



Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA FERIA A

CAUSA N° 48194/2023: “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/
EN-DNU 70/23 s/ AMPARO LEY 16.986”

Buenos Aires, 30 de enero de 2024.

AUTOS Y VISTOS; CONSIDERANDO:

I- Que, por sentencia del 23 de enero de 2024, el señor Juez de primera instancia –a cargo del Juzgado de FERIA– decidió rechazar la presente acción de amparo, con costas a la parte actora.

Para así decidir, señaló que 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”.

Indicó que, en el escrito de inicio, se consignó que la asociación “...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”. Apuntó que la actora había alegado 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.)”.

Luego de hacer referencia a la situación vinculada con el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/23 y a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional, destacó que –en oportunidad de producir el informe previsto en el artículo 8 de la Ley 16.986– el Estado Nacional había planteado la falta de legitimación activa y ausencia de “caso”.

A fin de abordar el tratamiento de esos cuestionamientos, formuló diversas consideraciones en torno a la legitimación, como aptitud para demandar y al carácter de “parte”, como presupuesto necesario para la existencia de “caso”, “causa” o “asunto”, en atención al criterio sentado en los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a la jurisprudencia de este Fuero.

En ese orden de ideas, puso de resalto que en el precedente “Halabi”, el Alto Tribunal delineó el criterio que permite trazar una distinción entre la legitimación individual y colectiva, y que –en materia de legitimación procesal– delimitó tres categorías: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos; habiendo destacado 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”*.

Puntualizó que, en el caso, no debía “...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





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA FERIA A

CAUSA N° 48194/2023: “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/
EN-DNU 70/23 s/ AMPARO LEY 16.986”

suficientemente “afectados” al punto de quedar habilitados a 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”.

Desde la perspectiva indicada, indicó que –en autos– no se advertía 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”.

Consideró que, en tales términos, resultaba 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”.

Sobre la base de la situación planteada, apuntó que constituía “...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...”.

Concluyó que, en la causa, no se advertía 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.

En esa línea, recordó “...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...*”. 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”.

Reiteró que, sobre la base de lo expuesto, la legitimación invocada por la parte actora no bastaba –en el caso– por sí sola para admitir una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición, cuando no se podía establecer la comprobación de un “caso”, en los términos señalados.

Así, sostuvo que –en definitiva– la pretensión “...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”.





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA FERIA A

CAUSA N° 48194/2023: “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/
EN-DNU 70/23 s/ AMPARO LEY 16.986”

Dejó sentado que ello era 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”. De forma que, 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 reiterar, que no se ha invocado un perjuicio claro y concreto que permita considerar su pretensión con el alcance solicitado”.

A lo expuesto, agregó que no podía 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 competencias 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)”.

Sobre el punto, hizo notar 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)”.

Consideró que, en esa situación “...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”.

En lo demás, a mayor abundamiento, formuló algunas consideraciones en torno a 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...”.

Asimismo, hizo referencia al limitado ámbito de conocimiento propio de la acción de amparo y señaló 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”.

Por último, consideró pertinente “...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”*.

II- Que, contra la sentencia de primera instancia, la parte actora interpuso recurso de apelación, que ha sido concedido el 25/01/2024.





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA FERIA A

CAUSA N° 48194/2023: “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/
EN-DNU 70/23 s/ AMPARO LEY 16.986”

Luego que la causa fuese elevada a esta instancia y que se procediera a sustanciar –con la parte contraria– la apelación, el Estado Nacional contestó los agravios de la actora mediante escrito del 26/01/2024 y solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia, con costas (v. escrito de fs. 643/654 y providencia del 26/01/2024, a fs. 655).

Frente a la presentación de la actora: “SE ELIMINE EL ESCRITO DE CONTESTACIÓN DE AGRAVIOS POR INCONGRUENTE CON EL CASO DE AUTOS. SE DECLARE DESIERTO”, del 29/01/2024 –que en este acto se incorpora al expediente digital– esta Sala estima que resulta manifiestamente improcedente lo requerido por esa parte, en cuanto pretende –por vía de lo que intenta ser una reposición contra la providencia suscripta el 26/01/2024, aunque no se deduce de esa forma en la que se hubiera debido efectuar (conf. artículo 273 del C.P.C.C.N.), sino como simple petición– que se ordene el desglose del escrito del Estado Nacional de fs. 643/654 y que se tengan por no contestados los agravios o por “... desierta la contestación”; así como que se determine lo que pudiere corresponder sobre el comportamiento ético de la contraria (conf. art. 24 del Código de Ética del CPACF).

