

## **PROMUEVE ACCIÓN DECLARATIVA de CERTEZA**

**Señores Jueces de la Corte Suprema de Justicia:**

**Ricardo Clemente Quintela, Gobernador de la Provincia de La Rioja**, DNI, 13.918.356 con domicilio real en calle 25 de mayo esquina San Nicolás de Bari Oeste de la Ciudad de La Rioja, Escritura de toma de posesión del 11 de diciembre de 2023, con el patrocinio letrado de RAÚL GUSTAVO FERREYRA, abogado, inscripto en el T°26 F°54 del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (CPACF), CUIT 20138773168, y EUGENIO RAÚL ZAFFARONI, abogado, inscripto en el T°17 F°800 del CPACF, CUIT 23042995339, ambos con domicilio en Tucumán 1438, piso 2°, segundo cuerpo, oficina 210, Código Postal C1050AAD, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, zona de notificación 102, constituyendo domicilio procesal en el mismo, se presenta y dice:

### **I. PERSONERÍA**

Se acredita el carácter invocado con copia del D.N.I., el Acta de Proclamación del Tribunal Electoral de la Provincia de La Rioja, integrado por la Presidencia a cargo de la Asís Gabriela y los vocales Rodolfo Ortiz Juárez y Ricardo Mercado Luna del 22 de mayo del año 2023 y la Escritura de toma de posesión del cargo n°44 del 11 de diciembre de 2023.

Asimismo, se resalta que el Gobernador tiene todos los derechos y atribuciones inherentes al cargo conforme surge de la Constitución federal, art. 128, y de la Constitución provincial, conforme al art. 126 (“El Gobernador es el representante legal del Estado Provincial”) y leyes provinciales.

### **II. OBJETO**

En el carácter invocado, en legal tiempo y forma, se inicia la presente acción declarativa de certeza en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN) contra el “Estado Nacional -Gobierno federal- Poder Ejecutivo”, con domicilio en la calle Balcarce 50 esta Ciudad tendiente a hacer cesar el estado de incertidumbre sobre la manifiesta inconstitucionalidad del decreto por razones de necesidad y urgencia n°70/2023 publicado en el Boletín Oficial en

fecha 21/12/2023, que produce perjuicios irreparables por resultar contrario a los arts. 1, 5, 14, 14 bis, 17, 19, 28, 29, 31, 36, 75, 99, 121 y subsiguientes de la Constitución federal y los artículos 26 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Por ende, se solicita se resuelva la incertidumbre, se haga lugar al planteo y se declare la nulidad absoluta e insanable del decreto n°70/2023 por resultar manifiestamente contrario a la Constitución; con expresa imposición de costas a la contraria.

Asimismo, se dicte una medida cautelar que disponga la suspensión total de los efectos del decreto n°70/2023 y que ordene al Poder Ejecutivo de la Nación a no aplicar ninguna de sus disposiciones hasta la resolución definitiva de la presente causa, según lo precisado en el apartado VIII.

### **III. COMPETENCIA ORIGINARIA**

La jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) se distingue en originaria y apelada, según se dispone en los artículos 116 y 117 de la Constitución. La competencia atribuida en ambas ocasiones es para ejercer su poder jurisdiccional. No hay más poder jurisdiccional que el mencionado.

La competencia federal, en el Estado federal, es una tarea de excepción. Así, conforme a los artículos 116 y 117 se puede afirmar que el Más Alto Tribunal tiene y tendrá la competencia por “apelación”, según le atribuya el Congreso con sus “reglas y excepciones”, en las materias del propio artículo 116 constitucional. Sin embargo, en ese reducido ámbito del conocimiento de casos que se identifican como federales, la CSJ siempre ha de ejercer su competencia originaria y exclusivamente en los “asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros” y en los “que alguna provincia fuese parte”, conforme se estableció con religiosidad en el artículo 117 de la Constitución.

La paz configura la misión principal del Derecho que emana de la Constitución, porque sin ella no es posible el goce pleno de ninguno de los derechos establecidos en el ordenamiento fundamental.

La CSJ, en su historia, ha aprovechado calculadamente sus decisiones jurisdiccionales para expedirse sobre la “paz”. En “Avegno”<sup>1</sup>, al explicar los

---

<sup>1</sup> En el siglo XX, también en su competencia originaria tramitó la causa “Compañía Azucarera Tucumana vs. Provincia de Tucumán”, Fallos 150:150 (14/12/1927). Allí sus jueces dijeron que la “Constitución es un estatuto para regular y garantizar las relaciones y los derechos de los hombres que viven en la República, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra y sus provisiones no podrían

fundamentos de la “competencia originaria del Tribunal”, los jueces expresaron por unanimidad:

El objeto de la jurisdicción nacional en los casos indicados, como en todos aquellos en que tiene lugar por razón, de las personas, es asegurar a los que se hallen en el caso de pedirla, una justicia libre de toda sospecha de parcialidad; y evitar complicaciones con Estados extranjeros, y querellas entre Provincia y Provincia, que pondrían en peligro la paz y el orden público.

