



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL
DE LA PLATA 2

Secretaria N° 5

1407/2024

COLEGIO DE ABOGADOS DE LA PCIA DE BS AS Y OTROS c/
ESTADO NACIONAL -PODER EJECUTIVO NACIONAL s/ACCION
MERE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD

La Plata, (fechado digitalmente en SISTEMA LEX 100PJN).-

VISTOS:

Los expedientes N° FLP 1407/2024, caratulado “Colegio de Abogados de la Pcia. de Bs As y otro c/ Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” y N° FSM 10366/2024, caratulado “Colegio de Abogados del Departamento Judicial de Morón c/ Estado Nacional -Gobierno Federal-Poder Ejecutivo de la Nación s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, que se encuentran en estado de dictar sentencia,

Y CONSIDERANDO:

I. Trámite general de la causa

El 16 de agosto de 2024, la Excma. Cámara revocó el fallo de primera instancia dictado por el Dr. Alberto Recondo y ordenó la emisión de una nueva sentencia conforme a la doctrina establecida por la Alzada en este expediente. En el ínterin se recibieron también las actuaciones N° 10366/2024, caratuladas “Colegio de Abogados del Departamento Judicial de Morón c/ Estado Nacional-Gobierno Federal - Poder Ejecutivo de la Nación s/ Acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”, las que fueron acumuladas al presente caso. Se corrieron los traslados pertinentes y se dictó la providencia para emitir la sentencia.

Para una mejor comprensión del caso, se realizará un repaso de lo actuado en orden a cada uno de los puntos que corresponde decidir.

II. Legitimación

II.a. Como antecedente, debe señalarse que en autos N° FLP1407/2024 se presentaron Bienvenido **Rodríguez Basalo**, presidente del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires (COLPROBA), y Mario Daniel **Burke**,



#38653251#436030859#20241120120850551

presidente de la Caja de Previsión Social para Abogados de Provincia de Buenos Aires, en representación de sus respectivas entidades y con el patrocinio letrado del Doctor Andrés **Gil Domínguez**, promovieron una "acción declarativa de nulidad constitucional" contra el Estado Nacional; solicitaron la nulidad absoluta e insanable del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 70/2023, publicado el 21 de diciembre de 2023, y la inconstitucionalidad de los artículos 21, 23 y 24 de la ley 26.122.

En su demanda, los actores argumentaron tener **legitimación extraordinaria** para actuar, la que sostienen se da en los supuestos que se ve amenazada la forma republicana de gobierno y la organización del poder establecida en la Constitución. Sostienen que allí alcanza con ser ciudadano y tener un interés "especial" y "directo" en la defensa de la Constitución Nacional.

II.b. El Dr. Alberto Recondo rechazó la demanda *in limine* el 20/02/2024, fundamentando **la desestimación en la falta de un agravio concreto y de legitimación de los actores**.

La Excma. Cámara, en su decisión del 8 de abril de 2024, revocó lo resuelto, presentó un conjunto diverso de precedentes sobre la capacidad procesal de las demandantes, detalló las atribuciones otorgadas por la ley provincial a cada entidad y determinó que, a la luz de estos cometidos, las reclamantes estaban suficientemente **legitimadas para cuestionar la validez constitucional de ciertas normas que, según su opinión, les podían impedir o dificultar el ejercicio profesional**.

El tribunal también indicó que ambas demandantes poseían un interés jurídico suficiente para impugnar el decreto, al afirmar que este podría interferir en su ejercicio profesional. Apreció que el rechazo *in limine* de la acción representaba un exceso de rigor formal que atentaba contra las garantías de acceso a la justicia, resaltando que tal facultad de desestimar una demanda debería utilizarse con prudencia y limitarse a casos de manifiesta improponibilidad, lo cual, según la alzada, no se verificaba en este caso.

Por último, la Cámara consideró que el asunto podría tener un carácter colectivo y ordenó que se le reclamara a los demandantes que confirmaran si se presentaban en ese carácter, y que, en caso afirmativo, cumplieran con las Acordadas 32/2014 y 12/2016 de la Corte Suprema.

II.c. Devueltas las actuaciones a primera instancia, las actoras fueron intimadas en los términos indicados por la Excma. Cámara. Sin embargo, no adecuaron su planteo a los requisitos establecidos en las Acordadas 32/2014 y 12/2016, y manifestaron nuevamente que su pretensión era que se ejerza el control de





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL
DE LA PLATA 2

Secretaria N° 5

constitucionalidad basado, no en la versión conservadora que busca preservar derechos subjetivos o colectivos en situaciones concretas, sino en **la nulidad constitucional**, que intenta resguardar la existencia misma del sistema democrático y constitucional.

Sin perjuicio de ello, agregaron que tenían también **un interés colectivo directo** en *"las consecuencias jurídicas que el DNU 70/2023 genera sobre el ejercicio profesional y la relación profesional-cliente, en relación con la fuerza normativa de la Constitución"* e indicaron que los artículos 2 y 3, al permitir *"la más amplia desregulación del comercio"*, posibilitarían que un decreto suspenda la colegiación obligatoria, libere la matrícula y elimine el régimen arancelario vigente. Señalaron también que la necesidad de promover múltiples demandas individuales sobre una misma cuestión constitucional –la nulidad del decreto– acentuaba la naturaleza colectiva del reclamo.

