



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

CAUSA N° 48.194/2023 “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s
/AMPARO LEY 16.986”

Buenos Aires, de enero de 2024.

Y VISTOS: los autos señalados en el epígrafe venidos a despacho para dictar sentencia, de cuyas constancias,

RESULTA:

I.- El 26/12/2023 se presenta el Sr. Jorge Rizzo en su carácter de Presidente de la Asociación Civil Gente de Derecho (Por la Defensa de la República, los Derechos Civiles y Sociales), y en su carácter de ciudadano, y promueve una acción de amparo, en los términos de la ley 16.986, contra el Estado Nacional, Poder Ejecutivo, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia (en adelante DNU) N° 70/23, como así también de toda normativa o acto que derive de su vigencia o que fue dictado en su cumplimiento, en resguardo de los intereses afectados de los abogados profesionales del derecho y el de la forma republicana de gobierno que establece la Constitución Nacional.

Manifiesta que la asociación citada, está integrada por abogados y poseen un juramento de lealtad con la Constitución Nacional; además de considerarse “militantes de la defensa de la Supremacía de la Constitución Nacional”.

Sostiene que con el dictado del DNU atacado el Poder Ejecutivo consideró que la delicada situación económica habilitaba a dictar un Decreto de Necesidad y Urgencia por medio del cual se pretenden derogar por completo 41 leyes y parcialmente 7 leyes, como así también se pretende modificar 33 leyes.

Alega que de manera ilegítima el DNU legisla sobre una diversidad de materias que se encuentran expresamente reservadas a la competencia del Congreso Nacional (impuestos, derechos y libertades individuales y colectivos, trabajo, seguridad social, derechos económicos, sociales y culturales, reforma del estado,



comercio exterior, bioeconomía, minería, energía, aerocomercial, justicia, código civil y comercial, salud, comunicación, deportes, sociedades, etc.).

Sostienen que las modificaciones introducidas por el Poder Ejecutivo por medio del decreto de necesidad y urgencia no traducen una decisión de tipo coyuntural destinada a paliar una supuesta situación de emergencia, sino que, por el contrario, revisten el favorecer a un sector minoritario de la sociedad.

Por último, funda en derecho, cita jurisprudencia favorable a su tesis y hacen reserva del caso federal.

II.- El 11/01/2024 la demandada Estado Nacional - Jefatura de Gabinete de Ministros produce el informe previsto en el art. 8º de la ley 16.986 y formula la excepción de falta de legitimación activa y también solicita el rechazo de la presente acción, con costas.

Tras realizar una breve síntesis de la pretensión de su contraria, plantea la falta de legitimación activa y la ausencia de caso.

Sostiene que no se encuentran reunidos los requisitos que hacen a la procedencia de la acción de amparo y destaca la imprecisión en el objeto de la demanda.

Aduce que la actora carece de legitimación para ser parte en los presentes actuados, en atención a que no titulariza un interés concreto y personal que se encuentre afectado por la supuesta existencia de un “acto estatal arbitrario” que, a estar a sus dichos, se hallaría configurada por el dictado del DNU N° 70/2023, el cual conllevaría un daño cuanto menos inminente para la población del país.

Alega que la argumentación ensayada por la demandante para justificar su legitimación resulta insustancial pues, ya que no logran en ningún momento demostrar su condición de afectados, a pesar de sostener que se encontraría legitimada para llevar adelante la acción por su condición de ciudadano y por tener legitimación





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

CAUSA N° 48.194/2023 “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s
/AMPARO LEY 16.986”

popular relacionada con la defensa de la legalidad constitucional, lo que no se condice con las reglas que gobiernan nuestro ordenamiento jurídico, en lo relativo a que no se reconoce la aptitud para demandar al que sólo invoca un interés a que se cumpla con la ley.

En otro orden de ideas, arguye que la actora no acreditó la existencia de un perjuicio o lesión actual y, en consecuencia, de un agravio diferenciado respecto de los demás ciudadanos, por lo que corresponde denegarle aptitud para demandar, además tampoco se encuentra cumplido el requisito de la existencia de caso, ya que la accionante no logra demostrar con sus meras manifestaciones cuál es el interés personal que ha sido afectado.

Por otro lado, considera que mediante la presente acción lo que la demandante pretende es un debate en abstracto en torno a la supuesta inconstitucionalidad del DNU N° 70/2023 y toda otra normativa o acto que derive de su vigencia o que fuera dictado en su cumplimiento.

Con relación al DNU, sostiene que se encuentra motivado en la urgencia causada por la crisis económica que atraviesa el país y que como tal, resulta incompatible con los plazos normales para la sanción de una Ley que, en atención a la diversidad de las materias de que se trata, necesitaría amplio tiempo de debate y discusión parlamentaria.