Ello es así, toda vez que, luego de un análisis pormenorizado del escrito en cuestión y más allá de los errores procesales que pudiere contener, lo cierto es que no se advierte una manifiesta desvinculación respecto de las circunstancias de esta causa; por lo que, cabe estar a la preservación del ejercicio del derecho de defensa en juicio de todas las partes del proceso (conf. artículo 18 de la Constitución Nacional) y desestimar las peticiones efectuadas por la actora con fecha 29/01/2024. Así, se **RESUELVE**.

Fecha de firma: 30/01/2024

Firmado por: SERGIO GUSTAVO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: CARLOS MANUEL GRECCO, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: SUSANA MARIA MELLID, SECRETARIA DE CAMARA



#38567666#398131658#20240130100956138

III- Que, adoptada que ha sido la decisión que antecede, cabe destacar que, en el breve trámite del propio proceso correspondiente a la Alzada en una acción de amparo (Ley 16.986), en atención a que durante el transcurso de esta feria judicial, la Fiscalía ante esta Cámara, en primera y segunda instancia, se ha encontrado a cargo de un único Fiscal Federal; desde el 16 al 31 de enero de 2024, del Dr. Fabián Omar Canda (quien ya ha dictaminado en autos, con fecha 21/01/2024), este Tribunal entiende que resulta inoficioso conferir –en autos– una nueva vista al Ministerio Público.

Así las cosas, por economía procesal y en virtud de haber sido requerida la habilitación de la Feria en este proceso judicial (confr. resolución firme de primera instancia del 04/01/2024), se concluye que corresponde proceder –sin más trámite– al dictado de la presente sentencia; para lo cual se encuentra abierta la jurisdicción de esta Sala de Feria, ante el recurso de apelación deducido por la actora, que ha sido concedido en los términos del art. 15 de la Ley 16.986, por providencia de fs. 641.

IV- Que, a los fines de ingresar en el análisis del planteo de la recurrente, cabe señalar que la actora en su apelación aduce –como primer agravio– que la sentencia de primera instancia “...no constituye una derivación razonada del derecho vigente en tanto sus argumentaciones centrales lo contrarían expresa, flagrante e irremediablemente. Además, carece dicha sentencia de elemental fundamentación fáctica lo que la desmerece como acto jurisdiccional”.

Como segundo agravio, refiere que la sentencia apelada “peca por no tomar en cuenta ninguno de los escritos presentados...” por esa parte. Asimismo, hace referencia –en este punto– a la “sorpresiva celeridad” en el análisis, confección y notificación de “dos” sentencias (una en esta causa y, la otra, en el expediente CAF





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA FERIA A

CAUSA N° 48194/2023: “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/
EN-DNU 70/23 s/ AMPARO LEY 16.986”

048013/2023 (Observatorio), también “...rechazada por idénticas razones, solo con cambios de nombres y detalles”.

En tercer lugar, destaca que ha acaecido un “sorprendente” cambio de las reglas procedimentales, como consecuencia de la resolución dictada en la causa “Asociación Civil Observatorio a la Ciudad y otros c/ EN DNU 70/23 s/ amparo ley 16.986”, al declararse la inadmisibilidad formal de esa acción como proceso colectivo.

Al respecto, apunta que se encontró condicionada “...primero por el juicio "colectivo" que nos obligó a una estrategia procesal y, luego nos cambiaron las reglas procedimentales en cuanto a su naturaleza jurídica misma, a la mitad del proceso sin darnos chance alguna de readecuarnos a la nueva realidad”. Indica que en estos autos no se notificó lo resuelto en la causa “Observatorio” de desvincular el colectivo, así como no correspondía esa decisión, sino el traslado de la demanda (conf. Acordada CSJN N° 12/2016).

En un cuarto agravio, sostiene que se le ha impedido el acceso a la justicia. Al respecto, remarca que además de presentarse en representación de la Asociación de Abogados “Gente de Derecho”, la acción la ha iniciado “...por derecho propio en mi carácter de ciudadano, argentino, habitante de la Capital Federal y abogado de la matrícula”.