Eso se verifica en los casos de la cuestión, tanto como en los otros. Una denegación de justicia, una violación de las leyes contra los derechos de un extranjero, daría lugar a que su Gobierno interviniese en su protección, y la República toda podría verse en conflictos externos por el hecho de uno solo de sus miembros. Otro tanto sucedería si el injuriado por una Provincia fuese un vecino de otra Provincia, desde que estas se encontrasen en el pie de una absoluta independencia, sin un Tribunal imparcial que decidiese la contienda. (resalte agregado)<sup>2</sup>

Los fundamentos son inobjetables, porque sólo con la paz se puede instituir un orden que ponga fin o en entredicho a la lucha de todos contra todos. En ese esfuerzo cobra vitalidad el elogio de Gustav Radbruch: la justicia es el segundo gran tema del Derecho, el primero, empero, la seguridad jurídica, la paz, el orden (Die Gerechtigkeit ist die zweite große Aufgabe des Rechts, die nächste aber Rechtssicherheit, Friede, Ordnung)<sup>3</sup>.

En ese fundamento de la paz corresponde interpretar la “competencia originaria” de la CSJ. La competencia federal, estipulada en el artículo 117, al ser originaria y exclusiva, prohíbe jurídicamente cualquier posibilidad de expansión, sustracción o revisión por parte del Congreso federal. Las causas involucradas en el detalle del artículo 117 muestran que hay un solo órgano que ha de conocer y decidir sobre ellas: la Corte Suprema.

Los supuestos de competencia originaria constitucionalmente previstos pueden –y necesitan– ser interpretados, explicitados, sistematizados y precisados para brindar reglas claras en la materia, sin alterar las coordenadas que surgen el juego armónico de los artículos 116 y 117 de la Constitución y del resto del texto constitucional reformado en 1994. Las causas que deben ser tratadas en la competencia originaria de la CSJ son causas de jurisdicción federal; por ello, ninguna de esas causas podría tener “otra radicación” para su debate y decisión que no fuese el propiamente alojado, con unidad semántica, en el artículo 117 de la Constitución. Esta causa es una de ese pequeñísimo lote de asuntos federales.

---

suspenderse en ninguna de las grandes emergencias de carácter financiero o de otro orden en que los gobiernos pudieren encontrarse”.

<sup>2</sup>Fallos 14:425, “Avegno c/Provincia de Buenos Aires”, resuelto el 11/4/1874, suscrito por S.M. Del Carril, F. Delgado, J. Barros Pazos, J. Gorostiaga y J. Domínguez.

<sup>3</sup> Radbruch, Gustav, *Rechtsphilosophie, herausgegeben von Erik Wolf*, K.F.Koehler Verlag, Stuttgart, 1970, página 181.

En cuanto a las causas en las “que alguna Provincia fuese parte”, se ha definido que también corresponde a la instancia originaria las causas que se susciten entre una Provincia y el Estado federal<sup>4</sup>, en todo tipo de asuntos.

El acto estatal aspirante a DNU numerado 70/2023 del Poder Ejecutivo tiene malignidad para hacer crujir los fundamentos del Estado. Por dicho motivo, en el entendimiento que se concurre a un ámbito para la armonía del federalismo y la paz, queda debidamente asentada la competencia originaria para entablar esta demanda por la naturaleza del demandante y el objeto enteramente federal de la cuestión que se problematiza y deduce con expectativa de reparación inmediata. El juego de los artículos 116 y 117 proveen esa conclusión inobjetable, porque el primero de los artículos naturaliza el fuero federal del asunto y el segundo postula la competencia originaria del Tribunal cimero. Se trata, por tanto, de una cuestión de Derecho federal, con un interés directo en el demandante y un agravio concreto y duradero; más allá de que la intervención puramente jurisdiccional de la Corte -como se pide- resultare en dirección al fortalecimiento de la paz de la Argentina, el fin más excelso de la Constitución.

#### **IV. LEGITIMACIÓN**

En este apartado se detallan cuestiones atinentes a la legitimación, sin perjuicio de las precisiones subsiguientes vinculadas a la procedencia de la acción.

##### **1. Legitimación activa**

La legitimación activa exige la referencia a un sujeto hábil y vinculado con un interés jurídicamente protegido, calidad que conocemos como legitimación, es decir, el interés personal que necesariamente debe existir al comienzo del pleito y continuar durante toda su existencia. De acuerdo con diferentes fórmulas que ha forjado la dogmática procesal, se trata de quién está jurídicamente habilitado para plantear un asunto a los tribunales (Art. 128 C.N. y Art. 126 Constitución de La Rioja); de quién puede requerir una sentencia favorable sobre un tema litigioso; de quién puede ser parte en un proceso; de quién puede hacerle un reclamo a otro sujeto por una pretensión en un proceso judicial. (*Fallos* 332:111).

---

<sup>4</sup> En tal sentido, la CSJ ha señalado lo siguiente: “Cuando concurre en un pleito el Estado Nacional, con derecho al fuero federal, y un Estado local, con derecho a la jurisdicción originaria de la Corte Suprema —dada su imposibilidad de ser sometida a los tribunales federales inferiores—, la única forma de conciliar ambas prerrogativas jurisdiccionales de igual rango constitucional es sustanciando el juicio ante el Tribunal” (*Fallos* 313:825; 335:1521; entre otros).

El Gobernador de la Provincia de La Rioja, tal como surge de la acreditación que consta en los Puntos I, III y IX es persona hábil, legitimada para accionar judicialmente en interés y defensa de la provincia, conforme Acta de Proclamación del Tribunal Electoral de La Rioja y Acta de toma de posesión del cargo de gobernador de la provincia periodo 2023-2027.