En esos términos se corrió traslado de la demanda y del requerimiento del informe del art. 4 de la ley 26.854 y el Estado Nacional presentó excepciones de incompetencia y falta de legitimación activa. El juez Recondo rechazó la excepción de incompetencia, pero hizo lugar a la segunda, la falta de legitimación de los accionantes. Recurrida nuevamente la sentencia, la Alzada señaló que no se había cumplido con lo dispuesto en su anterior intervención. Por lo tanto, revocó el fallo de primera instancia y ordenó dictar un nuevo pronunciamiento conforme la doctrina establecida por la Cámara.

II.d Sentado ello, y en lo que respecta a la excepción de **falta de legitimación activa** articulada por el demandado en sus presentaciones, en función de lo ya resuelto por el Superior en fecha 16/08/2024, pronunciamiento que ha quedado firme y consentido, **corresponde rechazar la excepción de falta de legitimación activa opuesta por el Estado Nacional.**

Sin perjuicio de ello, debo destacar que, de acuerdo con lo resuelto recientemente por la propia Corte Suprema en casos directamente vinculados al tratamiento de la constitucionalidad del DNU 70/2023, se infiere que difícilmente la legitimación que aquí se reconoce pueda ser sostenida ante el máximo Tribunal.

No puedo dejar de advertir que, más allá de lo resuelto por la Excma. Cámara, de los recientes Fallos: 347:357 “Gil Domínguez, Andrés c/ PEN s/proceso de conocimiento” del 23/04/2024” y 347:329 “Rizzo, Jorge Gabriel y otro c/ EN - DNU 70/23 s/ amparo ley 16.986, 16/04/2024” se infiere que, de llegar a esa instancia, la cuestión debatida en este expediente del modo en que fue propuesto, la legitimación de los accionantes sería desconocida, con remisión a esos precedentes.



En el primer precedente, la Corte, al abordar el caso planteado por el propio Gil Domínguez, que en su condición de ciudadano accionaba contra el DNU 70/23, y con remisión a lo resuelto en fallo “Rizzo” y otros del máximo Tribunal, determinó su falta de legitimación para demandar en el caso.

En el precedente 347:329, también vinculado a la constitucionalidad del decreto 70/2023, la Corte determinó que la parte actora no había demostrado un interés concreto en la declaración de inconstitucionalidad del DNU 70/23 y subrayó que la existencia de un caso judicial es esencial para la intervención de los tribunales nacionales, de acuerdo con el artículo 116 de la Constitución y el artículo 2° de la ley 27. La Corte afirmó allí, que para que exista un caso, es imprescindible que el reclamante cuente con un interés directo, concreto y personal, distinto al de otros ciudadanos, de modo que los agravios invocados lo afecten "suficientemente" (Fallos: 306:1125; 308:2147; 310:606; 326:3007; 333:1023; 342:853, entre otros).

Con estas salvedades y aclaraciones **se procede a rechazar la excepción de falta de legitimación activa formulada por la demandada.**

III. Competencia

Habiendo sido opuesta la excepción de incompetencia, *ratione loci*, por el Estado Nacional, debe señalarse que en la sentencia dictada el 05/06/2024 -posteriormente revocada por la Excma. Cámara-, se rechazó dicha excepción **y esa decisión no fue apelada por el demandado.**

Sin embargo, el 16 de agosto de 2024, la Cámara, al admitir el recurso de la parte actora, decidió **"revocar en un todo"** la decisión apelada. En consecuencia, es necesario emitir una nueva declaración sobre este punto. El suscripto coincide con el criterio del magistrado que firmó la sentencia del 5 de junio de 2024 y respaldó su fundamento con el precedente de la Corte Suprema (Fallos: 344:3289).

A ello debe agregársele que la inhibitoria del Estado Nacional en el fuero Contencioso Administrativo de la Capital Federal fue rechazada por los jueces de esa jurisdicción, conforme se desprende de la vista del expediente n° CAF 1881/2024, y en línea con el reciente precedente de la Corte Suprema en la causa “Consumidores Argentinos” del 20 de agosto de 2024, que confiere competencia territorial a este juzgado federal.

Por todo lo expuesto, corresponde **rechazar la excepción de incompetencia planteada por el Estado Nacional en sus distintas presentaciones.**





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL
DE LA PLATA 2

Secretaria N° 5

IV. El decreto 70/2023. La posición de las partes

IV.a. Las tres entidades accionantes formulan planteos similares e impugnan la validez del decreto 70/2023, argumentando que este introduce modificaciones en 81 leyes de diversas materias, transformando el sistema normativo y perjudicando derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Nacional y tratados internacionales de derechos humanos.

Señalan que el decreto es inconstitucional, ya que los supuestos de necesidad y urgencia no están configurados, y citan jurisprudencia de la Corte Suprema que establece que el Ejecutivo debe justificar rigurosamente su intervención.

Afirman que el Poder Ejecutivo busca reemplazar funciones legislativas del Congreso con un decreto de tipo "ómnibus", lo que infringe la división de poderes y el principio republicano. Argumentan que se trata de una reforma constitucional encubierta, alterando el sistema socioeconómico.

