su derecho a laborar, viendo restringidos sus honorarios de naturaleza tan





alimentaria, como los créditos laborales que defienden a través del patrocinio de contingencias relacionadas con los riesgos del trabajo; como el derecho de todos los trabajadores en su conjunto, incluidos los abogados trabajadores en relación de dependencia, de acceder a una justa indemnización, cuando pudieran verse afectados por una enfermedad o incapacidad laboral o la muerte.-

Advierte que el 30/09/2019 el PEN se erigió en Legislador, modificando la forma de calcular los montos y los intereses de las indemnizaciones por accidentes de trabajo, incapacidad laboral definitiva o fallecimiento del trabajador, contraviniendo abiertamente el art. 22 de las disposiciones de ordenamientos del sistema sobre riesgos del trabajo (Título III de la Ley 27.348), que expresamente establece que: “Las disposiciones de la presente son de orden público”.-

Indica que es parte interesada para promover el presente amparo, teniendo legitimación procesal suficiente en representación de sus colegiados, de conformidad con lo establecido por el artículo 21 inciso j) de la Ley N° 23.187, que le confiere la debida legitimación procesal autónoma para ejercer la





“acción pública”, en concordancia con el art. 43 CN y doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.-

Resalta que conforme “Halabi” surge la existencia de un hecho único o complejo que causa una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales.-

Afirma que en la presente acción, la aplicación del DNU 669/2019 genera una lesión de imposible reparación posterior, tanto sobre el derecho de propiedad y trabajo de los abogados, restringiendo sus honorarios en litigios laborales ya que en virtud de la Ley 27.423 de Honorarios Profesionales, la cuantía del asunto “será el monto de la demanda o reconvención; si hubiera sentencia será el de la liquidación que resulte de la misma, actualizado por intereses si correspondiere” (art. 22); y “A los efectos de la regulación de honorarios, se tendrán en cuenta los intereses que deban calcularse sobre el monto de condena. Los intereses fijados en la sentencia deberán siempre integrar la base regulatoria, bajo pena de nulidad” (art. 24).-

Entiende en consecuencia, que a través del decreto que modifica arbitrariamente la base de cálculo de las indemnizaciones por infortunios de





trabajo, se está modificando -asimismo en forma arbitraria- la base regulatoria a que tienen derecho los abogados por disposición de una ley especial aplicable en la materia.-

Considera que no menos importante es la afectación al derecho de todos los trabajadores en su conjunto, incluidos los abogados, que pudieran verse afectados por una enfermedad o incapacidad laboral, de acceder a una indemnización justa, dispuesta por ley.-

Aduce “se ve entonces, la afectación es dual, exhibiéndose patente en el doble carácter mencionado: ya tratándose de abogados en ejercicio mismo de la profesión, ya de abogados-trabajadores susceptibles de sufrir accidentes laborales”.-

**III.-** Requerido el informe previsto por el artículo 8º de la Ley de Amparo, el accionado solicita su rechazo por los argumentos que desarrolla en extenso, los que se analizarán seguidamente.-

**IV.-** Corrido traslado del informe presentado la parte accionante, rebate las consideraciones vertidas por la accionada y requiere en consecuencia el dictado de la sentencia





que admita la petición deducida conforme los argumentos que desarrolla en su presentación.-

V.- El Estado Nacional al presentar el informe requerido, en primer término plantea la falta de legitimación -cuanto menos parcial-del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal para instar la presente acción de amparo.-

Indica que sin bien resulta indiscutible que la actora cuenta con legitimación para representar a sus matriculados con sustento en la Ley N° 23.187, dicha legitimación debiera comprender -únicamente- a los abogados matriculados que se desempeñan bajo relación de dependencia y pudieran resultar afectados por una enfermedad y/o accidente laboral amparado por la Ley N° 24.557 y modificatorias, lo cual surge de manera indubitable del ámbito de aplicación previsto en dicha normativa (conforme artículo 2do.).-