Se resalta que el art. 128 de la Constitución federal determina que los gobernadores son agentes naturales del Gobierno en lo relativo a “hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”.

Ante un acto jurídico tan arbitrario y nulo e insanable como el decreto n°70/2023, corresponde a la Provincia de La Rioja, representada por su Gobernador, impugnar a aquel instrumento que, además, produce afectaciones concretas al orden jurídico e institucional federal.

Asimismo, y como será detallado más abajo (VII), el decreto n°70/2023 afecta concretamente a la Provincia de La Rioja por cuanto se alteran múltiples actividades productivas y económicas y se conmueven relaciones jurídicas que Estado Provincial mantiene con terceros (por ejemplo, las relaciones de empleo público reguladas por la Ley de Contrato de Trabajo, 20.744, modificada ampliamente por decreto impugnado).

En paralelo, la Corte Suprema ha admitido la legitimación amplísima de la ciudadanía, sin restricciones, en supuestos en los que “se invoca la afectación de la fuente misma de toda legitimidad” por enfrentarse a alteraciones “a la esencia de la forma republicana de gobierno, poniendo en jaque los pilares de la arquitectura de la organización del poder diagramada en la Ley Fundamental” (*Fallos* 338:249). En palabras del Máximo Tribunal, cuando están en juego las propias reglas constitucionales no cabría hablar de dilución de un derecho en relación a una provincia cuando lo que la provincia pretende es la preservación de toda fuente de derecho. Así como todas las provincias deben acatar la Constitución federal, todas están habilitadas a defenderla -y de esa forma lo ordena el art. 128- cuando aquella ha sido desnaturalizada. Y en este caso la Constitución ha sido amenazada y alterada por el decreto n°70/2023.

Además, la distorsión del orden constitucional federal repercute directamente en la órbita provincial, según el art. 5 de la Constitución. Si el sistema republicano ha sido tergiversado por el decreto n°70/2023, no queda otra alternativa a la Provincia de La Rioja que perseguir su nulidad para preservarlo y para resguardar orden institucional local. Sin sistema republicano federal, se rompe el vínculo federal previsto en el art. 5. ¡Y las provincias también pueden pedir al Estado nacional que respete pulcramente el federalismo!

## **2. Legitimación pasiva**

La legitimación pasiva en la articulación de acciones meramente declarativas ha recibido profuso tratamiento en doctrina y jurisprudencia.

No obstante ello, puede afirmarse que ha primado el criterio por el cual la legitimación pasiva incluye a aquellos sujetos o entes integrados a la relación jurídica a delimitar a través de la declaración de certeza (*Fallos 307:1379*).

Por lo tanto, la presente acción se promueve contra el Estado Nacional – Gobierno Federal- Poder Ejecutivo de la Nación, en tanto resulta el órgano emisor del decreto cuya constitucionalidad se impugna, con domicilio en Balcarce 50, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## **V. ANTECEDENTES NORMATIVOS - LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA - ACERCA DEL DNU 70/2023**

En fecha 21/12/2023 fue publicado en el Boletín Oficial el decreto de necesidad y urgencia n°70/2023. Dicho decreto contiene derogaciones completas de más de cuarenta leyes y derogaciones parciales y modificaciones de otras treinta. Se trata, así, de una reforma legislativa estructural que no reconoce antecedentes en la historia ni soporte constitucional.

El diseño constitucional determina que las leyes deben ser sancionadas por el Congreso de la Nación, de conformidad con los arts. 77 y subsiguientes. Asimismo, varias disposiciones constitucionales refieren que la regulación será realizada a través de la “ley”, entendida en sentido formal y material. A saber, los arts. 14, 14 bis, 16, 17, 19, 28, 31, entre otros.

La asignación de esa función obedece al modelo representativo y republicano consagrado en el art. 1. El Congreso de la Nación ostenta por su diversidad y capacidad de deliberación la mayor representatividad entre los órganos del Estado federal. Por eso, la Constitución le reserva la función regulatoria sobre las funciones del Estado y los derechos fundamentales de la ciudadanía.

En 1994 se incorporó la atribución del Poder Ejecutivo de la Nación de dictar decretos por razones de necesidad y urgencia (DNU) en el art. 99 inciso 3°. Hasta el momento se dictaron casi novecientos decretos de esa índole. Pero jamás un DNU había pretendido borrar masivamente tantas leyes. La Constitución, en su versión actual y vigente, admite alteraciones mínimas y circunstanciales al régimen de

división de funciones. Nunca amplias ni permanentes, como intenta el DNU impugnado.

Además, el art. 99 inc. 3° comienza con una prohibición: “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”. En consecuencia, la Corte Suprema ha referido que “la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto” (*Fallos* 322:1726).

Asimismo, la Constitución en su art. 29 prohibió que el Poder Ejecutivo ejerza “facultades extraordinarias” ni la “suma del poder público”.

Así, desde 1994 el dictado de un DNU queda sujeto a varias condiciones:

- que existan circunstancias excepcionales que impidan seguir el trámite legislativo;
- Que las medidas regulatorias sean necesarias y urgentes;
- Que no se regulen ciertas materias (penal, tributaria, electoral, partidos políticos);
- Que sea controlado por el Congreso de la Nación de acuerdo a un régimen especial (ver ley 26.122).