Además, alega que el DNU en cuestión se encuentra en pleno proceso de discusión en el ámbito del Poder Legislativo Nacional.

Finalmente, hace reserva del caso federal.

III.- El 21/01/2024 dictamina el Sr. Fiscal Federal y, en consecuencia, el 22/01/2024 se llaman los AUTOS PARA DICTAR SENTENCIA.

CONSIDERANDO:

I.- En primer término cabe precisar que no existe obligación de tratar todos los argumentos de las partes, sino tan sólo



aquéllos que resulten pertinentes para decidir la cuestión planteada, ni tampoco ponderar todos los elementos y pruebas aportados al juicio, bastando los que sean conducentes para fundar las conclusiones (Fallos: 278:271; 291:390; 300:584, entre muchos otros).

Este temperamento resulta, en el caso de autos, particularmente aplicable atento a que, no obstante la multiplicidad de cuestionamientos y objeciones que se formulan, será el abordaje de los extremos centrales y dirimientes del conflicto los que determinarán los criterios por adoptar a los fines de resolver acerca de los aspectos sustanciales y decisivos de la litis.

II.- Sentado ello, cabe apuntar que el art. 43 de la Constitución Nacional establece que: *“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley...”*.

A su vez, debe precisarse que, conforme a reiterada doctrina de la materia, el progreso de la vía excepcional utilizada requiere de modo necesario, que el acto de autoridad pública impugnado esté viciado de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta (art. 1º de la ley 16.986), individualizándose con precisión el o los derechos lesionados, resulte verosímil su existencia y pueda evidenciarse con nitidez en el curso de un breve debate cuando no existan recursos o remedios judiciales o administrativos que permitan obtener la protección o garantía constitucional de que se trata (artículo 2º de la citada ley; cfr. CNACAF., Sala V, in re: “Wolf, Clara, c/ Ministerio de Cultura y Educación -Resol. 403/97 s/ Amparo ley 16.986”, sentencia del 12/11/97).

Además, cabe estar a la constante e inveterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

CAUSA Nº 48.194/2023 “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s
/AMPARO LEY 16.986”

establece que constituye un presupuesto inexcusable para la viabilidad de esta acción excepcional, la inexistencia de otras vías legales idóneas para la protección del derecho que se asegura conculcado o que la remisión a ellas produzca un agravamiento serio e irreparable al interesado; recaudo que, en su momento acogió la ley 16.986 (Fallos 268:104; 270:176; 205:35 y 132 y sus citas).

Sobre la base de ello se señaló que una cosa son los derechos y garantías constitucionales, y otra los procedimientos judiciales establecidos para su salvaguardia por las leyes que reglamentan su ejercicio, de conformidad con las distintas situaciones (cfr. CNACAF, Sala II, in re: “Huemul S.A.C.A. e I”, del 15 de mayo de 1979; “Alfardo Mariñas de Rodríguez, Silvia”, sentencia del 6 de noviembre de 1979; “Cía. Colectiva Costera Criolla SA”, “S.K.S. S.A.C.C.I.I.F.A. y M” y “Unión Trabajadores de Entidades Civiles c/ I.N.O.S.”, del 18 de marzo y 21 de junio de 1981, entre muchos otros), ya que no corresponde alterar las instituciones vigentes ni extender la jurisdicción legal y constitucional de los jueces (Fallos: 267:165, 268:169 y los allí citados), cuando, por lo demás, es bien sabido la improcedencia del amparo ante la posibilidad de utilizar vías legales ordinarias inherentes a esos procedimientos (Fallos: 252:253; 249:565).

A su vez, cabe recordar que: “...no obstante la reforma introducida por el art. 43 de la Constitución Nacional la acción de amparo se presenta como un mecanismo extraordinario que no altera las instituciones vigentes, ni faculta a los jueces a sustituir los trámites y requisitos previamente instituidos, ni es idónea asimismo para habilitar a los tribunales de justicia a interferir en asuntos ajenos a la jurisdicción que por ley tiene conferida...” (cfr. CNACAF., Sala V, in re: “Agropecuaria San Juan SA c/ Ministerio de Justicia- Inspección General de Justicia- Decreto 67/96 s/ Amparo Ley 16.986”, sentencia del 13/07/98).



III.- Es preciso señalar que el 20/12/2023 el Poder Ejecutivo Nacional, dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70 /23 invocando las facultades previstas en el inciso 3° del artículo 99 de la Constitución Nacional.

El decreto citado fue motivado en la urgencia causada por la crisis económica que atraviesa el país y que resulta incompatible con los plazos normales para la sanción de una ley, ante la diversidad de las materias de que se trata.

Asimismo allí se declaró: “...*la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social hasta el 31 de diciembre de 2025*” (art. 1°).