Insiste respecto a que “...no puede impedirse el acceso a la jurisdicción por haber interpuesto acción durante la vigencia de una resolución judicial que otorgó el carácter colectivo a la acción primigeniamente interpuesta y que de buenas a primeras dejó de contar con validez y eficacia...”.

Considera que, además, el magistrado ha incurrido en una contradicción, ya que para requerir el informe del artículo 8 de la Ley



de Amparo había tenido “...por admitida la viabilidad de la acción sin que luego pudiera demostrarse fehacientemente la carencia de ella”.

Por otro lado, sostiene la arbitrariedad de la sentencia de primera instancia, en tanto –según entiende– ha dejado sin resolver peticiones que debían ser objeto de fallo.

Cuestiona que para afirmar que su parte carece de legitimación, el Sr. Juez de Feria haya omitido decir que este amparo fue iniciado cuando se había dispuesto que la causa “Observatorio” tramitara como proceso colectivo.

Destaca que además de actuar por derecho propio, viene por el colectivo de los abogados asociados a la Asociación que representa.

Indica que, sin perjuicio de ello, según el artículo 43 de la Constitución Nacional, toda persona puede interponer la acción; por lo que, este derecho ha sido garantizado sin restricción alguna y “...la resolución en crisis resulta ajena a la letra de la norma fundamental”.

Invoca precedentes que considera aplicables al caso, para habilitar la legitimación procesal por la sola condición de ciudadano, y en representación de una asociación civil sin fines de lucro.

Como séptimo agravio, sostiene que la existencia de “caso” surge de modo “...evidente y manifiesta desde el momento en que, para el dictado del Decreto en cuestión, se vulneró el principio de división de poderes que hace al sistema republicano de Gobierno”.

Invoca el precedente de la CSJN, “Colegio de Abogados de Tucumán c/ Honorable Convención Constituyente de Tucumán y otros/ inconstitucionalidad” (*Fallos*: 338:249).

Afirma que se encuentra personalmente afectado por el dictado del Decreto y que los abogados asociados a la organización que preside padecen “...la misma afectación que es el avasallamiento de las instituciones, la omisión a la forma republicana de gobierno, la invasión por parte del Poder Ejecutivo de cuestiones propias de otro poder del Estado el Legislativo”.





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA FERIA A

CAUSA N° 48194/2023: “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/
EN-DNU 70/23 s/ AMPARO LEY 16.986”

Por otro lado, indica que le causa agravio el silencio sobre el planteo de nulidad absoluta e insanable del DNU 70/23.

En ese orden de ideas, remarca que “...casi automatizado por la reedición de los fundamentos que expusiera...” en la causa “Observatorio”, el Sr. Juez de la instancia anterior “...omitió considerar una de las cuestiones pilares de nuestra acción, respecto a los extensos fundamentos expuestos a lo largo de nuestras presentaciones referidas a los vicios y/o ausencia de los elementos elementales del acto que hemos demostrado afectan al decreto impugnado”.

Apunta, asimismo, que respecto al DNU 70/23 “...no cabe duda de que no se encuentran cumplidas de las condiciones que resultan exigibles para admitir la legalidad del ejercicio de la excepcional atribución concedida al Poder Ejecutivo”.

Manifiesta que le sorprende “...que el a quo considera que el DNU atacado hubo cumplido con lo determinado por el art 99 inc 3 CN y la Ley 26.122 dado que fue girado al Congreso para su trámite ante la Comisión Bicameral, obviando que, para que ese procedimiento sea posible, las razones de necesidad y urgencia deben cumplir con los estándares de los fallos “Verrocchi” y “Consumidores Libres”.

Considera que se ha declinado incorrectamente la función jurisdiccional, por “...el solo hecho de haber sido involucrado el Poder Legislativo sin mayor análisis de su parte respecto de los elementos constitutivos del acto...”.

Refiere que si “...la Constitución Nacional establece la pena de nulidad absoluta e insanable cuando el Poder Ejecutivo Nacional emite disposiciones legislativas que no están habilitadas por la Carta



Magna, como esto que no es la declaración de inconstitucionalidad, es imposible no poder ser planteado por cualquier ciudadano, no se puede negar tener legitimación procesal para plantear la nulidad absoluta e insanable que trae como pena al dictado de un DNU que viola la regla de la prohibición de emitir disposiciones legislativas”.