Por otro lado, la Corte Suprema (*Fallos* 322:1726) aclaró que las circunstancias excepcionales se pueden dar en dos tipos de supuestos alternativos:

- Que el Congreso no se pueda reunir, lo que ocurrió en 2020 por la pandemia COVID-19;
- Que la urgencia sea tal “que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes”.

Lamentablemente, desde 1994 se hizo un ejercicio indebido del dictado de este tipo de decretos por el segundo supuesto. En general, se invoca una “urgencia” pero no se la describe ni justifica. Tampoco se demuestra la imposibilidad de seguir el trámite legislativo.

Por cierto, en lo que refiere al trámite legislativo y el tiempo que aquel demanda se aprovecha para recordar que todo el procedimiento para la formación y sanción de la ley 27.362 tomó, por ejemplo, solo tres días: fue sancionada por la Cámara de Diputados en fecha 9/5/2017, por el Senado en fecha 10/5/2017 y promulgada por el Poder Ejecutivo al día siguiente.

Y los DNU no suelen contener fundamentación suficiente acerca de la necesidad o de la urgencia de las medidas. Además, puede ser “necesario” adoptar

una medida, pero puede no ser “urgente”. Sin embargo, la Constitución exige ambos requisitos de forma acumulativa, no deja elegir uno u otro.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo cuenta con otras atribuciones que debe ejercer antes de dictar un DNU, a saber: convocar a sesiones extraordinarias (art. 99 inc. 99) y/o presentar proyectos de ley (art. 77). Que el Poder Ejecutivo haya optado por no ejercerlas y, en cambio, emitir un DNU, solo exacerba el carácter arbitrario y nulo del decreto n°70/2023.

En paralelo, la Corte Suprema ha resuelto que las modificaciones legislativas introducidas por el Poder Ejecutivo a través de un DNU deben ser “...una decisión de tipo coyuntural destinada a paliar una supuesta situación excepcional en el sector” y no deben revestir “el carácter de normas permanentes modificatorias de leyes del Congreso Nacional”. (*Fallos* 333:633).

En sentido similar, la Corte Suprema ha determinado la inconstitucionalidad de un DNU en tanto:

Que los fundamentos dados por el Poder Ejecutivo Nacional no alcanzan para poner en evidencia que el dictado del decreto en cuestión haya obedecido a la necesidad de adoptar medidas inmediatas para paliar una situación de rigurosa excepcionalidad y urgencia que pusiera en riesgo el normal funcionamiento del sistema previsional de la Gendarmería Nacional sino que, por el contrario, traducen la decisión de modificarlo de manera permanente sin recorrer el cauce ordinario que la Constitución prevé (arg. *Fallos*: 322:1726 y 333:633). (*Fallos* 344:2690).

En resumen, la CSJ siempre ha exigido que el Poder Ejecutivo demuestre el supuesto fáctico de “rigurosa excepcionalidad” que impediría seguir el trámite de formación y sanción de leyes, a la par que ha demandado que se precise la necesidad y la urgencia de las medidas y que estas últimas no tengan carácter “permanente”.

El decreto n°70/2023 no cumple con ninguno de esos requisitos y, por lo tanto, deviene manifiestamente inconstitucional y nulo.

De los “considerandos” del decreto impugnado no surge motivo alguno por el que no hubiera podido transitar el trámite legislativo. Y mucho menos se aprecia la necesidad ni la urgencia de implementar medidas regulatorias de amplio y diverso alcance. Un simple repaso permite advertir que se alude a políticas públicas pasadas que habrían sido desacertadas y que implicarían una herencia pesada para esta gestión.

No hay en los fundamentos del decreto n°70/2023 justificación de la necesidad regulatoria, ni general ni particular, solo enunciaciones vagas basadas en presunciones filosóficas de este Poder Ejecutivo que consisten en que la ausencia de regulación promovería el bien común. Ahora bien, esa pretendida

“desregulación de amplio alcance” (como se expresa) es contradictoria, puesto que gran parte del DNU está dedicado a nuevas regulaciones, y no simplemente a derogaciones. De hecho, el DNU en su art. 1 declara algunas emergencias que ningún vínculo exhiben con materias reguladas (por citar algunos ejemplos, la reforma a la Ley de Contrato de Trabajo, arts. 65 y ss., o la conversión de asociaciones civiles deportivas a sociedades anónimas, art. 346).

Tan arbitrarios son los “considerandos” del decreto n°70/2023 que se han invocado “emergencias” (de su art. 1) para expresar que darían lugar a una supuesta “necesidad urgente” de distintas medidas. Además, el art. 99 inc. 3 no exige una “emergencia” para el dictado de un DNU. El Poder Ejecutivo ha intentado con el uso de esa palabra sobrepasar los requisitos constitucionales para el dictado del instrumento regulatorio de excepción. Ahora bien, como ha dicho la Corte Suprema, el dictado del DNU no es discrecional, sino también “nadie es más alto que la Constitución” (*Fallos* 306:400).