Destacan la falta de justificación en la declaración de "excepcionalidad" del decreto, alegando que debe haber una situación objetiva que impida el curso normal de la formación de leyes, y que esta situación no se da en el contexto actual.

Adicionalmente, cuestionan la constitucionalidad de la ley 26.122, que regula la intervención del Congreso en materias de DNU, argumentando que sus disposiciones contravienen las normas constitucionales sobre formación y sanción de leyes.

IV.b.1 El Estado Nacional argumenta en defensa del decreto 70/2023, señalando que la evaluación de la necesidad y urgencia para su dictado es una cuestión política, no justiciable. Asegura que corresponde al Poder Ejecutivo y al Congreso determinar estas circunstancias, y que no se limita a situaciones de emergencia, sino que la competencia presidencial puede aplicarse a situaciones no habituales que requieren una respuesta legislativa.

Sostiene que la justificación del DNU se basa en la urgencia provocada por la crisis económica que atraviesa el país, la cual impide el cumplimiento de los trámites ordinarios para la sanción de leyes. El Estado Nacional considera que la situación actual requiere políticas públicas activas y que la inacción dañaría a la población, aumentando la pobreza y el riesgo de hiperinflación.

El demandado argumenta que el DNU fue emitido en acuerdo general de ministros y cumple con los procedimientos establecidos, respetando el



control del Congreso, que es quien debe validar las decisiones del Ejecutivo. Asegura que la intervención judicial en esta cuestión es inapropiada, ya que la valoración de la necesidad y urgencia corresponde a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Finalmente, el Estado Nacional destaca que el DNU declara la emergencia pública en múltiples áreas hasta diciembre de 2025, enfatizando que las medidas son cruciales para abordar la grave situación económica y social del país.

Con cita de diversos autores, señaló que el procedimiento de validación de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) es un acto complejo que involucra al Poder Ejecutivo, responsable de su emisión, y al Legislativo, encargado de su control. En este proceso, el Congreso, mediante la participación de ambas Cámaras, verifica la existencia de los presupuestos fácticos que habilitan al Presidente en el ejercicio de esta facultad excepcional.

Concluyó en que la valoración política de “la excepcionalidad”, “la necesidad y urgencia” no corresponde al Poder Judicial, sino al Ejecutivo y al Congreso, pues el Poder Legislativo será quien se encuentre en mejores condiciones para examinar si resultaba necesario sortear las vías ordinarias para la sanción de una Ley.

IV.b.2 Agregó también que, una intervención del Poder Judicial en estas condiciones constituiría **una actuación cuanto menos prematura**, teniendo en cuenta que, en el caso, se encuentra en marcha el trámite parlamentario previsto por la CN y la Ley 26.122, para el debido contralor del DNU por parte del órgano legislativo.

La demandada consideró que el DNU es un instrumento excepcional introducido en el texto de la Ley Fundamental luego de la reforma constitucional de 1994, que buscó superar uno de los peligros del sistema presidencialista: la parálisis gubernativa por la contradicción política entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y en ese sentido ha fortalecido el diálogo político institucional.

En tal orden de ideas, dijo que el PEN puede sancionar un DNU, tanto para afrontar una situación grave como también para forzar el tratamiento por las Cámaras de una propuesta legislativa, lo cual refuerza la iniciativa presidencial frente a supuestos de un Congreso remiso (por ej. por mayoría opositora), **aunque la última palabra seguirá siendo del Congreso, ya sea por vía de revocación del DNU, conforme lo establece la Ley 26.122, o por la sanción de una ley derogatoria o modificatoria.** También señaló que el hecho de que el dictado del DNU fuerce la actuación del Congreso, so pena de que ante su silencio el DNU mantenga su vigencia





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL
DE LA PLATA 2

Secretaria N° 5

normativa, **fortalece la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo**, estableciendo una relación de iniciativa, decisión y control recíproca.

Argumentó que la vía de la impugnación judicial no constituye el mecanismo idóneo de control para la declaración de invalidez de la norma. Así afirmó, que, *“sin perjuicio de las facultades de los jueces de analizar en un caso concreto si el DNU por su contenido, agravia derechos reconocidos por la Constitución Nacional o avanza sobre materias prohibidas”*, la vía de la impugnación judicial del decreto *“no resulta idónea para controlar la constitucionalidad de los DNU, [...dado que] la confirmación [por el Congreso] o la no declaración de nulidad, tornaría abstracto cualquier planteo”*. Se preguntó *“cómo podría el Poder Judicial considerar que no existe justificación suficiente para el dictado del DNU si el Congreso lo aprobase, o simplemente no lo revocase”*.

Sintetizó que la Constitución Nacional estableció el control del Congreso como un mecanismo político-institucional inexcusable, y sostuvo que en el caso se ha respetado el procedimiento previsto en la Ley 26.122, encontrándose actualmente en pleno debate parlamentario lo concerniente al examen de la norma. Aseguró que no hay dudas acerca de que la valoración política de la excepcionalidad, de la necesidad y de la urgencia es una atribución exclusiva de los poderes ejecutivo y legislativo, mas no del Poder Judicial. Consideró que el Poder Legislativo es quien, a los efectos del contralor referido, se encuentra en mejores condiciones para examinar si existió “necesidad y urgencia” suficiente en el dictado de la normativa cuestionada.