Solicita que este Tribunal se pronuncie “...sobre la validez del Decreto no sólo en cuanto a su contenido sino, como se ha planteado en la presente causa, sobre los elementos ausentes y/o viciados –según el caso- del acto (sumado a ello la no concurrencia de las circunstancias fácticas que el art. 99, inciso 3º, de la Constitución Nacional describe con rigor de vocabulario (conf. "Verrocchi", considerando 10)”.

Critica, en el apartado correspondiente al noveno agravio, que el Sr. Juez de la instancia anterior haya considerado que la acción de amparo no es la vía idónea. Refiere que, en todo caso, el magistrado debió “...reconducir el proceso para tutelar los derechos constitucionales comprometidos sin perjuicio de presumir que el amparo resulta es la vía principal”.

Como último agravio, cuestiona la imposición de las costas del proceso.

Considera que se ha aplicado costas “...a un proceso que constitucionalmente resulta de carácter gratuito para el actor”.

Por otro lado, afirma que “...aún de mantenerse en esta instancia el criterio del rechazo del amparo...” elementales pautas de equidad impone que se deje de lado la condena en costas, ya que “... resulta evidente que existen múltiples, serios y coincidentes factores, circunstancias y elementos, soslayados en la instancia anterior y de profuso desarrollo incluso en este escrito recursivo, que pudieron hacernos suponer que contábamos con el derecho a litigar, de conformidad con el art. 69 del Código Ritual”.





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA FERIA A

CAUSA N° 48194/2023: “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/
EN-DNU 70/23 s/ AMPARO LEY 16.986”

Solicita que se revoque la sentencia apelada y se haga lugar a la acción de amparo, con expresa imposición de costas en ambas instancias.

V- Que, inicialmente, se impone destacar que *la configuración del recaudo atinente a la existencia de “caso” o “causa” es ineludible a los fines de todo pronunciamiento judicial*; por lo que su comprobación –de acuerdo con las pautas establecidas por la CSJN– a los fines de habilitar la intervención del Poder Judicial es comprobable aun de oficio, pues su ausencia o desaparición importa la de juzgar (*Fallos*: 308:1489; 325:2982; 334:326, 342:853, entre otros).

Ese discernimiento, en la especie, no ha sido efectuado *in limine litis*, sino en la oportunidad correspondiente al dictado de la sentencia en la cual, el magistrado –en el ámbito de un inobjetable cumplimiento del urgente y breve trámite procesal propio de la acción de amparo, cuando –además– fue solicitada la habilitación de la feria judicial en autos (confr. resolución del 04/01/2024)– procedió a resolver el planteo introducido por la parte demandada en el informe producido en los términos del artículo 8 de la Ley 16.986.

Circunstancias que, por sí mismas, llevan a desechar las diversas argumentaciones dialécticas intentadas por la recurrente a efectos de cuestionar la situación procesal en la que aparece enmarcada el pronunciamiento apelado. Ello es así, por cuanto la sentencia de primera instancia ha sido dictada en los términos del artículo 11 de la Ley 16.986, por encontrarse reunidas las condiciones para decidir –sin más requerimientos– el planteo defensivo de inexistencia de “causa” o “controversia”; cuya procedencia obsta a



ingresar en la cuestión de fondo de la pretensión articulada en la acción de amparo.

VI- Que, sentado ello, en lo atinente a lo que –ahora– constituye el fundamento central del pronunciamiento que ha sido materia de agravio, cabe poner de resalto que *la legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista un caso, causa o controversia que deba ser resuelto por el Poder Judicial* (CSJN, Fallos: 322:528); así como que "no se da una causa o caso contencioso que permita el ejercicio del Poder Judicial conferido a los tribunales nacionales cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de otros poderes"; ni por ende, existe facultad alguna que autorice, en tales circunstancias, a formular dichas declaraciones (Fallos: 307:2384; 326:3007, entre otros).

En efecto, los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional 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 art. 2º de la ley 27, establece que la Justicia Nacional “...sólo ejerce su jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte.”.

En estos términos, las “causas” que habilitan la actuación judicial, son aquellas “en las que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas” (CSJN, Fallos: 310:2342; 311:2580; 313:588; 313:594; 317:335; 324:2381).