Aquí se presenta un índice tentativo de las leyes derogadas y modificadas por el decreto n°70/2023:

1. 18.425. Promoción comercial.
2. 26.992. Observatorio de precios.
3. 27.221. Contratos de locación con fines turísticos.
4. 27.545. Ley de góndolas.
5. 19.227. Mercado de interés nacional.
6. 20.680. Ley de abastecimiento.
7. 26.736. Pasta celulosa y papel de diarios.
8. 20.657. Actividad comercial de supermercados.
9. 15.349/46. Decreto ley. Sociedades de economía mixta.
10. 13.653. Empresas del Estado.
11. 18.875. Compre nacional.
12. 14.499. Jubilaciones y pensiones.
13. 20.705. Sociedades del Estado.
14. 25.323. Indemnizaciones laborales.
15. 14.546. Viajante de comercio.
16. 25.626. Prohibición de importación de mercaderías incluidas en la Nomenclatura común del Mercosur.
17. 26.737. Ley de tierras.
18. 18.600. Ley de vitivinicultura.
19. 18.770. Régimen de entrega de azúcar para consumo en el mercado interno.
20. 18.905. Política nacional vitivinícola.
21. 21.608. Promoción industrial.
22. 22.667. Medidas de carácter estructural para industria vitivinícola.

23. 27.114. Yerba mate. Creación de establecimientos.
24. 12.916. Corporación nacional de la olivicultura.
25. 18.859. Envases destinados a la alimentación de ganado.
26. 19.990. Bases para la ejecución de una política integral para el algodón.
27. 24.523. Sistema nacional de comercio minero.
28. 24.695. Banco nacional de información minera.
29. 1060/2000 (DNU). Plazos máximos para contratos de abastecimiento de combustibles.
30. 1491/2002 (DNU). Contratos de exportación de energía eléctrica.
31. 643/2003 (DNU). Transporte de energía eléctrica.
32. 25.822. Plan federal de transporte eléctrico.
33. 311/2006 (DNU). Préstamos reintegrables destinados a pago de obligaciones del MEM.
34. 12.507/56. Decreto-ley. Política nacional en materia aeronáutica.
35. 19.030. Transporte aerocomercial.
36. 1654/2002 (DNU). Estado de emergencia de operadores nacionales de transporte aerocomercial.
37. 27.551. Ley de alquileres.
38. 27.113. Actividad de laboratorios de producción pública.
39. 743/2022 (DNU). Incremento de cuotas de prepagas.
40. 18.828. Turismo. Reglamentación hotelera.
41. 18.829. Agentes de viaje.
42. 26.356. Sistema turístico de tiempos compartido.
43. 27.437. Compre argentino.
44. 21.799. Banco Nación.
45. 25.065. Tarjetas de crédito.
46. 9.643. Certificados de depósitos - warrants.
47. 23.696. Reforma del Estado.
48. 24.013. Ley de regularización de empleo.
49. 25.013. Reforma laboral.
50. 14.250. Convenciones colectivas de trabajo.
51. 23.551. Asociaciones sindicales.
52. 26..727. Trabajo agrario.
53. 27.555. Teletrabajo.
54. 25.877. Régimen laboral. Servicios esenciales.
55. 25.564. Instituto Nacional de la Yerba Mate.
56. 27.424. Régimen de fomento a la generación de energía renovable.
57. 26.412. Rescate de Aerolíneas Argentinas y Austral.
58. 26.466. Declaración de utilidad pública y sujetas a expropiación de Aerolíneas Argentinas y Austral.
59. 25.649. Utilización de medicamentos por nombre genérico.
60. 26.682. Medicina prepaga.

61. 23.660. Obras sociales.
62. 23.661. Sistema nacional de seguro de salud.
63. 26.906. Régimen de trazabilidad y verificación de aptitud técnica de los productos médicos.
64. 27.553. Recetas digitales.
65. 17.132. Ejercicio de la medicina, odontología y actividades de colaboración. Se podrá recetar de forma electrónica.
66. 17.565, Régimen de la actividad farmacéutica.
67. 26.522. Servicios de comunicación audiovisual.
68. 27.078. Argentina Digital.
69. 20.655. Ley de deportes.
70. 19.550. Ley general de sociedades.
71. 6852/58. Decreto-ley. Registro automotor.
72. 20.744. Ley de Contrato de Trabajo.
73. 17.285. Código Aeronáutico.
74. 22.415. Código Aduanero.

La única iniciativa que pretendió una reforma jurídica integral desde 1983 fue el Digesto Jurídico Argentino, cuya elaboración se inició en 1998 con la ley 24.697 y culminó -parcialmente, pues nunca se consolidó- en 2014 con la ley 26.939.

En enero de 2018, en contravención constitucional, el Poder Ejecutivo dictó el DNU n°27/2018, que también contenía decenas de modificaciones legislativas con carácter permanente. El entonces Presidente de la Nación fue denunciado penalmente y tuvo que presentar proyectos de ley de similar contenido para esquivar las impugnaciones judiciales.

El decreto n°70/2023 no es un Digesto ordenado por el Congreso de la Nación a través de leyes. Carece de legitimidad democrática y jurídica. La falta de discusión en el Congreso y la legislación a extramuros de la Escritura fundamental podría implicar un acto contra el orden jurídico y el sistema democrático, sepultado por el artículo 36 constitucional en su primer párrafo.

De las más de setenta leyes enumeradas, el decreto impugnado deroga de forma total más de cuarenta.