V. Consideraciones del Tribunal

V.a Antes de abordar los planteos de las partes, es importante destacar, como han señalado las accionantes, que **el decreto 70/2023** cuestionado, emitido el 20 de diciembre de 2023 (B.O. 21-12-2023), **no tiene antecedentes por sus dimensiones**: contiene 366 artículos agrupados en 16 títulos referidos a la desregulación económica, reforma del Estado, trabajo, comercio exterior, bioeconomía, minería, energía, aerocomercial, justicia, salud, comunicación, deportes, ley general de sociedades, turismo y registro automotor; por su *variedad*: versa sobre vasta cantidad de materias, incluyendo la modificación del Código Civil y Comercial en lo referido al régimen de las obligaciones, de los contratos en general y de algunos contratos en particular, en especial sobre la locación de inmueble; por la *amplitud de su alcance*: entre modificaciones y derogaciones afecta a una numerosa cantidad de leyes, de las más diversas, tales como: Ley N° 18.425 (ley de promoción comercial supermercados y comercios); Ley N° 26.992 (observatorio de precios y disponibilidad de insumos,



bienes y servicios); Ley N° 27.221 (locación de inmuebles con fines turísticos); Ley N° 27.545 (Ley de góndolas); Ley N° 19.227 (régimen para promover y perfeccionar red de mercados mayoristas); Ley N° 20.680 (régimen de abastecimiento en permuta, locación y compraventa que se destine a sanidad, alimentación, vestimenta, higiene, vivienda, deporte, cultura, etc.); Ley N° 27.437 (ley de compra argentino y desarrollo de proveedores, dando prioridad a bienes de origen nacional); Ley N° 26.736 (declaración de interés público respecto de la fabricación, comercialización y distribución de pasta celulosa y de papel para diarios.); Ley N° 20.657 (régimen para actividad comercial de supermercados); Ley N° 21.799: (depósitos judiciales de los Tribunales Nacionales); Ley 25.065 (régimen de tarjeta de crédito); Ley 9643, (operaciones de warrant); Dto.- ley 15349/46 (régimen de sociedad de economía mixta); Ley 13.653 (régimen legal de empresas del Estado); Ley 18.875 (normativa respecto de compras del estado Nacional); Ley 14.499 (bases para fijación haberes jubilados y pensionados); Ley 20705 (normas y funciones de las Sociedades del Estado); Ley 23696 (programas de propiedad participada); Ley 19.550, (sociedades comerciales); Ley 24.156 (de Administración Financiera); Ley 24.013. Defensa y regularización del empleo; Ley 25.013, de modificación del régimen del trabajo; Ley 25.323, (doble indemnización si el despido se da por relación laboral no registrada o registrada de manera deficiente); Ley 25.345, (régimen de prevención de la evasión fiscal); Ley 26.727, (régimen del trabajo agrario); Ley 26.844, (servicio doméstico); Ley 20.744: (de contrato de trabajo); Ley 14.250, (de convenciones colectivas); Ley 23.551, (asociaciones sindicales); Ley 26.727, (de trabajo agrario); Ley 14.546, (viajante de comercio); Ley 27.555 (régimen legal del teletrabajo); Ley 25.877, (servicios esenciales); Ley 25.626 (prohibición de importación de ciertas mercaderías; Ley 22.415 (Código Aduanero); Ley N° 26.737. (Ley de tierras rurales); Ley N° 18.600 (Vitivinicultura); Ley N° 18.770 (Azúcar); Ley N° 18.905 (Vitivinicultura); Ley N° 21.608 (Promoción industrial); Ley N° 22.667 (Vendimia); Ley N° 27.114 (Régimen de envasado en origen de la yerba mate); Ley N° 12.916 (Olivicultura); Ley N° 24.523 (Sistema nacional de comercio minero); Ley N° 24.695 (Creación del Banco Nacional de Información Minera); Decreto 1060/00 (Hidrocarburos); Decreto 1491/02 (Exportación energía eléctrica); Decreto 634/03 (Ampliaciones de transporte de alta tensión); Ley 25.822 (Plan Federal de Transporte Eléctrico); Decreto 311/2006 (Préstamos energía eléctrica); Ley N° 18.859 (Envases para productos destinados a la alimentación de ganado); Ley N° 19.990 (Actividad algodonera); Ley 25.564 (Yerba mate); Ley 27.424 (Fondo Fiduciario para el Desarrollo de la Generación Distribuida); Decreto - Ley N° 12.507/56 (Política nacional en materia aeronáutica); Ley N° 19.030 (Transporte aerocomercial); Decreto N° 1654/02 (Estado de emergencia del transporte aerocomercial); Ley 17.285 (Código Aeronáutico); Ley 26.412 (Transporte