De esta forma, *el ejercicio de la función jurisdiccional requiere que los litigantes demuestren la concurrencia de la afectación de un interés jurídicamente protegido o tutelado y susceptible de tratamiento judicial* (conf. esta Cámara, Sala III, *in rebus*: “Carrió Elisa y otros c/ EN -Ley 26.080- Consejo de la Magistratura- Jurado de Enjuiciamiento s/ amparo ley 16.986” del





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA FERIA A

CAUSA N° 48194/2023: “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/
EN-DNU 70/23 s/ AMPARO LEY 16.986”

27/03/2007; “Movimiento de Recuperación de Energía Nacional Orientadora c/ EN –Ley 23.696 –DTO. 1055 1212 y 1589/89 s/ amparo ley 16.986”, del 13/09/2007; “Unión de Usuarios y Consumidores c/ EN –PEN- DTO. 847/99 y otro s/ proceso de conocimiento”; del 07/02/2008; “Posse Francisco Javier María c/ EN- M Público de la Defensa- Defensoría General de la Nación s/ amparo ley 16.986”, del 18/04/2017; “Federación del Personal de Vialidad Nacional c/ EN -AABE y otro s/ amparo ley 16.986”, del 17/10/2019, entre otros).

Como se ha dicho en reiteradas oportunidades, 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* (esta Cámara, Sala III, “Solanas Fernando Ezequiel y otros c/ EN- M° Economía -Dto 1953/09 s/ amparo ley 16.986”, del 08/03/2010; “Defensor del Pueblo de la Nación c/ EN- Ley 25.790- Dto 1460/05 1462/05 s/ proceso de conocimiento”, del 08/04/2011; “Negri Mario Raúl y otros c/ EN- Honorable Cámara de Diputados- Comisión de Juicio Político s/ amparo ley 16.986”, del 16/07/2015; “Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires c/ EN -Honorable Cámara de Diputados de la Nación y otro s/ amparo ley 16.986”, del 27/08/2019; “Partido Demócrata Cristiano de CABA y otro c/ EN – PEN – M° Salud y Desarrollo s/ amparo ley 16.986”, del 2/09/2020; “Asociación Civil Inquilinos Agrupados c/ EN -DNU 320/20 s/ amparo ley 16.986”, del



11/08/2021; “En Virtud de la Justicia Fundación c/ EN y otro s/ amparo ley 16.986”, del 30/11/2023, entre otros).

Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que la existencia del daño es abstracto cuando el demandante no puede expresar un *agravio diferenciado* respecto de la situación en que se hallan los demás ciudadanos y *tampoco puede fundar su legitimación para accionar en el interés general en que se cumpla la Constitución y las leyes* (Fallos: 321:1352; 323:1261; 327:2512; 331:2287, etc.).

Asimismo, por otro lado, el Alto Tribunal 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).

En este orden de ideas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el pronunciamiento dictado en la causa “Halabi, Ernesto c/ P.E.N. -ley 25.873, dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986”, el 24 de febrero de 2009 (Fallos: 332:111), después de indicar 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 el precedente “Thomas, Enrique c/ E.N.A. s/ amparo”, del 15 de junio de 2010 (Fallos: 333:1023), la Corte Suprema 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





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA FERIA A

CAUSA N° 48194/2023: “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/
EN-DNU 70/23 s/ AMPARO LEY 16.986”

a lo sostenido en el considerando 9° 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 art. 116 de la Constitución Nacional se mantenía incólume, “ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición”.

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 (v. espec. Cons. 4°, *in fine*, de *Fallos*: 333:1023; en igual sentido, esta Cámara, Sala III, “Defensor del Pueblo de la Nación c/ EN- Ley 25.790- Dto 1460/05 1462/05 s/ proceso de conocimiento”, del 08/04/2011; “Asociación Proconsumer y otro c/ Empresa Argentina de Servicios Públicos SATA s/ proceso de conocimiento”, del 29/08/2013; “Mihura Estrada, Ricardo José c/ EN s/ amparo ley 16.986”, del 13/11/2014; “Ajus La Plata Berisso y Ensenada Asociación Civil c/ EN s/ amparo ley 16.986”, del 08/03/2018; “Campagnoli José Cruz y otros c/ GCBA y otros s/ amparo ley 16.986”, del 18/07/2019; “Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación c/ EN –Poder Ejecutivo Nacional s/ proceso de conocimiento”, del 22/06/2022, entre otros).