Destaca que por ello, una correcta lectura del hecho sometido a la jurisdicción, debiera limitarse, pura y exclusivamente, a dichos abogados y no a otros, como pretende abarcarse a través del libelo de demanda.-

Precisa que a diferencia del precedente Halabi, no hay en el caso de autos un





interés colectivo común y homogéneo involucrado con el alcance pretendido por la actora pues eventualmente podría llegar a considerarse afectados, únicamente, los derechos subjetivos de los abogados matriculados que se desempeñan bajo relación de dependencia, proyectándose así la incidencia de la norma a ese grupo determinado de personas, y no a otros.-

Añade que el enderezar su demanda alegando la representación del derecho de TODOS los trabajadores en su conjunto -incluyendo a los abogados que ejercen la profesión liberalmente-, conlleva afirmar que no estamos frente a dicha situación, sino que, en rigor de verdad, eventualmente podría llegar a considerarse que se encontrarían conculcados derechos subjetivos pero de ninguna manera de incidencia colectiva con el alcance obtenido en la medida cautelar otorgada por el Juez Laboral.-

Precisa, que no corresponde se sustituya la voluntad del interesado, a quien le corresponde de forma exclusiva y excluyente el ejercicio y la tutela de sus derechos.-

Advierte que frente al caso concreto lo cierto es que éste debiera limitarse, pura y exclusivamente, a los derechos individuales de





los abogados matriculados que ejercen la profesión bajo relación de dependencia, limitado -a su vez-al impacto que la norma tiene sobre las prestaciones reconocidas en la Ley N° 24.557 y modificatorias.-

Pero de ninguna manera, sobre los honorarios profesionales que pudieran llegar a reconocérseles a los letrados por su desempeño profesional.-

Aclara que ello es así, porque dicho concepto no fue objeto del Decreto N° 669/2019 y tampoco de su reglamentación (Resolución SSN 1039/2019).-

Sostiene que de ahí surge la inexistencia -en el caso-del segundo presupuesto, dado que la pretensión actoral fue más allá de los efectos comunes que el Decreto N° 669/2019 pudiera ocasionar sobre los abogados matriculados que se desempeñan bajo relación de dependencia, arrogándose el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal -y su adherente-una representación procesal que no tiene y que avasalla con los derechos subjetivos e individuales de los trabajadores bajo relación de dependencia que podrían o no cuestionar la norma.-







**VI.-** Cabe recordar en primer término que:

A. La legitimación procesal denota la posición subjetiva de las partes frente al debate judicial, esto es, referirse a quién puede actuar como parte actora -legitimación activa- y frente a quién como demandado -legitimación pasiva-, en un proceso determinado, de tal modo que tramite entre los sujetos que, en relación a la sentencia, puedan ser útilmente los destinatarios de sus efectos y por consiguiente de la tutela jurisdiccional (cfr. "C.P.C.C.N., Com. Anot. y Concordado", T.I, págs. 367/369, Fenochietto; Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, *in re* "Zanusso Eliseo c/E.N. s/ Expropiación -Servidumbre Administrativa", del 10/07/01).-)

B. Hay falta de legitimación para obrar, cuando el actor o el demandado no son las personas especialmente habilitadas por la ley para asumir tales calidades, con referencia a la concreta materia sobre la cual versa el proceso, la legitimación activa se vincula con la identidad entre la persona actora y el sujeto activo de la relación sustancial controvertida" (conf. Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Comentado y Concordado





con el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires, Fenochietto-Arazzi, Tomo 2, págs. 228/229, edit. Astrea).-

C. Precisamente, la legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista un caso, causa o controversia que deba ser resuelto por el Poder Judicial (Fallos 322:528).-

Por ello, al examinarse la legitimación será el modo de verificar la existencia de un “caso” o “causa”, requisito insoslayable para que se habilite la intervención de cualquier tribunal de justicia, siendo del caso recordar que se suscita tal controversia cuando se persigue en concreto la determinación del derecho entre partes adversas, el que debe estar fundado en un interés “específico”, “concreto”, “directo” o “inmediato” atribuible al litigante (ver, por todos, CSJN, Fallos 338:249, considerando 6º y sus citas).-