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL
DE LA PLATA 2

Secretaria N° 5

Aerocomercial Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral Líneas Aéreas - rescate de empresas); Ley 26.466 (Acciones de Aerolíneas y Austral Líneas Aéreas Cielos del Sur); Ley 27.113, (que declara de interés nacional y estratégico la actividad de los laboratorios de producción pública); DNU 743/2022, (incremento de las cuotas de medicina prepaga); Ley 25649 (promoción de medicamentos por su nombre genérico); Ley 26.682 (regulación de empresas de medicina prepaga); Ley 23.660 (de obras sociales); Ley 26906 (régimen de trazabilidad y aptitud técnica de los productos médicos activos de salud en uso); Ley 27.533 (recetas electrónicas de medicamentos); Ley 17.132 (Reglas de arte de curar para medicina, odontología y actividades de Colaboración); Decreto 504/1998 (reglamentación de la opción de cambio de beneficiarios de obras sociales); Ley 17565 (de farmacia); Ley 26.522 (servicios de comunicación audiovisual); Ley 27.078 (tecnologías de la información y las comunicaciones); Ley 20.655 (Promoción de las actividades deportivas); Ley 18.828 (reglamentación de la hotelería); Ley 18.829 (actividad de agentes de viaje); Ley 26.356 (sistemas de tiempo compartido); Decreto - Ley N° 6582/58 ratificado por la Ley N° 14.467 (Registro del automotor).

También se observa que su título, que consigna a modo de síntesis la materia sobre la que trata, no es expresivo de que su contenido consista en la adopción de medidas de carácter transitorio tendientes a superar una coyuntura crítica, sino que, en contraste con ello, se formula como “Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina”.

Por otra parte, dentro del marco de control parlamentario previsto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, el DNU 70/23 **no cuenta con la aprobación de ambas Cámaras** del Congreso Nacional. Aunque fue rechazado por la Cámara de Senadores el 13 de marzo de 2024, la Cámara de Diputados no se ha pronunciado al respecto. Sobre el particular, es importante tener en cuenta que el artículo 24 de la ley 26.122 establece que *"el rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto en cuestión equivale a su derogación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2° del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia"*.

Además, si bien el DNU 70/23 ha sido objeto de **impugnaciones judiciales**, estas versan sobre artículos puntuales, ninguna de ellas alcanza **a la totalidad del decreto como se plantea en el caso**; y como hemos visto, cuando se ha pretendido someter a conocimiento y decisión de manera directa el asunto a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, esta ha rechazado intervenir en el asunto.

V.b. Sobre el control de constitucionalidad de los jueces



#38653251#436030859#20241120120850551

Es importante señalar que el ejercicio del control de constitucionalidad en el sistema judicial es difuso, siendo la Corte Suprema de Justicia de la Nación el máximo y último intérprete. Este control no pretende derogar la norma cuestionada; se realiza en una causa o disputa entre dos partes con pretensiones e intereses concretos y opuestos, de manera similar al modelo estadounidense.

Así, los jueces ejercen el control de constitucionalidad en casos específicos, y los efectos de sus sentencias se limitan a las partes involucradas, por lo que *"la norma impugnada continúa siendo válida en el ámbito jurídico hasta que sea derogada por la autoridad que la aprobó"* (Amaya, Jorge Alejandro, *Control de Constitucionalidad*, Ed. Astrea, Bs. As., 2012, pag. 124).

En este contexto, a menudo se confunden dos tipos de control: el "concreto" y el "abstracto". El control abstracto, que es característico de sistemas como el de Alemania, no implica el ejercicio de funciones jurisdiccionales, ya que no se reconoce ni se determina un derecho específico para una persona en particular. En este tipo de control, el órgano encargado de proteger la constitución actúa más como un legislador, y su decisión anula la norma impugnada de manera general. En cambio, el control constitucional difuso y concreto, aplicado en el derecho federal argentino, **puede derivar en el hecho de que los jueces se arroguen un poder mayor o superior al de los otros dos poderes del Estado que estructuran el gobierno de la Nación.**

En este sentido, se ha dicho que "es preciso tener en cuenta que cuando se puso allí [en Estado Unidos] en práctica el sistema de control jurisdiccional de constitucionalidad a través del pronunciamiento "in re" "Marbury v. Madison", un sector importante de la opinión pública se negaba a admitir, debido a la influencia de las ideas revolucionarias francesas, cualquier tipo de control judicial sobre la actividad legislativa o administrativa (conf. "Verfassungsgerichtsbarkeit", etc.; cit. ps. 351 y siguientes). Y fue necesario **destacar que no se trataba de reeditar el poder de veto de los jueces del antiguo régimen** y, en consecuencia, se insistió en aclarar que los tribunales solo debían dejar de aplicar las leyes opuestas a la Constitución en los casos y controversias sometidos, lo que exigía la existencia de partes adversarias, con intereses legales opuestos. Esto es, el Poder Judicial podía y debía apartarse de la voluntad legislativa en homenaje a la voluntad de la Constitución, pero únicamente actuando como verdadero organismo jurisdiccional frente a un caso o controversia" (v. dictamen del Procurador, Fallos: 307:1387).

