

# El Digesto Jurídico: modificación y supresión de normas esenciales al derecho previsional

14 julio 2015 por [Ed. Microjuris.com Argentina](#) [Dejar un comentario](#)



**Autor:** Despoulis Netri, Federico

**Fecha:** 6-jul-2015

**Cita:** MJ-DOC-7295-AR | MJD7295

## **Doctrina:**

Por Federico Despoulis Netri (\*)

Sobre la base de la normativa que se encuentra vigente y derogada en la ley que da origen, tratando de hacer mi aporte al Digesto Jurídico en el área de la seguridad social, quisiera exponer primero algunas consideraciones importantes en relación con la materia.

Primero y principal, el orden normativo en la seguridad social no se acota solamente a leyes y decretos; hay resoluciones de la ANSeS, disposiciones de la ANSeS y circulares internas; asimismo hay resoluciones en conjunto con otros organismos, como la AFIP, que se complementan. Un ejemplo claro son las resoluciones donde la ANSeS modifica leyes y decretos, como la Res. ANSeS 470 de 2014 que modifica la Ley 17.040 . Es decir que no se puede tomar solo a la norma superior, cuando después es modificada por diversas disposiciones.

En este orden de ideas, debemos destacar que se dieron de baja más de 800 normas que regulaban el sistema previsional, y quedaron alrededor de 120 vigentes. Entre estas, debemos destacar la fusión de dos normas importantísimas del sistema de estos últimos años, que son las siguientes: la Ley 26.417 , de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público, y la Ley 26.425 , del Sistema Integrado Previsional Argentino SIPA, ambas fusionadas a la Ley 24.241 . Pero si leemos el texto de estas normas, allí dice que modifican a la Ley 24.241 y no que se fusionan a ella. Entonces, la pregunta es la siguiente: ¿Qué se fusiona? y ¿a cuál ley modifica?

Algunas normas que el Digesto establece como vigentes son de dudosa vigencia, como por ejemplo la Ley 9511 de Régimen Previsional de Empleados y Funcionarios Públicos. Inembargabilidad del salario. Esta ley, si bien está vigente, la Ley 24.241 del Digesto considera vigente el art. 14, incs. c y d , que regulan la inembargabilidad y los descuentos posibles. Entonces estaríamos con dos normas que, al mismo tiempo, disponen cuestiones distintas sobre la inembargabilidad y, entre ellas, trascurrieron más de 70 años.

Con relación a las leyes que figuran como derogadas, debo hacer otra aclaración. La Ley 18.037 y la Ley 18.038 , si bien no están vigentes a la fecha, ya que fueron modificadas por la Ley 24.241, y derogadas parcialmente por esta ley; el art. 156 de la Ley 24.241 establece lo siguiente: «La aplicación supletoria – Las disposiciones de las Leyes 18.037 (t. o. en 1976) y 18.038 (t. o. en 1980) y sus complementarias, que no se opongan ni sean incompatibles con las de esta ley, continuarán aplicándose supletoriamente en los supuestos no previstos en la presente, de acuerdo con las normas que sobre el particular dictará la autoridad de aplicación». Y que en la actualidad hay gente que se ha jubilado y pensionado con esta normativa. Si yo tuviera que plantear un reajuste de haberes por esta normativa, me podrían esbozar en la Administración Nacional que dicha ley se encuentra derogada, no teniendo lugar al reajuste, pero esto choca con el principio de imprescriptibilidad del derecho previsional.

Es decir que, con el Digesto, se empiezan a crear situaciones jurídicas que no estaban contempladas antes de su sanción y que permitían a aquellos que lo reclamaban obtener una mejora prestacional.

Por otro lado, hay normativas de la Ley 18.037 que no se oponen ni son incompatibles con la Ley 24.241 y que, por el contrario, son necesarias para la correcta aplicación de la Ley 24.241, como son entre otros los siguientes artículos: el art. 15 , que regula el cómputo de servicios discontinuos, sobre los que nada dice la Ley 24.241; el art. 16 , sobre cómputo de servicios simultáneos; o el art.17 , en el punto a, Cómputo de licencias, enfermedad, accidente, maternidad y otras causas; y en el punto b, Cómputo de servicios honorarios.