Además dispuso que: “*El Estado Nacional promoverá y asegurará la vigencia efectiva, en todo el territorio nacional, de un sistema económico basado en decisiones libres, adoptadas en un ámbito de libre competencia, con respeto a la propiedad privada y a los principios constitucionales de libre circulación de bienes, servicios y trabajo. Para cumplir ese fin, se dispondrá la más amplia desregulación del comercio, los servicios y la industria en todo el territorio nacional y quedarán sin efecto todas las restricciones a la oferta de bienes y servicios, así como toda exigencia normativa que distorsione los precios de mercado, impida la libre iniciativa privada o evite la interacción espontánea de la oferta y de la demanda...*” (art. 2°).

IV.- Debe ponerse de relieve que el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional dispone: “...*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 de régimen de los partidos políticos, podrá dictar*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

CAUSA Nº 48.194/2023 “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s
/AMPARO LEY 16.986”

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.”

Es decir que para el dictado de este tipo de decretos deben concurrir dos requisitos: (i) La existencia de un estado de necesidad y urgencia y (ii) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto para la sanción de leyes.

En cuanto al examen de la legalidad y validez del ejercicio por parte del Poder Ejecutivo Nacional de la facultad para dictar decretos de necesidad y urgencia en los términos del art. 99, inc. 3º de la Constitución Nacional, cabe tener en cuenta para ello la letra y procedimiento dispuesto en la norma constitucional así como los fines y objetivos que tuvo en mira el constituyente reformador de 1994 al adoptar tal decisión. Es, precisamente, la peculiar naturaleza de tales instrumentos y la vigencia del principio republicano de gobierno lo que determina la necesidad e importancia de establecer los requisitos para su validez. En tal sentido, no debe soslayarse en el análisis del art. 99, inc. 3º de la Constitución Nacional que tal norma dispone un procedimiento para el dictado de los decretos de necesidad y urgencia que integra dos voluntades.

En efecto, se trata de un acto complejo en el cual debe concurrir la voluntad tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo.



El constituyente reformador de 1994 al establecer el procedimiento al que condiciona el dictado de decretos de necesidad y urgencia consagró en forma expresa que *"...el jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente..."*

A su vez, el inc. 13 del art. 100 de la norma fundamental dispone que corresponde al Jefe de Gabinete *"...Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia..."* y establece que aquel funcionario *"Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente"*.

En efecto, el procedimiento antes señalado y las palabras escogidas en su redacción no dejan lugar a dudas de que la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país (cfr. CSJN fallo "Verrocchi"). Así para el ejercicio válido de esta facultad de excepción, el constituyente exige -además de la debida consideración por parte del Poder Legislativo- que la norma no regule materia penal, tributaria, electoral o del régimen de partidos políticos, y que exista un estado de necesidad y urgencia (CSJN, in re: "Consumidores Argentinos", del 19/05/10).

V.- En cuanto a la excepción de falta de legitimación activa de la parte actora formulada por su contraria es oportuno recordar que *"la falta de legitimación para obrar existe cuando no media coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y las personas a las cuales la ley habilita de manera especial para pretender o contradecir respecto de la materia sobre la cual versa el proceso, es decir, no existe vínculo jurídico entre ellas"* (cfr. Falcón, Enrique M., "Código Procesal Civil y Comercial – Comentado, Anotado y Concordado", I, pág. 975, art. 347).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

CAUSA Nº 48.194/2023 “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s
/AMPARO LEY 16.986”

A más detalle, debe argumentarse que la falta de legitimación para obrar es una defensa que se vincula con la cualidad que tiene una persona para reclamar respecto de otra por una pretensión en el proceso y existe cuando no media coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y aquéllas a las cuales la ley habilita especialmente para pretender o contradecir respecto de la materia sobre la cual versa el pleito (cfr. Falcón Enrique M, en “Tratado de Derecho Procesal Civil y Comercial” Tomo II Avatares de la demanda. Oposición. Prueba”; Editorial Rubinzal - Culzoni Editores, págs. 268/270), es decir que el actor o el demandado no son los titulares de la relación jurídica sustancial en que se funda la pretensión con prescindencia de la fundabilidad de ésta (Cfr. Falcón Enrique, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Anotado, Concordado, Comentado, Tomo III, art. 346).

La legitimación activa supone la aptitud para estar en juicio como parte actora, a fin de lograr una sentencia sobre el fondo o mérito del asunto, que puede ser favorable o desfavorable; mientras que la legitimación pasiva se vincula con la identidad entre la persona demandada y el sujeto pasivo de la relación sustancial controvertida (CNACAF, Sala II, in re: Causa 1158/91, “Bucciardi Roberto Vicente y otros c/ Lotería Nacional - Soc. del Estado - s/ empleo público”; del 05/10/1999 (Del voto de la Dra. Herrera, consid. 4.1.); Sala III, in re: Causa 39.019/99, “Delt “A” Films S.A. c/ EN s/ expropiación - servidumbre administrativa”, del 06/09/2001, (Cons. IV); Sala V, in re: Causa: 13153/97 “Centro Gallego de Buenos Aires c/ M° de Economía y Obras y Servicios Públicos y Otro s/ contrato administrativo”, del 16/06/1998; Fenochietto - Arazi, “CPCCN”, Comentado y Concordado, T.2; Ed. Astrea-1983, pág. 229).