Y múltiples derogaciones y modificaciones tienen un impacto negativo en actividades provinciales, tanto en actividades económicas y productivas como administrativas.

En el punto VII, más adelante, se hace referencia a las especiales lesiones permanentes, irreparables y amplísimas que el DNU 70/2023 infiere a la Provincia de La Rioja. Sin perjuicio de ello, corresponde anticipar que el dictado del DNU n°70/2023 constituye un atropello institucional mayúsculo en la

historia democrática y supone la usurpación de funciones legislativas reservadas al Congreso de la Nación. Por consiguiente, el decreto n°70/2023 causa un daño irreparable al orden constitucional nacional.

Agrava lo expuesto que:

- El decreto n°70/2023 fue emitido con absoluta prescindencia de procedimientos internos y constitutivos, en tanto no tomó intervención ninguna dependencia jurídica de la Administración Pública Nacional ni hubo un trámite administrativo previo.
- Se invocó una presunta urgencia pero no se consignó la entrada en vigencia inmediata, por lo que entraría en vigencia recién al octavo día de su publicación (conf. art. 24, ley 26.122, art. 5. del Código Civil y Comercial). Es decir que no existía ningún tipo de urgencia.
- Reafirma lo anterior que con posterioridad a su dictado -pero antes de su entrada- en vigencia el Poder Ejecutivo sí convocó al Congreso de la Nación a sesiones extraordinarias a través del decreto n°76/2023 (publicado en el Boletín Oficial en fecha 26/12/2023).
- Se contrapone al art. 30 de la CADH que solo contempla restricciones a derechos fundamentales a través de leyes en sentido formal y material (conf. Opinión Consultiva 6/86, Corte Interamericana de Derechos Humanos).

El DNU censurado constituye un acto de suma *gravedad institucional* porque materialmente se trata de la asunción y configuración de funciones legislativas masivas por parte del Poder Ejecutivo que la Constitución en modo alguno admite, porque de admitirse se acabaría con el sistema de pesos y contrapesos y, en definitiva, con las bases mismas del respecto a las competencias de los poderes, que hace al esencia misma de la Escritura fundamental de la República y significa una condición para la coexistencia pacífica y democrática. No es conjetura la gravedad institucional. Con singularidad se presencia una de los acontecimientos de mayor gravedad institucional, dado que se propicia una ruptura de las formas y condiciones instituidas para un racional gobierno republicano.

El DNU 70/2023 es una tentativa de demolición del orden jurídico de la Argentina, que no posee antecedentes en toda la historia constitucional argentina, sin observar a las dictaduras militares y gobiernos de facto. Sin dudas, el DNU al lesionar la forma republicana de gobierno y la orientación democrática del Estado argentino, afecta reglas de nuestra Constitución, que deben mantenerse inalterables. Porque, cualquier intento o tentativa de reforma de esa “forma republicana” de

gobierno y de esa “orientación democrática” para la toda la política del Estado federal solamente podrá ser calificada como un intento de demolición de la Escritura fundamental.

El decreto n°70/2023, además, es un acto manifiestamente nulo que padece de vicios severos en todos sus elementos esenciales:

- Competencia, pues el DNU en cuestión altera el régimen de división de funciones al regular de forma amplia y permanente materias reservadas al Congreso de la Nación.
- Causa, ya que sus antecedentes de hecho y Derecho son falsos, no existen circunstancias excepcionales que impidan el trámite de formación y sanción de leyes.
- Objeto, dado que el contenido del DNU es incompatible con la naturaleza coyuntural del instrumento, a la par que regula materias vedadas (ver arts. 142 y ss. que modifican disposiciones tributarias del Código Aduanero).
- Procedimiento, puesto que se omitió intervención de asesoramiento de áreas jurídicas.
- Motivación, ya que el Poder Ejecutivo no explicitó ni desarrolló acabadamente los requisitos de rigurosa excepcionalidad, tanto lo concerniente al supuesto de hecho como a la necesidad ni la urgencia.
- Finalidad, pues el DNU supone la subversión del orden institucional federal y la usurpación de atribuciones legislativas por parte del Poder Ejecutivo.

## **VI. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN MERAMENTE DECLARATIVA**

El artículo 322 del CPCCN establece:

Podrá deducirse la acción que tienda a obtener una sentencia meramente declarativa, para hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, siempre que esa falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión actual al actor y éste no dispusiera de otro medio legal para ponerle término inmediatamente.

El Juez resolverá de oficio y como primera providencia, si corresponde el trámite pretendido por el actor, teniendo en cuenta la naturaleza de la cuestión y la prueba ofrecida.

Referió Germán J. Bidart Campos sobre esta acción que: “la jurisprudencia de la Corte a partir del año 1985 viene aceptando que esta acción declarativa de certeza se emplee para resolver cuestiones constitucionales, superando el criterio que en

algún período anterior la retraía en el ámbito del derecho público y la limitaba al del derecho privado”<sup>5</sup>.