D.- Precisamente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 116 de la Constitución Nacional resulta una atribución del Poder Judicial “...el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por Leyes de la Nación ...y por los tratados con naciones extranjeras...”.-





En tal sentido, la Justicia Nacional no procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (art. 2º de la Ley 27).-

Tales “causas” han sido definidas como aquellos “asuntos” en que se pretende de modo efectivo la determinación del derecho debatido entre partes adversas (Fallos 156:318, cons. 5º), que debe estar fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante (Fallos 326:3007).-

Su existencia presupone la de “parte”, esto es quien pretende y frente a quien se pretende, quien reclama y se defiende y, por ende se perjudica o beneficia con la decisión que se adopte en el marco del proceso.-

En tal contexto, quien acciona debe demostrar la existencia de un interés jurídico suficiente o que los agravios expresados lo afecten de manera directa o sustancial, concreta e inmediata.-

En líneas generales, puede afirmarse que en la jurisprudencia se ha desarrollado una óptica que vincula los conceptos de legitimación y de causa, de manera que a falta del interés suficiente, no sólo faltaría la legitimación, sino que,





directamente, no se configuraría una causa en los términos constitucionales. -

Así, se ha interpretado que la legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista un caso, causa o controversia que deba ser resuelto por el Poder Judicial (cfr. CSJN, Fallos 331:2287; CNACAF, Sala II, Expte. N° 32865/2010 “Asociación de Hoteles Restaurantes Confiterías c/ Estado Nacional- Ministerio de Economía y otros”, 15/5/14).-

E. Sentado ello cabe recordar asimismo que la Corte tiene dicho *in re* “Defensor del Pueblo de la Nación - inc. dto. 1316/02 c/ E.N. - P.E.N.- dtos. 1570/01 y 1606/01 s/ amparo ley 16.986 ” del 26 de junio de 2007, que dilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal del actor constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal (Fallos: 323:4098), pues la Justicia Nacional no procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (art. 2° de la ley 27).

-

**VII.-** Sobre este piso de marcha, cabe señalar que de la ampliación de los sujetos legitimados por la reforma constitucional de 1994,





no se sigue una automática aptitud para demandar, sin un examen previo de la existencia de una cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción, en atención a que no ha sido objeto de reforma la exigencia de que el Poder Judicial intervenga en el conocimiento y decisión de "causas" (art. 116 de la Constitución Nacional).-

Por ello, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial reseñado, corresponde examinar en primer término la legitimación procesal de la accionante.-

**VIII.-** La parte actora señala, al responder el planteo de la accionada, que se remite a todos los efectos al escrito de inicio donde funda debidamente la legitimación de su parte, oportunidad en que citara jurisprudencia que entiende avala su postura.-

**IX.-** Con relación a la calidad invocada, cabe señalar en punto a la legitimación del Colegio Público, la que fuera atacada solo parcialmente con relación a sus representados, que sus facultades surgen del juego armónico de la ley 23.187.-

En tal sentido, su artículo 1º segundo párrafo, establece "La protección de la libertad y dignidad de la profesión de abogado forma parte de las finalidades de esta ley y ninguna de sus





disposiciones podrán entenderse en un sentido que la menoscabe o restrinja”.-

Por su parte, el artículo 20 prevé que el Colegio tendrá entre sus finalidades generales, la de “Defender a los miembros del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal para asegurarles el libre ejercicio de la profesión conforme a las leyes, velar por la dignidad y el decoro profesional de los abogados y afianzar la armonía entre ellos” (inciso c).-

Para el cumplimiento de sus finalidades, “Tutelaré la inviolabilidad del ejercicio profesional en todos sus órdenes, estando investido a esos efectos la legitimación procesal para ejercitar la acción pública (artículo 2º, inciso j)”.-