Asimismo, se ha dicho que la condición de ciudadano no es apta –en el orden federal– para autorizar la intervención de los jueces a fin de ejercer su jurisdicción, pues dicho carácter es de una generalidad tal que impide tener por configurado el interés concreto,



inmediato y sustancial que permita considerar al pleito como una “causa”, “caso” o controversia”, en los términos de los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional, único supuesto en que la mentada función puede ser ejercida (CSJN, Fallos: 317:1224; 317:335; 322:528; 323:1432; 324:2388, entre otros; esta Cámara, Sala III, *in rebus*: “Carrió Elisa y otros c/ EN- Ley 26.080- Consejo Magistratura-Jurado Enjuiciamiento s/amparo ley 16.986”, del 27/3/2007; “Solanas Fernando Ezequiel y otros c/ EN- Mº Economía -Dto 1953/09 s/ amparo ley 16.986”, del 8/3/2010; “Negri Mario Raúl y otros c/ EN- Honorable Cámara de Diputados- Comisión de Juicio Político s/ amparo ley 16.986”, del 16/7/2015; “Frade Mónica Edith y otros c/ EN -PEN- s/ amparo”, del 14/7/2021, entre otros).

En suma, en todo supuesto, se requiere la demostración de un “interés especial” en el proceso, que se traduce en que los agravios alegados afecten a quien acciona de forma "suficientemente directa" o "substancial", esto es, que posean "concreción e inmediatez" bastante para configurar una controversia definida, concreta, real y sustancial que admita remedio a través de una decisión que no sea sólo una opinión acerca de cuál sería la norma en un estado de hecho hipotético (doctrina de C.S.J.N., *Fallos*: 326:1007; 336:2356; 342:1549).

Sobre el particular, cabe también destacar lo expuesto por el Sr. Fiscal Federal –en el dictamen del 21/01/2024– cuando menciona que “...los extremos citados también han sido exigidos por el Máximo Tribunal cuando lo que se cuestiona, como en autos, es un decreto de necesidad y urgencia. En efecto, “Los decretos de necesidad y urgencia, como integrantes del ordenamiento jurídico, son susceptibles de eventuales cuestionamientos constitucionales -antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese en ese trámite- siempre que, ante un "caso" concreto conforme las exigencias del art. 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA FERIA A

CAUSA N° 48194/2023: “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/
EN-DNU 70/23 s/ AMPARO LEY 16.986”

consagrados en la Ley Fundamental” (cfr. Fallos 323:1934, voto del juez Boggiano). Asimismo, se ha sostenido que “Corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones en las cuales el Poder Ejecutivo dicta decretos de necesidad y urgencia, como asimismo el control de compatibilidad constitucional en cuanto al contenido sustancial de las medidas adoptadas, cuando ello se debate en un caso concreto” (cfr. CSJN, “Zofracor S.A. c/ Estado Nacional s/ amparo”, voto de los jueces Belluscio y Bossert). Más cerca en el tiempo, la Corte ha afirmado que es “...atribución del Poder Judicial evaluar, en el caso concreto, el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos que reúnan tan excepcionales presupuestos...” (cfr. CSJN, Fallos 334:799”.

VII- Que, como se ha dicho, de conformidad con el criterio que la Corte Suprema ha mantenido en sus precedentes, el fin y las consecuencias del control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa, requieren que el requisito de la existencia de un “caso” o “controversia judicial” sea observado rigurosamente para la preservación del principio de división de los poderes (*Fallos*: 310:2342; 317:335; 317:1224; 320:1556; 322:678; 325:474; 326:2931).

Desde esa perspectiva, en la especie, no es dable soslayar que, **como consecuencia de lo decidido por el Sr. Juez de Feria de la instancia anterior –a fs. 135/136 de estos autos– por sentencia interlocutoria del 04/01/2024 (que no ha sido recurrida por la parte actora), este proceso ha quedado desvinculado de la causa caratulada “Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad y otros c/ EN- DNU 70/23 s/ amparo ley 16.986”;** **oportunidad en la que también se resolvió que la presente tendría**



“tratamiento como una acción de amparo individual” y se habilitó la feria judicial para continuar con su tramitación.

Situación frente a la cual, en virtud del principio de preclusión procesal, se impone desestimar los intempestivos cuestionamientos intentados –en esta oportunidad– en relación con esos dos aspectos de decisiones adoptadas en esta causa con anterioridad.