En esa línea, la Corte Suprema Argentina ha indicado con énfasis que el principio de división de poderes implica la independencia de cada uno en





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL
DE LA PLATA 2

Secretaria N° 5

su esfera y **el respeto de las atribuciones de los otros**. Sobre las atribuciones del Poder Judicial, con cita al debate legislativo del proyecto de ley de organización de la justicia federal, en un precedente la Corte consignó lo expresado por el senador Zapata, miembro informante en el Senado de la Nación del proyecto de ley de organización de la justicia federal, antecedente de la ley 27, en el sentido de **“que el poder de los jueces federales** ‘emana del derecho que tienen de fundar sus fallos en la Constitución con preferencia a las leyes o, en otros términos, de no aplicar las leyes que les parezcan inconstitucionales, y de juzgar también la constitucionalidad de los actos gubernativos (y) Este inmenso poder público que a primera vista y en tesis general podría parecer muy alarmante y peligroso, no lo es en realidad desde que se tenga en cuenta que los jueces federales se han de mover siempre dentro de la órbita en que está encerrado todo Poder Judicial’ (Cámara de Diputados de la Nación, El Poder Legislativo de la Nación Argentina por Carlos Alberto Silva, Tomo VI, pág. 97)” (Fallos: 333:633).

También ha dicho la Corte en un reciente pronunciamiento (Fallos: 347:329) que debe recordarse que *“el control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa requiere que el requisito de la existencia de un ‘caso’ sea observado rigurosamente, **no para eludir cuestiones de repercusión pública** sino, como se dijo, para la trascendente preservación del principio de división de poderes, al excluir al Poder Judicial de una atribución que, como la de expedirse en forma general sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los otros departamentos del gobierno, no le ha sido reconocida por el art. 116 de la Constitución Nacional” (Fallos: 330:3109). **En otras palabras, los tribunales federales no han sido investidos por la Constitución de la facultad de analizar la constitucionalidad de normas o formular interpretaciones de ellas en abstracto**, lo que impide pronunciamientos meramente teóricos o consultivos. Admitir pretensiones de esta naturaleza implicaría alterar radicalmente el carácter del Poder Judicial de la Nación, transformándolo en un órgano distinto al que crea nuestra Constitución”*.

De lo expuesto se desprende que el Poder Judicial no debe ser el “poder invasor” (Fallos 12:134) y una de las tareas más delicadas de la judicatura sea la de saber mantenerse dentro de la órbita de sus competencias, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes (Fallos 155:248, entre otros). **Por ello debe remarcarse que, el marco del control de constitucionalidad en abstracto por parte de los jueces federales en Argentina no es admisible.**

Finalmente, es importante señalar que, si hipotéticamente consideráramos válido llevar a cabo el control de constitucionalidad que las entidades demandantes buscan a raíz de sus impugnaciones generales al decreto en este caso, el



resultado de tales planteamientos, si tuvieran éxito, equivaldría, en la práctica, a un veto abstracto del DNU emitido en diciembre del año pasado y este Tribunal se hallaría suplantando la actividad propia de los otros poderes del Estado, en particular atento al trámite en que se encuentra el DNU en la Cámara de Diputados de la Nación.

Además, no debe soslayarse que los órganos que sí pueden **bloquear un decreto de necesidad y urgencia del modo abstracto que aquí se pretende**, son los poderes eminentemente políticos, el Congreso de la Nación, cuyas decisiones contemplan no solamente consideraciones sobre la legalidad, validez o legitimidad de las disposiciones sometidas a su control, sino también su pertinencia política, así como su oportunidad mérito o conveniencia.

V.c. El control de los decretos de necesidad y urgencia establecido en la Constitución Nacional (art. 99 inc. 3 de la C.N. y ley 26.122)

Tal como lo hemos señalado, se observa que el control de constitucionalidad requerido por las accionantes ha sido postulado en un caso que no se sustenta en la afectación concreta de los derechos de los sujetos intervinientes o de sus representados, **sino en términos generales y abstractos** y, como he dicho, el Poder Judicial no ejercen un control de constitucionalidad en general, por la simple legalidad de la norma, pues ello es función primaria del Congreso de la Nación.

Puntualmente el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional, en su tercer párrafo, establece claramente que *"El jefe de Gabinete de Ministros, de manera personal y dentro de los diez días, deberá someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente (...) Esta comisión elevará su dictamen en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su tratamiento expreso, el cual será considerado de inmediato por ambas Cámaras"*.

Asimismo, ese artículo estipula que "una ley especial, sancionada con la mayoría absoluta de todos los miembros de cada Cámara, regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso". Dicha ley especial, actualmente, es la N° 26.122, la que también ha sido tachada de inconstitucional por la parte actora quien la ha objetado, en sustancia, por no haber establecido un plazo para el tratamiento del DNU por las Cámaras del Congreso, ni haber determinado el efecto de su incumplimiento, y permitir su validez sin requerir para ello la aprobación por ambas Cámaras exigiendo menos requisitos que los previstos para la sanción de una ley.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL
DE LA PLATA 2

Secretaria N° 5

Sin duda, la falta de un plazo para que las Cámaras del Congreso se pronuncien sobre el texto legal indicado ha sido objeto de crítica por la mayoría de la doctrina constitucional, y de este modo se ha señalado que el Congreso “volvió a abdicar de sus deberes omitiendo fijar término alguno para examinar la validez de un Decreto de Necesidad y Urgencia y, lo que es más grave, consagra la impunidad absoluta de su potencial inactividad cuando se niegue a aprobar o rechazar actos del Ejecutivo que está llamado a controlar. Ello así, porque no existe disposición alguna que sancione el no obrar del Congreso” (Midón, Mario A.R., "Derecho Constitucional de los Poderes", Ed. ConTexto, Resistencia, Chaco, 2019, pág. 712).