El Sr. Procurador General sostuvo *in re* “COLEGIO PÚBLICO DE ABOGADOS DE LA CAPITAL FEDERAL c/Administración Federal de Ingresos Públicos s/Incidente de Adhesión. RECURSO DE HECHO” al evaluar la existencia de caso, que el Colegio es una persona de derecho público, desde que no se la concibe como una asociación de derecho común, a la cual se es libre de asociarse o de no asociarse, para la defensa de intereses sectoriales, sino como el órgano que en el ámbito de la delegación transestructural de las





funciones estatales es revestido de naturaleza pública para llevar adelante el cumplimiento de un cometido público que se le encomienda, cual es el de controlar el ejercicio de la profesión con arreglo a las pautas preestablecidas en resguardo de los intereses, no de los abogados individual y sectorialmente, sino de la comunidad que necesita del concurso de éstos para garantizar el afianzamiento de la justicia, de la que los abogados son auxiliares, motivo principal por el que dicho órgano ha de gobernar la matrícula (cf. dictamen de la Procuración General, recogido en la sentencia de la Corte de fecha 26 de junio de 1986 y publicado en Fallos: 308:987).-

En tal sentido la Corte Suprema en la citada causa, ha señalado que entre las funciones atribuidas legalmente al Colegio está la de controlar el ejercicio profesional y el resguardo de dicho ejercicio, como también "la defensa de sus miembros, la cual es también una función pública, destinada a la protección del libre desarrollo de la actividad de los abogados como representantes de los justiciables y como órganos auxiliares de la justicia (conf. art. 5º, párrafo primero, y argumento del arto 7º, inc. e, parte primera, del cuerpo legal referido -es decir, la ley 23.187-)" (cons. 9º).-





También señaló allí que no hay vínculo asociativo entre los matriculados, sino que la posición del abogado es la de sujeción a la autoridad pública ejercida por el Colegio y a las obligaciones que la ley le impone (cons. 10°).-

Advirtió el Máximo Tribunal que en definitiva, el Colegio no es una asociación (art. 14 de la Constitución Nacional) que se integra con la adhesión libre y espontánea de cada componente, sino una entidad destinada a cumplir fines públicos que originariamente pertenecen al Estado y que éste, por delegación, circunstanciada normativamente, transfiere a la institución que crea para el gobierno de la matrícula y el régimen disciplinario de todos los abogados de la Capital Federal, como auxiliares de la administración de justicia." (cons. 11° del aludido fallo).-

**X.-** Por todo ello considero, tomando en cuenta en primer término las funciones para las que ha sido creado, en segundo término el carácter parcial del planteo de la falta de legitimación intentado, y por último, los objetivos perseguidos por el Colegio, que se encuentra autorizada su intervención en el *sub lite* en la representación que invoca.-





**XI.-** Superado el valladar de la falta de legitimación interpuesta, corresponde señalar, que el Alto Tribunal ha reafirmado la doctrina de la operatividad del art. 43 de la Constitución Nacional en relación con los derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, en especial cuando cobran preeminencia aspectos referidos a materias tales como el ambiente, el consumo o la salud, puesto que la naturaleza de esos derechos excede el interés de cada parte, y al mismo tiempo pone en evidencia la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendiendo como el de la sociedad en su conjunto (cfr. Fallos 332:111 “Halabi”, considerandos 12 y 13, del voto de la mayoría).-

En estos supuestos, ha dicho la Corte Suprema que “no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne a los daños que individualmente se sufre. Hay una





homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño” (cfr. Cons. 12 cit. precedente).-