Es que, el principio procesal invocado impide volver sobre cuestiones decididas en forma expresa o implícita (CSJN, *Fallos*: 296:643; 320:1670; 324:1301; 327:4252, etc.), o respecto a las que no han sido articulados los medios pertinentes en el momento oportuno y respecto de los cuales se ha operado la consumación de la respectiva facultad procesal (conf. esta Cámara, Sala III, *in rebus*: “SMSV- Institución Mutualista y otros c/ EN- M° Economía- Dto 739/03 y otros/ amparo ley 16.986”, del 28/12/2010; “Pampa Energía Sociedad Anónima c/ EN- AFIP- DGI s/ Dirección General Impositiva”, del 30/9/2013; “EN -PNA- 858/11 961/11 371/10 c/ ANTONIO BARILARI SA s/ proceso de ejecución”, del 26/04/2016, “EN- M Desarrollo Productivo c/ AMX Argentina SA s/ proceso de conocimiento”, del 09/05/2023, entre otros).

De forma que, como se ha dicho en otras ocasiones, resulta vano todo intento de reeditar una cuestión que ha quedado agotada al amparo del principio procesal de preclusión (CSJN, *Fallos* 329:2916; 323:1250; 322: 3084, etc.; esta Cámara, Sala III, “Aguas Argentinas SA c/ ERAS- Resol N° 90/06 ETOSS (Expte15-640/06) s/ proceso de conocimiento”, del 12/10/2023; “EN -DNV c/ AEC SA y otro s/ proceso de conocimiento”, del 15/11/2023, entre otros).

En esos términos y con el alcance en el que quedó circunscripta esta acción, no es dable soslayar que –en el *sub lite*– el Dr. Rizzo funda su legitimación en su calidad de “ciudadano” y la Asociación a la que representa, en defensa de los intereses afectados de los abogados de los profesionales del derecho.





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA FERIA A

CAUSA N° 48194/2023: “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/
EN-DNU 70/23 s/ AMPARO LEY 16.986”

Sin embargo, de acuerdo con los actos procesales cumplidos en esta causa –que no fueron materia de cuestionamiento alguno de la parte actora– el presente ha sido declarado y tramitado como una “acción de amparo individual”. Y, siendo ello así, como ha sido puesto de resalto por el Sr. Fiscal Federal (en su bien fundado dictamen del 21/01/2024), la condición de ciudadano alegada por el aquí actor –como pacíficamente lo sostiene el Alto Tribunal– resulta insuficiente “...para ser parte, pues dicha calidad, sin otro interés concreto jurídicamente protegido, no otorga legitimación suficiente para demandar (C.S.J.N., *Fallos*, 323:1432, con cita de *Fallos*, 306:1125; 307:2384; 311:2580; 313:863; v. asimismo, *Fallos*, 322:528; *Fallos*, 324: 2048 y 2381, entre otros)”.

Por otro lado, respecto de la legitimación colectiva invocada por la asociación, una lectura atenta del escrito de inicio permite advertir que los cuestionamientos constitucionales efectuados –como bien ha sido observado en el dictamen fiscal y en la sentencia de primera instancia, por el Sr. Juez a cargo del Juzgado de Feria– resultan de carácter genérico sin demostrar ni alegar fundadamente de qué manera la normativa impugnada le generaría una afectación concreta, directa e inmediata en su situación jurídica particularizada en tanto asociación civil; máxime cuando este proceso ha sido declarado y ha tramitado como un proceso de amparo individual (artículo 43 párr. 1° de la Constitución Nacional y Ley 16.986).

Por lo demás, tampoco obsta a lo expuesto el criterio expuesto en el precedente “Colegio de Abogados de Tucumán” (CSJN, *Fallos* 338:249), que invoca la recurrente, toda vez que en atención a que –como se dijo– la presente tramitó como una acción individual y no como un proceso colectivo, la situación resuelta por el Máximo



Tribunal en la referida causa colectiva no guarda ninguna analogía con la especie.

De modo que, en suma, se impone concluir que la pretensión articulada en la presente acción de amparo individual no surge vinculada ni preordenada a la resolución de una “causa”, “caso” o “controversia” concreta entre partes adversas o una colisión efectiva de derechos, en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional. Por lo que, corresponde confirmar la sentencia apelada en cuanto desestimó –con este fundamento– la acción de amparo promovida por el Sr. Jorge Rizzo, en su carácter de ciudadano y de Presidente de la Asociación Civil Gente de Derecho.