Otra pieza normativa que no figura es el Decr. 137/2005 , que crea una aplicación del régimen previsional especial docente, es decir hace referencia a una mejora de una ley que figura vigente, la Ley 24.016, pero en sí la ley no estaba vigente, sino que la reinstala este decreto que en el Digesto no figura en ningún lado. Los arts. 2 a 8 de la Ley 24.016 no están vigentes por obra del Decr. 137/05, sino porque esta ley nunca fue derogada válidamente.

Otro tema bastante curioso es que en ningún lado figure el Decr. 2741/91 ni sus modificatorias, ya que este es el decreto que crea a la ANSeS como organismo. «Facúltase a la Administración Nacional de la Seguridad Social para administrar y controlar la recaudación de los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares y al Fondo Nacional de Empleo, así como la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de aquellos».

Una norma que no aparece en el Digesto ni como derogada ni como vigente es el Decr. 460/99 , que establece la regularidad del trabajador activo para la adquisición de los beneficios de invalidez y pensión por fallecimiento y la incidencia de las disposiciones del decreto. Por lo tanto, interesa el tratamiento que ha tenido la cuestión por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, desentrañando al efecto la interpretación de los preceptos normativos vigentes, realizada en dos precedentes relevantes. Estos son «Tarditti» y «García Cancino» .

El error que se plantea en el Digesto es considerar que el art.157 de la Ley 24.241 se encuentra no vigente por transcurso del tiempo, porque dicha norma dice expresamente que hasta que el Poder

Ejecutivo o el Congreso hagan uso de las facultades conferidas sobre regímenes diferenciales, esta seguirá vigente.

En ese caso todos estos decretos y leyes no figuran, y son aquellos que pertenecen a los regímenes especiales de jubilaciones:

Acerías 50 25 50 25 RRDD Decreto 4257/1968

Aeronavegantes 50 30 50 30 RRDD Decreto 4257/1968

Alta Temperatura 50 25 50 25 RRDD Decreto 4257/1968

Amarrador 52 25 52 25 RRDD Decreto 2135/1974

Antártida 55 30 55 30 RRDD Decreto 4257/1968

Camión Fletero 60 30 60 30 Autónomos Ley 20.740

Camión. Transp. Carga 55 25 55 25 RRDD Ley 20.740

Capataz / Estibador (Ptos.) 55 30 55 30 RRDD Decreto 5912/1972

Carne 55 30 50 27 RRDD Decreto 3555/1972

CENARESO 55 30 52 30 RRDD Decreto 14/1987

Chacinado 55 30 50 27 RRDD Decreto 8746/1972

Construcción 55 25 55 25 RRDD Ley 26.494

Correo 50 25 50 25 RRDD Ley 12.925

Discontinuos 65 30 60 30 RRDD 18.037

Docentes 65 30 60 30 RRDD Ley 24.016

Docentes Fte.de Grado 65 30 60 30 RRDD Ley 24.016

Dragado y Balizamiento 52 25 52 25 RRDD Decreto 1852/1975

Electricidad 55 30 55 30 RRDD Decreto 937/1974

Enfermedades (Ins.) 55 30 52 30 RRDD Decreto 4257/1968

Estibador Portuario 52 30 52 30 RRDD Decreto 5912/1972

Ferrobarcos 52 25 52 25 RRDD Decreto 992/1975

Ferrocarriles 55 30 52 30 RRDD Decreto 4257/1968

Ferrocarriles Argentinos 55 30 55 30 RRDD Decreto 2137/1974

Ferrovianos – Señalero 55 30 55 30 RRDD Decreto 1851/1973

Forja 50 25 50 25 RRDD Decreto 182/1974

Fragua 50 25 50 25 RRDD Decreto 182/1974

Fundición 50 25 50 25 RRDD Decreto 4257/1968

Gráficos (Insalubres) 55 30 52 30 RRDD Decreto 4257/1968

Imprenta del Congreso 50 25 50 25 RRDD Ley 21.124 (Art. 3 )