Siguiendo dicho criterio, la Sala I del fuero en lo Civil y Comercial Federal enumeró los requisitos para la procedencia de este tipo de acciones:

a) la verificación de una causa fáctica común, entendida como la existencia de un hecho único o complejo que causa una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales;

b) una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho, de manera tal que la existencia de causa o controversia no se relaciona con el daño diferenciado que cada sujeto sufra en su esfera, sino con los elementos homogéneos que tiene esa pluralidad de sujetos al estar afectados por un mismo hecho;

c) que el interés individual considerado aisladamente no justifique la promoción de una demanda, con lo cual podría verse afectado el acceso a la justicia, entendiendo que a la luz del Fallo “Halabi” la acción resultará de todos modos procedente en aquellos supuestos en los que cobran





preeminencia otros aspectos referidos a materias tales como el ambiente, la salud o el consumo -como sucede en la especie- o afectan a grupos que tradicionalmente han sido postergados o en su caso débilmente protegidos (cfr. Cons. 13 cit. Fallo 332:111; v. asimismo CNA en lo Civ. y Com. Fed. Sala I, Causa N°4453/2014/CA1, de fecha 4/8/2015).-

Corresponde entonces concluir que, en el caso que nos ocupa, se configuran los tres presupuestos exigidos por el Alto Tribunal *in re* “Halabi”, para considerar procedente una acción colectiva, y por ende adentrarse en la inconstitucionalidad deducida.-

**XII.-** Respecto a dicha tacha, sostiene el colegio en primer término que el PEN dictó el decreto de necesidad y urgencia aludido, atribuyéndose “facultades legislativas” vedadas expresamente por la Constitución Nacional (art.99, inciso 3º, segundo y tercer párrafos).-

Indica que la necesidad invocada en sus considerandos: “necesidad de continuar con esa misma línea de correcciones regulatorias que contribuyen a mejorar las condiciones de sostenibilidad del sistema” se erige “meramente dogmática, no resultaba necesario ni urgente el





dictado de un DNU, pudiendo subsanarse -en todo caso- con la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso de la Nación, si consideraba que la materia indicada requería un tratamiento urgente”.-

**XIII.-** Cabe señalar, que conforme tiene dicho nuestra Corte Suprema de Justicia respecto de los requisitos que deben cumplirse para el dictado de este tipo de norma excepcional, solo procede “cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes (art. 99 inc. 3º).-

Por tanto, 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” (causa “Verrocchi, Ezio D. c/Poder Ejecutivo Nacional Fallos: 322:1726).-

**XIV.-** Corresponde en consecuencia, detenernos en la justificación dada para su dictado conforme sus propios considerandos.-

Así se tomó en cuenta:

“la necesidad de continuar con esa misma línea de correcciones regulatorias que contribuyen a mejorar las condiciones de sostenibilidad del sistema, se advierte que en el inciso 2 del artículo 12 de la Ley N° 24.557 y sus modificaciones, se establece que a los fines de la actualización de las indemnizaciones se 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”.-

“Que esa modalidad de ajuste, implementada por la Ley N° 27.348, complementaria de la Ley N° 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”.-





“Que, no obstante el propósito tenido en vista por el legislador, la manera en que ulteriormente evolucionaron las variables macroeconómicas que inciden en las tasas bancarias, ha determinado que ese método de ajuste no alcance el fin pretendido y comprometa la estabilidad y continuidad del sistema instituido en beneficio de los trabajadores”.

“Que 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 N° 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 disociados del daño a reparar y ajenas al propósito que inspira la norma”.





“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 N° 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”.

“Que esta situación se ve agravada 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 por lo expuesto, 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”.

“Que ante los recientes acontecimientos económico-financieros que son de público conocimiento, es indispensable adoptar medidas urgentes para regular con mayor certidumbre y equidad el Sistema de Riesgos del Trabajo, fortalecer su normal funcionamiento y contribuir a una administración prudente por parte de los diferentes actores que lo componen”.-

**XV.-** Entiendo que no resultan estos fundamentos (conforme la letra del Máximo Tribunal) justificación suficiente, como para no dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, ni 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.-

**XVI.-** Cabe ingresar, ya descartada la legitimidad del dictado del decreto por la inexistencia de un estado de necesidad justificante, en punto al planteo de inconstitucionalidad formulado por el Colegio referido a que, a través del dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia







669/2019, se ha cercenado los legítimos derechos de propiedad y trabajo, de los trabajadores afectados por una enfermedad o accidente laboral, entre ellos los abogados que laboran en relación de dependencia, así como la dignidad, propiedad y trabajo de los profesionales abogados, en el ejercicio de la abogacía propiamente dicho.-

Afirma el accionante, que la arbitraria e infundada alteración en la forma de cálculo del ingreso base a fin de determinar las indemnizaciones por incapacidad laboral definitiva, o muerte del trabajador implica lisa y llanamente una restricción y afectación al trabajo de los profesionales abocados a satisfacer resarcimientos en la materia objeto del DNU y, en consecuencia, un entorpecimiento y limitación al libre ejercicio de la abogacía que esta Institución no puede permitir.-

Fundamentó tal postura, en que las prestaciones dinerarias de la Ley en análisis, gozan de los privilegios de los créditos alimentarios, como se señaló, de acuerdo al art. 11 inc. 1° de la Ley 24.557, siendo así disposiciones de orden público.-

**XVII.-** Al respecto, numerosa jurisprudencia y variada doctrina ha señalado que la





mencionada norma ha transgredido principios y derechos consagrados constitucionalmente.-

Así se ha sostenido que el DNU importa una clara intromisión por parte del Poder Ejecutivo en el ámbito de atribuciones del Poder Legislativo, máxime si se tiene en cuenta que la nueva norma contradice abiertamente la voluntad que nuestro legislador plasmara en el texto de la Ley 27.348, donde había reservado el mecanismo de actualización del RIPTE exclusivamente para el apartado 1° del art. 12 de la L.R.T., descartándolo para el apartado 2° del mismo artículo, para el cual consideró más apropiada -en cambio- la tasa activa del Banco Nación.-

Adicionalmente, entendemos que la fuerte incidencia social y colectiva de la reforma, sumadas a la sensibilidad social de la temática involucrada, donde está en juego la reparación de víctimas de accidentes y enfermedades de trabajo que ven menguada su capacidad laborativa de manera definitiva e irreversible, tornaban necesario con mayor razón aún que una reforma de estas características fuera objeto de debate legislativo y debido tratamiento y participación por parte de los principales actores y sujetos de la materia, tales como las organizaciones sindicales, patronales y las





propias Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), entre otros ( conf. Dictamen emitido por el INSTITUTO DE DERECHO LABORAL DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE LA PLATA).-

**XVIII.-** Asimismo, se ha observado que desde las reglas de la teoría general del Derecho de Trabajo, la nueva norma resulta una clara violación al principio de progresividad y no regresividad cuya constitucionalidad fuera reiteradamente reconocida por la Jurisprudencia de nuestro Tribunal Címero (“Arcuri Rojas c/ANSES”, “Alvarez c/ Cencosud”, entre otros) y, en consecuencia, una flagrante violación de los principios receptados por el art 14 bis de la C.N. y de la protección que recae sobre el trabajador en tanto sujeto de preferente tutela constitucional.-

Se ha advertido, que no caben dudas que la ley 27.348 es una ley más protectoria y favorables a los intereses del trabajador que la norma recientemente sancionada, de modo que esta última se debe ver desplazada por aquélla por aplicación de la regla de la norma más favorable derivada de los principios constitucionales de protección del trabajador (art. 14 bis, C.N.; art. 39.3, Constitución de la Pcia. de Bs. As. y art. 9, L.C.T.) y progresividad de los derechos sociales





(arts. 75.22 y 75.23, C.N.; art. 2, PIDESC, art. 26, Convención Americana de Derechos Humanos; art. 39.3, Constitución de la Pcia.de Bs. As.; dictamen citado).-

**XIX.-** Dadas las disposiciones contenidas en el texto legal, y las modificaciones producidas por el decreto en debate, entiendo que surge de manera evidente que el mismo ha violado el principio de progresividad de los derechos contenidos en el art. 14 bis, Constitución Nacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, especialmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que expresamente lo prevé en su art. 9 y d).-