VIII- Que, por lo expuesto y toda vez que –como consecuencia de la ausencia de caso– resulta inoficioso que este Tribunal se pronuncie sobre los diversos aspectos y planteos comprendidos en la pretensión articulada en autos, cabe dejar sentado que lo que –por el presente– se decide a los fines de la confirmación del rechazo de esta acción de amparo, no importa sentar opinión –en sentido alguno– sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del DNU N° 70/23.

Ello es así, pues –como se ha dicho– **la existencia de un “caso”, “causa” o “controversia” resulta ineludible para habilitar la intervención del Poder Judicial, pues su ausencia o desaparición importa la de juzgar** (CSJN, *Fallos*: 308:1489; 325:2982; 334:326, 342:853, entre otros).

En particular, en el *sub examine*, cabe estar al criterio que el Alto Tribunal ha mantenido en sus precedentes, en orden a que el **control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa, requiere inexorablemente que el requisito de la existencia de un “caso” o “controversia judicial” sea observado rigurosamente para la preservación del principio de división de los poderes** (*Fallos*: 310:2342; 317:1224; 320:1556; 322:678; 325:474; 326:2931; 330:3777; 340:1015; 346:1387, entre otros).





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA FERIA A

CAUSA N° 48194/2023: “RIZZO, JORGE GABRIEL Y OTRO c/
EN-DNU 70/23 s/ AMPARO LEY 16.986”

IX- Que, por último, corresponde desestimar el agravio vertido en lo concerniente a la imposición de las costas del proceso.

Ello es así, toda vez que en la acción de amparo las costas “... se impondrán al vencido” (conf. artículo 14 de la Ley 16.986); sin que –en el caso– se advierta situación de excepción alguna, habida cuenta del resultado del proceso.

En este orden de ideas, corresponde poner de relieve que –como se ha dicho en reiteradas oportunidades– no basta la simple creencia o, incluso, convicción de que se tiene derecho para litigar, sino que todo ello debe asentarse en sólidas y objetivas razones que lo avalen. Es que, la sola creencia subjetiva del litigante de la razón probable para litigar no es por sí suficiente para eximir del pago de las costas al perdedor, pues es indudable que todo aquél que somete una cuestión a los tribunales de justicia, es porque cree tener razón de su parte, mas ello no lo exime del pago de los gastos del contrario, si el resultado del juicio no le es favorable. Y, siendo ello así, el haber activado el mecanismo jurisdiccional generó gastos al oponente obligado a litigar, los cuales en virtud del principio de la derrota adoptado por nuestro ordenamiento procesal, deben ser soportados por el perdedor (conf. esta Cámara, Sala III, *in rebus*: “Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires c/ EN -Honorable Cámara de Diputados de la Nación y otro s/ amparo ley 16.986”, del 27/08/2019; “Agropecuaria San Andrés SA c/ EN s/ amparo ley 16.986”, del 8/07/2020; “THX MEDIOS SA c/ EN -Honorable Cámara de Senadores de la Nación s/ amparo ley 16.986”, del 09/06/2022; “Al Ameri, O. c/ EN- M RREE Comercio Internacional y Culto s/ amparo ley 16.986”, del 04/07/2023, entre otros).



Las costas de Alzada, también deben ser soportadas por la actora vencida, en atención a lo que por el presente se decide (conf. art. 68 del C.P.C.C.N.).

Por ello y de conformidad con los fundamentos expuestos por el Sr. Fiscal Federal (en el dictamen del 21/01/2024), se **RESUELVE**: desestimar el recurso de apelación interpuesto por la actora y, en consecuencia, confirmar la sentencia de primera instancia en cuanto rechazó –con costas– esta acción de amparo, con fundamento en que no se halla configurada –en la presente– la existencia de una “causa”, “caso” o “controversia” que corresponda al Poder Judicial de la Nación resolver en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional.

Las costas de la Alzada se imponen a la apelante vencida (conf. artículo 68 del C.P.C.C.N.).

Regístrese, notifíquese a las partes y al Sr. Fiscal Federal, mediante correo electrónico dirigido al representante del Ministerio Público ante esta Alzada. Cumplido que sea, devuélvase a primera instancia.

A los fines del art. 109 del Reglamento para la Justicia Nacional se hace constar que suscriben la presente dos vocales, en virtud de lo dispuesto en la Acordada nro. 7/2023.

SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ

CARLOS MANUEL GRECCO