Así entendida la legitimación, como la aptitud para demandar, y teniendo en cuenta la representación invocada por el la



Asociación actora y el actor en su escrito de demanda, corresponde atenerse a la doctrina del Máximo Tribunal establecida al respecto en la causa “Halabi”.

Allí la CSJN estableció - en materia de legitimación procesal- tres categorías de derechos a saber: “individuales; de incidencia colectiva que tienen por objeto un bien colectivo; y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos” (Considerando 9°).

Sin embargo, seguidamente aclaró que “[E]n todos esos supuestos, la comprobación de la existencia de un ‘caso’ es imprescindible (art. 116 de la Constitución Nacional; art. 2 de la ley 27; y Fallos: 310: 2342, considerando 7°; 311:2580, considerando 3°; y 326:3007, considerandos 7° y 8°, entre muchos otros)”

Así lo establecen los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional en cuanto encomiendan a los tribunales de la República el conocimiento y decisión de todas las “causas” y “casos” o “asuntos” que versen –entre otras cuestiones– sobre puntos regidos por la Constitución y, por otra parte, el artículo 2° de la Ley N° 27, establece que la justicia nacional “*sólo ejerce su jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte*”.

Al respecto se destacó, en igual sentido que el conocimiento y decisión de todas las “causas” y “casos” o “asuntos” que habilitan la actuación judicial, son aquellas “*en las que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas*” (Fallos: 310:2342; 311:2580; 313:588; 313:594; 317:335; 324:2381).

Es así que la existencia de “caso”, “causa” o “asunto” presupone la de “parte”, esto es, la de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso (Fallos 322:528; 326:3007).

De esta forma, el ejercicio de la función jurisdiccional requiere que los litigantes demuestren la concurrencia de la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

CAUSA Nº 48.194/2023 “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s
/AMPARO LEY 16.986”

afectación de un interés jurídicamente protegido o tutelado y susceptible de tratamiento judicial (cfr. CANACAF, Sala III, in reb: “Carrió Elisa y otros c/ EN –Ley 26.080- Consejo de la Magistratura- Jurado de Enjuiciamiento s/ amparo ley 16.986” del 27/3/07; “Movimiento de Recuperación de Energía Nacional Orientadora c/ EN –Ley 23.696 –DTO. 1055 1212 y 1589/89 s/ amparo ley 16.986”, del 13/9/07; “Unión de Usuarios y Consumidores c/ EN –PENDTO. 847/99 y otro s/ proceso de conocimiento”; del 7/02/08; “Posse Francisco Javier María c/ EN- M Público de la Defensa- Defensoría General de la Nación s/ amparo ley 16.986”, del 18/4/17, entre otros).

Resulta imperioso, entonces que la parte demuestre la existencia de un “interés especial” en el proceso, o que los agravios alegados la afecten de forma “suficientemente directa”, o “substancial”, esto es, que posean “suficiente concreción e inmediatez” para poder procurar dicho proceso (Fallos 322:528; 326 :1007; 326:3007, entre otros).

VI.- Merece apuntarse también que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha destacado que de la ampliación constitucional de los sujetos a quienes se reconoce legitimación procesal para requerir el amparo no se sigue la automática aptitud para demandar, sin examen de la existencia de cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción (Fallos: 321:1252; 321:1352; 323 :1261; 326:3007).

Con posterioridad a la reforma constitucional, la CSJN, en el citado precedente “Halabi” delineó el criterio que permite comenzar a trazar una distinción entre la legitimación individual y colectiva y después de indicar (como se dijo precedentemente) que -en materia de legitimación procesal- corresponde delimitar tres categorías: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, destacó que en *“todos esos supuestos, la comprobación de un ‘caso’ es imprescindible (...) ya que no se*



admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición”.

Posteriormente, en Fallos: 333:1023, el Máximo Tribunal destacó que sólo una lectura deformada de lo expresado en la decisión mayoritaria tomada en la causa “Halabi” (Fallos 332:111), podía tomarse como argumento para fundar la legitimación del demandante sin la existencia de un “caso”, pues bastaba con remitirse a lo sostenido en el considerando 9º de dicho pronunciamiento para concluir que, con referencia a las tres categorías de derechos que se reconocen, la exigencia de caso en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional se mantenía incólume.