A estas críticas se suma el hecho de que, según este texto legal, no es necesaria la aprobación del decreto por ambas Cámaras del Congreso. En este sentido, se ha argumentado que: “Sobre el procedimiento del examen que debe ejercer el Congreso, el control establecido por la ley 26.122 es más aparente que real. Y ello a pesar de la exigencia de que las Cámaras se pronuncien expresamente por el rechazo o por la aprobación de los decretos de cualquiera de los tipos mencionados (Art. 22) porque otra disposición establece que la derogación de cualquiera de los decretos de marras procede por el rechazo de ambas Cámaras. **En consecuencia, basta con que una de las Cámaras del Congreso -por ejemplo, la dominada numéricamente por el oficialismo- no se pronuncie para que el decreto permanezca vigente y produzca plenos efectos.** A más de ello, la ley no fijó plazo para que se expidan las Cámaras del Congreso en función del examen de validez y control de los decretos mencionados (art. 24). **Dicho de otro modo, los decretos delegados, los decretos de promulgación parcial de leyes y los decretos de necesidad y urgencia mantendrán su validez y producirán efectos sobre los derechos de las personas, hasta que ambas Cámaras lo rechacen expresamente**” (Gelli María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada”, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2011, T. II, pág. 384/385).

Agreguemos que no es posible dejar de observar **la práctica parlamentaria desarrollada por el Congreso de la Nación** en cuanto a los amplios y laxos términos que se arroga para el tratamiento de aprobación o rechazo de los decretos de necesidad y urgencia, a partir de la falta de un plazo en la ley reglamentaria, **y en claro contraste con la exigencia establecida en el art. 99 inc. 3, tercer párrafo, CN**, de que el texto del DNU sea sometido a “consideración inmediata” por ambas Cámaras del Congreso. Situación que eventualmente si podría ser judicializada y objeto de análisis por parte del Poder Judicial.



Asimismo, no puede dejar de observarse el hecho puntual, que torna aún más cuestionable este DNU, es que modifica más de 80 leyes y fue expresamente rechazado por la Cámara de Senadores, pero como dijimos, mantiene su vigencia a partir de la falta de tratamiento de la Cámara de Diputados.

Estos señalamientos conducen a considerar la necesidad de una modificación legislativa del sistema de aprobación y control de los DNU y no puede pasarse por alto que actualmente se encuentra en debate en el parlamento un proyecto de reforma a la ley 26.122, que ha obtenido dictamen favorable de las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento de la Cámara de Diputados el pasado 30 de octubre.

Tal como lo señala Néstor Sagüés, en el ámbito del control judicial de constitucionalidad, el juez puede ser propenso a olvidar que la Constitución a menudo establece un rango de posibilidades para que el legislador regule un determinado instituto. En estos casos, no le corresponde al juez decidir cuál debería ser la mejor respuesta del legislador, sino simplemente verificar si la opción adoptada se halla dentro del marco de posibilidades constitucionales (Sagüés, Néstor P., "El tercer poder", Ed. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2005, pág. 37). Dicho en otros términos, aunque coincido con las críticas a la ley 26.122 y espero para que la Cámara de Diputados le dé pronto tratamiento expreso al decreto en cuestión; **esto no me faculta para declarar la inconstitucionalidad en abstracto y de carácter general que reclaman los accionantes.**

En lo que hace a ambos asuntos, y el modo en que fueron expuestos en este expediente, es el Congreso Nacional el que tienen la potestad de ejercer el control previsto en el artículo 99 inc. 3 de la Constitución Nacional sobre el DNU 70/23 y de dictar una nueva ley que abarque las críticas y experiencias acumuladas desde su sanción hasta la fecha de la ley 26.122, por lo que será necesario esperar el resultado de las discusiones legislativas en curso.

V.d. Los tiempos actuales nos exigen una comprensión cada vez más profunda y compleja de la realidad. Este entendimiento nos permite comprender, por ejemplo, que instrumentos como los decretos de necesidad y urgencia (DNU) bajo el marco regulatorio de la ley 26.122, serán cada vez más utilizados por gobiernos con escasa representación legislativa, y también considerar previsible que quienes se opongan a ese modo de gobernar o al contenido de esos decretos recurran al Poder Judicial para limitar su aplicación.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL
DE LA PLATA 2

Secretaria N° 5

Ante este escenario, y más allá de la opinión que cada uno pueda tener, es fundamental definir el rol de cada uno de los poderes del Estado, sus competencias, atribuciones y límites, **en qué casos está autorizado a decidir y en qué casos es otro el órgano o poder del Estado al que le corresponda actuar.**

Es necesario respetar las fronteras —a veces difusas— que impiden excesos o abusos en el ejercicio de cualquiera de los poderes del Estado, asegurando el equilibrio republicano que ha buscado nuestra Constitución, y recordar que: *“el ejercicio limitado del poder es una nota distintiva de la democracia. Los límites residen en la adjudicación de competencias a los órganos de poder, pero están sujetos a la verificación de su cumplimiento a través de los instrumentos de control”* (Valadés, El control de poder, Bs. As., Editar, 2005).