Por su parte, la CSJ decidió en 1985: “Que a esta altura del discurso, parece evidente que la acción declarativa que, como el amparo, tiene una finalidad preventiva y no requiere la existencia de daño consumado en resguardo de los derechos, es un medio plenamente eficaz y suficiente para satisfacer el interés de la actora que, en las actuales circunstancias, se agota en una mera declaración de certeza”. En idéntico fallo el Máximo Tribunal apuntó: “Se está, por consiguiente, frente a una solicitud de declaración de certeza, porque no tiene carácter simplemente consultivo ni importa una indagación meramente especulativa, sino que responde a un "caso" y busca precaver los efectos de un acto en ciernes -al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal-, y fijar las relaciones legales que vinculan a las partes en conflicto” (conf. *Fallos* 307:1379).

Luego, a partir de esta jurisprudencia se afirmó de forma definitiva la procedencia de la acción meramente declarativa para dirimir con carácter preventivo contiendas sobre delimitación de relaciones jurídicas, aun cuando el pronunciamiento implique una decisión sobre constitucionalidad de normas.

Así, se instituyó un tipo de proceso que tiende a evitar contiendas futuras, cuando existen amenazas ciertas sobre los derechos del demandante, tal como ocurre con el supuesto de la Provincia de La Rioja, ya que el decreto n°70/2023 ha implicado alteración constitucional sustancial.

Ahora bien, del artículo transcrito y de la jurisprudencia de la CSJ<sup>6</sup>, surgen los requisitos de procedencia de la acción, a saber: a) un estado de incertidumbre respecto a la existencia, alcance, modalidad de una relación jurídica; b) interés jurídico suficiente en el accionante; c) inexistencia de otro medio legal para poner fin inmediatamente a la cuestión. Todos requisitos que se hallan reunidos en la presente acción promovida por la Provincia de La Rioja, según se detallará a continuación.

### **1. Estado de incertidumbre respecto al alcance de la relación jurídica**

---

<sup>5</sup> Bidart Campos, Germán J., *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Ediar, Buenos Aires, 1995, p. 315.

<sup>6</sup> “Que como lo destaca el Procurador Fiscal en su dictamen, se encuentran acreditados en el sub lite los requisitos establecidos por el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial para la procedencia formal de la acción meramente declarativa, esto es, la concurrencia de un estado de incertidumbre sobre la existencia y modalidad de una relación jurídica, en tanto se trata de la aplicación de un gravamen o sanción respecto de actividades ya cumplidas u omitidas; la existencia de un interés jurídico suficiente en el accionante y la carencia de otra vía alternativa para articular la pretensión que se trae al proceso”. *Fallos* 310:606.

Por su parte, Bidart Campos ha enseñado que: “En rigor, podemos decir dentro de ese marco, que la acción meramente declarativa de certeza no busca directa ni necesariamente una declaración de inconstitucionalidad, sino de certidumbre, pero que en la medida en que para lograr esa certidumbre, hace falta una revisión de inconstitucionalidad, la incluye e incorpora al proceso, y la exige en la sentencia. En esto, pues, coincide con todo proceso y toda sentencia, porque es la necesidad de aplicar una norma al caso "sub judice" la que incita al control constitucional de esa norma”<sup>7</sup>. Consiguientemente, la falta de certeza no recae en este supuesto sobre la verificación de un hecho, sino sobre el objeto y causa de la relación jurídica entablada entre los sujetos.

En ese orden de cosas, no se está ante una indagación meramente especulativa: la aplicación efectiva y sostenida del DNU puede suponer la abrogación múltiples regímenes legales y la anulación de derechos fundamentales. Supuesto que debe ser prevenido y evitado, justamente, mediante la declaración de certeza respecto a la inconstitucionalidad del decreto n°70/2023.

Además, la incertidumbre está dada por la falta de ejecución expresa por parte del sujeto demandado y de los indeterminables terceros destinatarios de las nuevas medidas regulatorias, puesto que ante una efectiva aplicación ya se afirmaría –con una palmaria inconstitucionalidad- la pérdida de vigencia del régimen constitucional a nivel federal con terribles implicancias en el orden provincial.

Vale la pena resaltar que tal ha sido el criterio de la CSJ para disponer la procedencia de la acción declarativa, en tanto ha rechazado planteos de inconstitucionalidad ante aplicaciones expresas y efectivas considerando que en esos supuestos no había incertidumbre por despejar<sup>8</sup>.

## **2. Interés jurídico suficiente del accionante**

Con la presente acción se persigue entonces precaver eventuales efectos de actos de aplicación concretos del decreto n°70/2023, aunque sin omitir que ya ha se han experimentado algunos, como por ejemplo anuncios de aumentos de planes de medicina prepaga y otros asuntos demencialmente arrojados a la desregulación más perversa de la economía y las finanzas. Sin Derecho, no hay mercado; sin embargo, el Poder Ejecutivo juzga equivocadamente que se puede dar y sostener la prevalencia de los más fuertes en detrimento de los más débiles. Así, en la senda del

---

<sup>7</sup> Bidart Campos, Germán J., “La acción declarativa de certeza y el control de constitucionalidad”, La Ley, 154-517.

<sup>8</sup> Conf. Fallos 312:1003.

70/2023, los poderosos incrementan su poder y los débiles ven desnaturalizadas sus frágiles posiciones jurídicas.

La incertidumbre, en esos términos, está planteada por la inconstitucionalidad de decreto n°70/2023, ya que sus previsiones detentan una oscuridad en el alcance de relaciones establecidas entre el Estado federal y la Provincia de La Rioja.