Ello así, en tanto, la sentencia dictada en el caso “Halabi”, como no podía ser de otro modo, no había mutado la esencia del control de constitucionalidad que la Ley Suprema encomienda al Poder Judicial de la Nación, para convertirlo en un recurso abstracto orientado a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico que es ostensiblemente extraño al diseño institucional de la República (cfr. cons. 4º, fallo cit., Fallos: 339:1223; en el mismo sentido, CNACAF, Sala III, in re: “Asociación Proconsumer y otro c/ Empresa Argentina de Servicios Públicos SATA s/ proceso de conocimiento”, del 29/8/13; “Mihura Estrada, Ricardo José c/ EN s/ amparo ley 16.986”, resol. del 13/11/14; “Ajus La Plata Berisso y Ensenada Asociación Civil c/ EN s/ amparo ley 16.986”, resol. del 8/3/18; “Campagnoli José Cruz y otros c/ GCBA y otros s/ amparo ley 16.986”, del 18/7/19, entre muchos otros).

VII.- En el caso, no debe perderse de vista que en nuestro derecho se reconoce a las asociaciones un rol de índole representativa, que las habilita a intervenir judicialmente en pos de la tutela de los derechos colectivos de sus integrantes, lo cual implica, según la jurisprudencia aplicable, la verificación de tres factores fundamentales: a) que los miembros estén razonable y suficientemente “afectados” al punto de quedar habilitados a





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

CAUSA Nº 48.194/2023 “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s
/AMPARO LEY 16.986”

demandar en nombre propio, b) que el interés a tutelar guarde relación o nexo lógico con el objeto social perseguido por la entidad, y c) que el reclamo o pretensión no tornen imprescindible, por su naturaleza, la intervención procesal de interesados individuales.-

En línea con lo expresado, se ha predicado la existencia de algún grado de interrelación o nexo lógico entre la legitimación asociacional y la propia de los individuos nucleados en el ente colectivo, a raíz de lo cual cuándo ésta última no se verifique, ello derriba a la legitimación procesal de la asociación (cfr. Caputi, M. Claudia: “Legitimación de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios”, en: AA.VV., “Tratado de Derecho Procesal Administrativo”, ed. La Ley, Buenos Aires, 2007, págs. 329 y ss.,pág. 354).

VIII- Es por ello que, en este caso, no se advierte que la representación y legitimación invocada por la parte actora para iniciar la presente acción se encuentre debidamente identificada ni se encuentran configuradas en la especie que las supuestas consideraciones imputadas al accionar de la demandada puedan afectar por igual a todos los sujetos que intenta representar.

Ello es así teniendo en cuenta que las referencias a la supuesta clase afectada por parte de la Asociación actora no resultan hábiles para intentar representar a todos los abogados y/o a todos los habitantes de la nación; máxime si se tiene en especial consideración que del propio estatuto fundacional se hace referencia a que el principal propósito de la Asociación es la de “*fomentar las relaciones de los profesionales a nivel nacional e internacional*”, lo que en principio sólo involucraría a los profesionales -abogados- asociados.

IX.- En tales términos resulta claro que las manifestaciones efectuadas por la actora en su presentación de manera genérica -para obtener la inconstitucionalidad del DNU en



abstracto-, no alcanzan por sí solas para demostrar el perjuicio concreto que se habría configurado por tal proceder, con relación a quien lo invoca en la presente causa.

En efecto la parte actora debe demostrar que persigue en forma concreta la determinación del derecho debatido y que tiene un interés jurídico suficiente en la resolución de la controversia o, como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que los agravios expresados la afecten de forma “suficientemente directa” o de manera “substancial” (Fallos: 306:1125; 308:2147 y 310:606, entre otros).

Sobre la base de ello, cabe precisar nuevamente que resulta un presupuesto necesario y fundamental para instar el ejercicio de la jurisdicción atribuida al Poder Judicial de la Nación -en los términos de los artículos 108 y 116 de la Constitución Nacional- la existencia de una causa de carácter contencioso (art. 27 de la ley 27), es decir que se pretenda de modo efectivo la determinación del derecho debatido entre partes adversas fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante (Fallos: 330: 3836 y CNACAF, Sala II, in re: “ACIJ y otro c/ EN – Ley 25.790 y otro s/ proceso de conocimiento, sentencia del 22-06-10 y Sala III, in re: “Defensor del Pueblo de la Nación c/ EN – Ley 25.790 – Dtos. 1460/05 1462/05 s/ proceso de conocimiento”, sentencia del 08/04/11).

En este punto resulta imperioso reiterar, que no corresponde al Poder Judicial hacer declaraciones abstractas porque es de su esencia decidir colisiones efectivas de derechos (Fallos: 320 :2851; 324:333 y 326:2998) y ello no ha sido acreditado de manera evidente en la presente causa, máxime si se tiene en cuenta que la causa fue iniciada antes de la entrada en vigencia de la norma que intenta cuestionar con la presente acción.