Insalubres 55 30 52 30 RRDD Decreto 4257/1968

Jornaleros 65 30 60 30 RRDD

Laminación 50 25 50 25 RRDD Decreto 4257/1968

Minas Subterráneas 50 25 50 25 RRDD Decreto 4257/1968

Minería 55 30 52 30 RRDD Decreto 4257/1968

Ómnibus /T. Colectivo 55 30 52 30 RRDD Decreto 4257/1968

Personal Embarcado 52 20 52 20 RRDD Decreto 6730/1968  
Pesca 52 25 52 25 Autónomos Decreto 3092/1971  
Petróleo / Gas 50 25 50 25 RRDD Decreto 2136/1974  
Policía Estaciones Navales 55 30 55 30 RRDD Decreto 1967/1973  
Propietario de Taxi 60 30 60 30 Autónomos Decreto 629/1973  
Puertos 55 25 55 25 RRDD Decreto 2091/1986  
Radioscopia 55 30 52 30 RRDD Resolución 321/1980  
Residuos Domiciliarios. 55 25 55 25 RRDD Decreto 2465/1986  
Rurales 57 25 57 25 RRDD Ley 26.727  
SDM 65 30 60 30 Ambos Circ. 53/08  
Seguridad Combustible 55 30 55 30 RRDD Decreto 1805/1973  
Servicio Militar 65 30 60 30 Ambos Art. 17 Ley 18.037 esto no está incluido en el digesto.  
Subsidio por desempleo 65 30 60 30 Ambos Art.10 Decr. 2726/1991 Hombres Mujeres  
Con relación a las pensiones no contributivas, no están figurando en el nuevo Digesto:  
Ley 17.221: Fundadores de la Aeronáutica Argentina.  
Ley 26.850 : Hemofílicos. Ampliación del beneficio establecido por la ley 25.869 .  
Ley 26.928 : Sistema de protección integral para personas trasplantadas. Otorgamiento de una asignación mensual no contributiva equivalente al beneficio por invalidez.  
Ley 26.913 : Régimen reparativo a favor de personas que hasta el 10/12/83 hayan padecido privación de la libertad por causas políticas. Otorgamiento de pensiones graciales.  
Ley 23.248 : Régimen de pensión para los derechohabientes de las personas fallecidas como consecuencia del accidente aéreo ocurrido el 15/5/84 en el canal de Beagle mientras se encontraban desempeñando un acto de servicio.  
En el orden de los regímenes especiales, no figuran:  
Ley 22.731 : Régimen jubilatorio para ciertos funcionarios del Servicio Exterior. No figura como vigente ni como derogada.  
La Ley 22.731 fue derogada por la ley 23.966 (B.O. 20.8.91). Se restableció su vigencia por Ley 24.019 (18.12.91).  
Por Decr. 78/94 , el Poder Ejecutivo interpretó la derogación genérica dispuesta por el art. 168 de la Ley 24.241 de las leyes complementarias y modificatorias de las Leyes 18.037 y 18.038 y declaró que, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 24.241, la Ley 22.731 estaba derogada.  
En primer lugar, debemos recordar que en varios fallos la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad del Decr. 78/94. En el caso «Craviotto, Gerardo Adolfo» , la Corte declaró inconstitucional a dicho decreto por haber excedido el Poder Ejecutivo la potestad reglamentaria de la Ley 24.241, en violación del inc. 2 del art. 99 de la Constitución Nacional. En fallos posteriores, como «Gemelli, Esther Noemí» y «Massani de Sese, Zulema Micaela» , declaró la vigencia de las Leyes 24.016 y 22.929 , respectivamente, pese a la supuesta derogación realizada por el Decr. 78/94. Es de especial interés el fallo de la Corte recaído en la causa «Siri, Ricardo Juan», en el

cual se expidió sobre la plena vigencia de la Ley 22.731, que nunca se vio afectada por el art. 168 de la Ley 24.241.