El buen entendimiento de la división de poderes es esencial para nuestra democracia republicana, y para ello, no solo es fundamental definir los límites entre el derecho y la política, sino también en particular entre el control político y el control jurídico. **En el caso específico que nos ocupa, en nuestra legislación el control que se reclama sobre el DNU corresponde al Congreso Nacional que, en la actualidad, además, se encuentra examinando posibles limitaciones para futuras utilidades de este tipo de decretos.**

Sin embargo, existen otros riesgos al sistema republicano y democrático que no pueden desmerecerse, y que aparecen cuando no se puede establecer un límite entre lo político y lo judicial, aquello que el campo académico hace tiempo advierte respecto a la judicialización de la política, y que se transforma en particularmente grave cuando el Poder Judicial excede sus competencias y se arroga las facultades del Congreso Nacional.

En conclusión, el respeto de las funciones de cada poder del Estado es fundamental para preservar el equilibrio de nuestro sistema democrático. La adecuada aplicación de instrumentos como los DNU debe estar sujeta, sin duda, a un marco de control interinstitucional que impida el abuso de poder y garantice el respeto de nuestra legislación, teniendo en cuenta, entre otras, las críticas y consideraciones que se han desarrollado a lo largo de esta resolución. Pero también hay que evitar las injerencias indebidas del Poder Judicial que no está autorizado a ejercer actos de gobierno y de control que en este caso debe llevar a cabo otro de los Poderes del Estado —en este caso el Parlamento— ya que la intervención de los jueces solo será constitucionalmente válida, si se quiere mantener el sistema republicano, democrático y representativo de gobierno, en aquellos casos en que se encuentra expresamente autorizada.



VI. El planteo secundario vinculado a la posible afectación que podría generarse al ejercicio profesional

Efectuadas las referencias precedentes en cuanto al control de constitucionalidad en abstracto y en general que se reclama, habrán de abordarse los planteos de las accionantes interpuestos, de algún modo, de manera subsidiaria o secundaria, relativos a *“las consecuencias jurídicas que el DNU 70/2023” podría generar sobre el ejercicio profesional y la relación profesional-cliente, en relación con la fuerza normativa de la Constitución* y que los artículos 2 y 3, al permitir *“la más amplia desregulación del comercio”*, posibilitarían que un decreto suspenda la colegiación obligatoria, libere la matrícula y elimine el régimen arancelario vigente.

Está claro que el planteo de las accionantes con relación a este asunto, no va más allá de lo **meramente conjetural e hipotético**; lo que impone rechazar la demanda también en este punto.

Al respecto se ha señalado que, para que exista una causa o controversia, se debe perseguir en concreto la determinación de un derecho debatido entre partes adversas, y **debe estar fundado en un interés específico, concreto, directo o inmediato atribuible al litigante** (Fallos 322:528; 324:2381 y 2408; 3226:3007; 340:1084; 342:853; entre muchos otros), no resultando posible pronunciarse frente a un hipotético o meramente conjetural, que como tal no autoriza la intervención del Poder Judicial.

Así, a lo largo de sus precedentes la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que *“no puede admitirse la apelación por los agravios que se prevén como posibles, sino por los realmente inferidos”* (Fallos:5:176 del año 1868), ni en procesos donde *“se trataba de un agravio meramente conjetural, por cuanto no existía una controversia efectiva de derechos ya que el apelante no había alegado un perjuicio concreto sufrido por la aplicación de las disposiciones cuestionadas”* (Fallos: 310:418).

En suma, ante la ausencia de un caso o controversia en los términos referidos, estimo que las demandas incoadas por el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires (COLPROBA), por la Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires, y por el Colegio de Abogados del Departamento Judicial Morón, no podrán tener andamio tampoco en lo que hace a este punto.





Poder Judicial de la Nación

**JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL
DE LA PLATA 2**

Secretaria N° 5

En este marco, y con base en las consideraciones señaladas a lo largo de esta resolución, entiendo que debe rechazarse la acción declarativa del modo en que se intentó.

Por ello,

RESUELVO:

1) RECHAZAR las excepciones de incompetencia y de falta de legitimación activa oportunamente articuladas.

2) RECHAZAR la demanda promovida por el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires (COLPROBA) junto con la Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires, así como el reclamo iniciado por el Colegio de Abogados del Departamento Judicial Morón, contra el Estado Nacional.

3) Fijar las costas por su orden atento el carácter particular y novedoso del objeto materia de debate (art. 68, segundo párrafo CPCCN).

4) Teniendo en cuenta el modo en que se imponen las costas del proceso (por su orden), con carácter previo a regular los honorarios de los profesionales que intervinieron en la representación, tanto de la parte actora como de la demandada, deberán éstos declarar si están comprendidos entre las causales de exclusión que prevé la ley 27.423 en relación a la modalidad de vínculo jurídico establecido con sus representados (arts. 2 y 4 de la ley 27.423).

Protocolícese, notifíquese y oportunamente archívese.

ALEJO RAMOS PADILLA

JUEZ DE 1RA. INSTANCIA



#38653251#436030859#20241120120850551