También se señaló que el ejercicio de la función jurisdiccional requiere que los litigantes demuestren la concurrencia





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

CAUSA Nº 48.194/2023 “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s
/AMPARO LEY 16.986”

de la afectación de un interés jurídicamente protegido o tutelado y susceptible de tratamiento judicial (cfr. CNACAF, Sala V, in re: “Dalbón, Gregorio Jorge y otro”, del 22/08/06; Sala III, in re: “Movimiento de Recuperación de Energía Nacional Orientadora”, del 13-9-07; “Rodríguez Marcela y otros”, del 28/12/07; “Unión de Usuarios y Consumidores, del 07/02/08; “MARBY SA”, del 24/10 /08, entre muchos otros), circunstancias que no se configuran en la presente causa.

Además la inexistencia del derecho subjetivo a la legalidad determina que -salvo hipótesis excepcionales- la reacción impugnatoria no pueda ser promovida por quien no se encuentra personal y directamente perjudicado. Este factor opera como límite negativo. No basta cualquier interés, concretamente, no alcanza el interés en la legalidad, sino que se torna indispensable un interés calificado (cfr. CNACAF, Sala III, in re: “Carrió Elisa y otros”, sentencia del 27/03/07 y “Movimiento de Recuperación de Energía Nacional Orientadora”, del 13/09/07, “Solanas Fernando Ezequiel y otros”, del 08/03/10, entre muchos otros).

Por ello tampoco se advierte en la presente causa la configuración de un caso o controversia en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional que deba ser resuelta en el ámbito del Poder Judicial.

X.- En igual sentido cabe recordar la jurisprudencia histórica de la CSJN mediante la cual se señaló que: “...*el control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa exige inexorablemente el requisito de la existencia de un "caso", donde se debata la determinación de un derecho entre partes adversas, fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante*” (Fallos: 324:2381 in re “Raimbault”; 329:1675 in re “El Muelle Place S.R.L.”).

Requisito que, a su vez, debe ser observado de manera rigurosa, no para eludir cuestiones de repercusión pública sino para



asegurar la preservación del principio de división de poderes, que excluye al Poder Judicial de la atribución de expedirse en forma general sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los otros departamentos de gobierno (Fallos: 306:1125; 307:2384; 310:2342; 317:335; 330:3109 y 342:1).

En tal entendimiento, la Corte Suprema tiene dicho, que se configura un "caso justiciable" cuando concurren dos recaudos: por una parte, debe tratarse de una controversia que persigue la determinación del derecho debatido entre partes adversas, fundado en un interés específico, directo, o inmediato atribuible al litigante; por otra, la causa no debe ser abstracta en el sentido de tratarse de un planteo prematuro o que hubiera devenido insustancial (Fallos: 307:2384, "Constantino Lorenzo" y Fallos: 342:917 in re: "Barrick", considerando 6º, entre muchos otros).

Conforme se ha sostenido con anterioridad *"la existencia de 'caso' presupone la de 'parte', esto es la de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso. En este orden de ideas, la parte debe demostrar que persigue en forma concreta la determinación del derecho debatido y que tiene un interés jurídico suficiente en la resolución de la controversia, o como lo ha sostenido esta Corte, que los agravios expresados la afecten de forma 'suficientemente directa' o 'substancial'"* (causa "San Luis", Fallos: 345:801).

Es decir, la "parte" debe demostrar la existencia de un "interés especial" en el proceso o que los agravios alegados la afecten en forma "suficientemente directa" o "substancial", esto es, que posean "concreción e inmediatez" bastante para poder procurar dicho proceso (Fallos: 342:1549).

Si bien a partir de la reforma constitucional de 1994 se amplió la legitimación, esto no ha modificado la necesidad de que los tribunales de justicia comprueben la existencia de un "caso", pues no





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

CAUSA Nº 48.194/2023 “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s
/AMPARO LEY 16.986”

se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición; ello sin perjuicio de resaltar que la configuración de ese “caso” puede variar según la categoría de derecho que se pretenda hacer valer en la demanda (Fallos: 343:1259).

Por tal motivo, no hay causa cuando se procura satisfacer un interés meramente especulativo de la actora (Fallos: 337:1540), o cuando la pretensión intentada se encamina hacia la **declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas** o actos de los otros poderes; ni, por ende, existe facultad alguna en cabeza del Poder Judicial de la Nación que lo autorice, en tales circunstancias, a formular dichas declaraciones (énfasis añadido, Fallos: 307:2384, 322:528, entre otros).