En tal sentido, la Observación General N° 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre El Derecho a la Seguridad Social en su punto 42 afirma que: "... Existe una fuerte presunción de que el Pacto prohíbe que se adopten medidas regresivas con respecto a la seguridad social. Si se adoptan medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado Parte probar que las han adoptado tras un examen minucioso de todas las alternativas posibles y que están debidamente





justificadas habida cuenta de todos los derechos previstos en el Pacto, en el contexto del pleno aprovechamiento del máximo de los recursos de que dispone el Estado Parte.-

El Comité examinará detenidamente: a) si hubo una justificación razonable de las medidas; b) si se estudiaron exhaustivamente las posibles alternativas; c) si en el examen de las medidas y alternativas propuestas hubo una verdadera participación de los grupos afectados; d) si las medidas eran directa o indirectamente discriminatorias; e) si las medidas tendrán una repercusión sostenida en el ejercicio del derecho a la seguridad social o un efecto injustificado en los derechos adquiridos en materia de seguridad social, o si se priva a alguna persona o grupo del acceso al nivel mínimo indispensable de seguridad social; y f) si se hizo un examen independiente de las medidas a nivel nacional...”.-

Recaudos que conforme el análisis *ut supra* efectuado, me permiten concluir que no han sido debidamente cumplimentados.-

**XX.-** Tengo presente que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal constituye la más delicada de las funciones a





encomendar a un tribunal de justicia, configurando un acto de suma gravedad que debe ser considerado la última ratio del orden jurídico (Fallos: 302:1149; 303:1708, entre muchos otros), por lo que no corresponde formularla sino cuando un acabado examen conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados (conf. doctrina de Fallos: 315:923, in re L.172, L. XXXI, "A Lavandera de Rizzi, Silvia c/ Instituto Provincial de la Vivienda", sentencia del 17 de marzo de 1998; Punto IV del dictamen del Procurador Fiscal Subrogante al que remitió la Corte Suprema in re "Droguería del Sud S.A. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires" del 20/12/05).-

Por ello, en principio no corresponde declarar la inconstitucionalidad de una norma, sino cuando un acabado examen conduce a una convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho constitucional invocado (C.S., Fallos: 303:1708; 315:923; 321:441; 326:2692; 326:3024), principio que debe aplicarse con criterio estricto, cuando en un proceso de amparo la arbitrariedad e ilegalidad invocada no surja en forma manifiesta (C.S., "Santiago Dugan Trocello S.R.L. c/ Poder Ejecutivo Nacional- Ministerio de Economía s/





amparo", del 30/6/05- S.96.XL; esta Sala, "COLORPOOL SA c/ EN- Mº Planif Resol 2008/06- ENARGAS- RS 3689- SE Nota 1513 s/ amparo ley 16.986", del 24/10/08, "Cooperativa Osp Soc y V El Bolson LTD- INC MED (29-IX-09) c/ EN- Mº Planificación- SE- Resol 530/09 [Expte S01:323254/07] s/ medida cautelar [autónoma]", del 9/11/09; "Canosa Germán Augusto c/ EN- Mº Justicia- PSA- [Dto 5592/68] s/ amparo ley 16.986". del 14/6/11, Sala III Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal in re "B. N. S. Y OTROS c/ EN-DTO 936/11 s/AMPARO LEY 16.986" del 26/06/12).-

**XXI.-** No obstante el criterio restrictivo expuesto, ante el carácter manifiesto de la ilegalidad del decreto de necesidad y urgencia dictado, es que considero que V.S. debería admitir la acción de amparo interpuesta, declarando la inconstitucionalidad del DNU 669/2019 (conf. art. 43 de la Constitución Nacional y Ley N° 16.986).-

En estos términos dictamino.-

FISCALIA FEDERAL, 7 de junio de 2021.-

**MIGUEL ANGEL GILLIGAN**