Ley 24.016: Los artículos 2 a 8 de la Ley 24.016 no están vigentes por obra del Decr. 137/05, sino porque esta ley nunca fue derogada válidamente. Esta ley fue derogada por el Decreto 78/94, pero este decreto por las razones invocadas al referirnos a la Ley 22.731, puede considerarse inexistente luego de la sanción de la Ley 25.668 .

Cabe destacar en dicho fallo que la Corte le recordó a la ANSeS la sanción y veto de la Ley 25.668. En este proyecto de ley, se había establecido la derogación de la Ley 22.731, pero ello fue vetado por el Poder Ejecutivo por el Decr. 2322/02 . Según la Corte, esta iniciativa concluyó con la sola eliminación de las jubilaciones para los funcionarios políticos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, aspecto que la demandada no ha debido ignorar al tiempo de interponer el recurso.

Con relación a la Ley 24.241, como mencionamos antes, se encuentra fusionada a la del SIPA, pero hay algunos artículos que resulta relevante tratar, como, por ejemplo, los siguientes:

Considerar abrogado implícitamente por la Ley 26.425 al inciso c del art. 124 de la Ley 24.241 que establece la garantía estatal de 5 PBU para los casos de quiebra o liquidación por insolvencia o cuando las compañías de seguros de retiro no dieron cumplimiento a las obligaciones emanadas de los contratos de renta vitalicia celebrados.

En el art.40 de la Ley 24.241, habla sobre movilidad de las prestaciones, pero esta se fusiona con la Ley 26.417 , y esta no figura más como ley.

En el art. 37 sobre Ingreso Base, se omite el porcentaje del 50% para el afiliado irregular con derecho. En toda la ley, falta el requisito legal de ser afiliado regular o irregular con derecho para poder acceder al retiro por invalidez, a la pensión y a la prestación por invalidez o muerte en la avanzada.

Por Decr. 1121/03 se facultó a la Secretaría de Seguridad Social como autoridad de aplicación del art. 156 citado, a fin de determinar qué disposiciones de las Leyes 18.037 y 18.038 resultan de aplicación supletoria en los supuestos no previstos por la Ley 24.241. En el art. 1 de la ley, párr. 2.º, se dice que el SIPA garantizará a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta el 20 de noviembre de 2008 (fecha de sanción de la Ley 26.425), pero la Ley 26.425, en su art. 21 , dice que rige desde la fecha de publicación en el BO que fue el 9 de diciembre de 2008. No se incluye en la ley ordenada la garantía establecida en el art. 2 de la Ley 26.425, en el sentido de que el Estado nacional garantiza a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización la percepción de iguales o mejores prestaciones y beneficios que los que gozan a la fecha de entrada en vigencia de esa ley (esta garantía desaparece por obra del Digesto).

Por último, el art. 156 de la Ley 24.241 está abrogado implícitamente por el art.168 de la Ley 24.241.

## CONCLUSIÓN

Creo que de alguna faltante de normativa que podría haberse perdido, lo grave del Digesto estaría en lo desordenado y poco claro en la composición de la normativa que está vigente o no. Asimismo, creo que no se puede tomar a la ligera el hecho de que este cuerpo estuvo trabajado

por abogados y juristas que no son especialistas en la materia, y esto se nota en la forma de ver la composición normativa vigente.

La forma en la cual se fusiona la normativa actual a normas de vieja data tampoco queda clara, ya que una ley nueva suele modificar, derogar o abrogar a la anterior, pero no suele fusionarse a la norma más antigua.

Por otro lado, la forma de compilar normativa es muy taxativa, partiendo de que no hay un procedimiento específico y que el derecho previsional se nutre de otras ramas del derecho, como el administrativo; no queda clara su inclusión y modificación.

---

(\*) Abogado, UBA. Docente de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, UBA. Miembro de la Comisión Directiva, ADAP. Exempleado, ANSeS. Conferencista y autor de publicaciones sobre temas de su especialidad.