A su vez, la existencia de los requisitos jurisdiccionales de “causa” o “controversia”, es comprobable de oficio, en la medida en que su ausencia o desaparición importa la de juzgar y no puede ser suplida por la conformidad de las partes o su consentimiento por la sentencia (Fallos: 308:1489 y sus citas; 325:2982; 330:5111; 331:2257; 345:1312).

Al respecto, en función de las constancias arrojadas a la causa, la cuestión sometida por la actora a examen de este Tribunal no puede ser asimilada al supuesto de “causa” o caso contencioso, que habilite la jurisdicción de los tribunales federales de conformidad con las normas mencionadas en la medida en que la parte actora no ha demostrado en esta oportunidad tener un interés directo en el dictado de un pronunciamiento judicial, que remueva un obstáculo al que atribuya la lesión de las prerrogativas (Fallos 346:1387).

XI.- Sobre la base de todo lo antes expuesto cabe concluir que la legitimación invocada por la parte actora no basta -en este caso- por sí sola para admitir una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición (Fallos: 322:111), cuando no se pueda establecer la comprobación de un “caso”, en los términos antes señalados.



Ello es así, atento a que la esencia del control de constitucionalidad que la Ley Suprema encomienda al Poder Judicial de la Nación, no reconoce un recurso abstracto orientado a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, que es ostensiblemente extraño al diseño institucional de la República (Fallos: 333:1023) o dicho en otros términos si el planteo aparece sustentado en el interés genérico a la legalidad no es apto ni suficiente, pues para poder reclamar judicialmente es necesario que exista un perjuicio y, por ende un “caso”, dado que no resulta suficiente cuestionar la legalidad por la legalidad misma (conf. CNACAF, Sala III, in re: “Defensor del Pueblo de la Nación c/ EN – Ley 25.790- Dtos. 1460 1462/05 s/ proceso de conocimiento”, sentencia del 08/04/11).

En definitiva la pretensión de la parte actora, en los términos que fue formulada no constituye un “caso” o “controversia judicial”, que permita la intervención del Poder Judicial de la Nación y, en consecuencia, por tales razones corresponde rechazar la demanda incoada en todos sus términos.

Ello es así en atención a que de los términos de la demanda se desprende que la parte actora persigue la declaración de inconstitucionalidad genérica del DNU 70/23 y para ello señala que: *“En el caso, hay una amenaza concreta contra el sistema democrático, republicano y federal, y las garantías esenciales, en donde las normas que regulan las relaciones sociales, económicas y jurídicas se debaten y definen en el Congreso de la Nación.”*

Los términos del escrito de demanda son tan amplios y tan imprecisos que no resulta posible encontrar cuál es el agravio específico o concreto que se derive de la aplicación de la norma cuya constitucionalidad intenta cuestionar y menos aún que ello le de sustento a esta acción, ya que ello resulta imprescindible para la configuración de una causa o controversia en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional; máxime si se tiene en cuenta, vale





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

CAUSA Nº 48.194/2023 “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s
/AMPARO LEY 16.986”

reiterar, que no se ha invocado un perjuicio claro y concreto que permita considerar su pretensión con el alcance solicitado.

XII.- Además no puede dejar de señalarse que no corresponde al Poder Judicial expedirse sobre planteos de nulidad instrumentados de manera genérica y abstractos con referencia al decreto aquí cuestionado ya que ello implicaría cercenar competencia legales dispuestas en cabeza de otro poder del Estado, máxime cuando existe una vía constitucional para su control en el ámbito del Congreso Nacional (conf. art. 99, inc. 3, de la CN y lo establecido en la ley 26.122)

En efecto, resulta del examen del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional que no puede soslayarse que tal norma dispone un procedimiento específico para el dictado de los decretos de necesidad y urgencia que integra voluntades. Se trata de un acto complejo en el cual debe concurrir la voluntad tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, es un mecanismo de control político por el cual el Congreso de la Nación, en su condición de órgano constitucional representativo de la voluntad popular y cuya función propia y exclusiva es la sanción de la ley como instrumento de reglamentación de derechos, mantiene su necesaria intervención poniendo en ejercicio la función de control en aquellos supuestos excepcionales en los cuales el Poder Ejecutivo asume funciones legislativas (Fallos: 331:1927, “Caligiuri”, voto en disidencia del juez Maqueda).

También corresponde señalar *“que, en lo que respecta a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, la reforma constitucional ha pretendido revalorizar las atribuciones del Congreso ya que lo que se encuentra en juego no es otra cosa que los principios que hacen a la representación política y a sus fortalezas y debilidades. La cuestión no se reduce al mero análisis del reconocimiento de atribuciones a los distintos órganos del poder sino al funcionamiento real de los controles. En la complejidad de la*



sociedad moderna es comprensible que la tarea ejecutiva, por sus propias características tienda a convertirse en el centro de la toma de decisión política. Es por eso que debe revitalizarse y redimensionarse al Congreso como ámbito del debate y diseño de políticas públicas y de proyectos institucionales, y a tales fines recatar y dinamizar las funciones de control propias de un Congreso republicano.” (CSJN, in re “SRL Colombres Hnos”, del 21/08/20, voto en disidencia del juez Maqueda).

Así las cosas, nótese que surge de la página web del Congreso de la Nación y también fue señalado por la parte demandada en la presente causa que luego del dictado del DNU 70 /23, por parte del Poder Ejecutivo Nacional se cumplió con el trámite constitucional y legal establecido para el ejercicio del control previsto al efecto (cfr. art. 99, inc. 3 y ley 26.122).

En tales términos y frente al esquema normativo aplicable al decreto antes mencionado y ante la ausencia de un perjuicio concreto de la parte actora en la presente causa, tampoco resulta posible considerar cuestiones que ya se encuentran sometidas al examen y control primario por parte de las autoridades competentes, como resulta ser en el caso el Congreso de la Nación.

XIII.- Por lo demás, y aunque sea sólo a mayor abundamiento, cabe apuntar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que la misión más delicada que compete al Poder Judicial es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones, toda vez que es el judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional, y de ahí que un avance de este poder en desmedro de las facultades de los demás revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público (Fallos 321:1252).

Una inteligencia orientada hacia la judicialización amplia de las decisiones de otros poderes pondría en serio riesgo tanto el





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

CAUSA N° 48.194/2023 “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s
/AMPARO LEY 16.986”

ejercicio de las funciones que la Constitución asigna a cada uno de ellos, como la autoridad de la propia Corte Suprema (Fallos: 330 :3160, entre muchos otros).

No obstante lo apuntado precedentemente, teniendo en cuenta la cuestión que aquí se debate, cabe dejar sentado que lo que aquí se resuelve en nada impide a que las partes puedan, en su caso, probar un perjuicio concreto con relación a cualquiera de las materias que regula el decreto en cuestión y, en consecuencia, promover ante las jurisdicciones competentes las acciones que se consideren pertinentes, para hacer valer sus derechos.

XIV.- Además cabe reiterar que la acción de amparo es un proceso excepcional, que debe utilizarse en delicadas y extremas situaciones y exige para su apertura circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta y la demostración de que el daño concreto y grave ocasionado sólo puede eventualmente ser reparado acudiendo a la vía urgente y expeditiva del amparo (Fallos: 310:576 y 2740; 311:612, 1974 y 2319; 314:1686; 317:1128; 323:1825 y 2097; 330:1279, entre muchos otros).

En este mismo orden de ideas, se ha sostenido que el intento de “amparizar” el acceso a la justicia con la atendible inquietud de obtener una respuesta rápida a sus reclamos eludiendo las vías procesales normales a seguirse, desvirtúa la honrosa misión de su creación pretoriana en su primera etapa hasta alcanzar la consagración legislativa y constitucional en la actualidad, incurriendo en un grave error quien interpreta que, a raíz de la reforma constitucional, el amparo se ha constituido en un remedio ordinario, pues continúa siendo un remedio extraordinario y excepcional (cfr. CNACAF, Sala V, in re: “Aumann”, del 13/11/95).

Es por ello que la acción de amparo no puede comportar una solución a todos los problemas que puedan suscitarse y hay que reconocer su inherente limitación, ya que esta acción no se admite en



cuestiones opinables, ni faculta a los jueces a sustituir los trámites ordinarios y requisitos previamente instituidos (Fallos: 306:68; 301:1061, entre otros).

Sobre la base de las pautas antes expuestas cabe concluir que tampoco en la presente causa se configuran los presupuestos de admisibilidad referidos, dado que la parte actora no cumplió con la carga de poner en evidencia, de manera circunstanciada, la ilegalidad y arbitrariedad que invoca como fundamento de su pretensión.

XV.- Por último cabe destacar lo dictaminado por el Sr. Fiscal Federal, quien propicia el rechazo de la acción de amparo formulada, y señala que: *“atendiendo a la falta de caso o controversia en los términos de los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional, el tribunal debería rechazar la presente acción tramitada como amparo individual.”*

“La solución que se propugna no importa de manera alguna un pronunciamiento acerca de la validez constitucional del DNU N° 70/203, sino solamente -en los términos en que ha tramitado esta acción- sobre la ausencia de caso como recaudo indispensable para el ejercicio del control judicial de constitucionalidad.”

En definitiva, por todo lo antes expuesto, **FALLO:** Rechazando la presente acción de amparo; con costas a la parte actora vencida (conf. art. 14 de la ley 16.986 y 68, del CPCCN).-

Regístrese, notifíquese y oportunamente archívese.-