La Provincia de La Rioja como entidad federal está sujeta al orden jurídico nacional, lo que abarca, claro, a la Constitución y a leyes del Congreso de la Nación. Y varias leyes del Congreso que tienen -tenían- directa aplicación en el ámbito provincial se verían afectadas de derogaciones totales o parciales por un instrumento manifiestamente nulo.

Se ha exigido en la jurisprudencia que para la promoción de la acción declarativa: “haya interés jurídico suficiente en el accionante, en el sentido que la falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión actual al actor, entendiéndose que la actualidad del interés jurídico no depende, a su vez, de la actualidad -o eventualidad- de la relación jurídica”<sup>9</sup>. Según se ha descrito, la relación jurídica señalada y las implicancias que conlleva demuestran, por un lado, una evidente falta de certeza respecto a sus alcances y, por otro, un patente interés de la Provincia de La Rioja para conseguir, mediante la declaración de inconstitucionalidad del decreto n°70/2023, el ejercicio pleno de sus atribuciones y la vigencia total orden constitucional federal.

Todo lo cual, también se enmarca en pacífica jurisprudencia de la Corte Suprema que formula: “en los términos expuestos, es dable sostener que la solicitud de la actora no tiene carácter meramente consultivo ni importa una indagación especulativa, sino que responde a un "caso" y busca precaver los efectos de actos en ciernes -a los que atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal- y fijar las relaciones legales que vinculan a las partes en conflicto, extremos que aconsejan subsumir la cuestión por la vía prevista en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación”<sup>10</sup>.

Según se afirmó más arriba, si bien el decreto n°70/2023 entraría en vigencia en fecha 29/12/2023, lo que se intenta evitar son los daños que podrían suponer una aplicación concreta de algunas o varias de sus disposiciones. Se persigue, en rigor, la declaración judicial de certeza que evite la configuración de un daño (futuro) sobre los intereses de la Provincia de La Rioja.

---

<sup>9</sup> Conf. Fallos 310:977.

<sup>10</sup> Conf. Fallos 311:810; 323:1206 y 4192, y 327:1034.

Así la dicha decisión es el único medio para prevenir el daño (“en ciernes”, según jurisprudencia de la CSJ citada), que, en su defecto, se transformará en uno actual e irremediable. Ello en tanto implicaría la abrogación decenas de regímenes imprescindibles para la configuración de relaciones jurídicas en el ámbito provincial, a la par que asestaría un golpe al sistema republicano de gobierno, tanto federal como local.

La Provincia de La Rioja forma parte del pacto federal de la República Argentina por y para su orden institucional constitucional. Su alteración y subversión por parte del Poder Ejecutivo, producida por el decreto n°70/2023, no puede ser soslayada y la Provincia -representada por su Gobernador- debe actuar como agente natural en su defensa.

La Provincia de La Rioja participa de un diseño constitucional específico en el que se reserva y preserva la función legislativa en el Congreso de la Nación. La apropiación de dicha función por parte del Poder Ejecutivo conmueve la organización institucional federal de una forma que no puede ser consentida por la Provincia. Al contrario, la Provincia debe proteger el sistema republicano de gobierno que sirve de basamento tanto federal como local, conforme al art. 5 de la Constitución federal y al art. 2 de la Constitución local.

En palabras de la Corte Suprema, la acción aquí promovida por la Provincia de La Rioja tiene una finalidad preventiva y está fundada en un interés real y concreto del accionante, que justamente intenta que con una declaración de certeza se evite la consumación de un daño irremediable, como sería destrucción del orden constitucional y sus irremediables consecuencias en la órbita provincial.

Entonces, y de nuevo según asentada jurisprudencia del Máximo Tribunal, se está ante una declaración de certeza que no tiene simplemente carácter consultivo sino que responde a un caso, en tanto la Provincia formula una petición sustentada en razones objetivas para prevenir la consumación de un daño futuro extremadamente gravoso<sup>11</sup>.

En consonancia, también ha reconocido la jurisprudencia y la doctrina que una interpretación distinta, que exija una lesión actual y concreta, desnaturalizaría el tipo de proceso intentado a través de la acción declarativa, que persigue la evitación de aquella<sup>12</sup>.

Por ende, tal es el escenario que se enfrenta en el presenta caso, el cual está configurado por la incertidumbre dada por la falta de aplicación o reglamentación

---

<sup>11</sup> Conf. Fallos 320:691.

<sup>12</sup> Conf. Fallos 320:1875, 312:1003.

concreta y expresa del decreto n°70/2023, todo lo cual sugiere un estado de conflicto que tiene por base la relación jurídica sustancial.

Sin perjuicio de lo expuesto, la abrogación masiva de múltiples regímenes de directa incidencia en la Provincia se presume que causaría por sí misma la afectación y conmoción de relaciones jurídicas de toda índole, de actividades productivas, de derechos fundamentales del pueblo riojano y de la Administración Pública provincial.

### **3. Inexistencia de otro medio legal para poner fin inmediatamente a la cuestión**

Asimismo, se verifica en el presente el último presupuesto para la procedencia de la acción declarativa: el actor no dispone de otro medio legal para poner a la cuestión término inmediatamente.

Cabe destacar que en el presente caso sería inviable cualquier tipo de reclamación o intimación al emisor del acto, ya que no podría disponer decisión alguna sobre la constitucionalidad y/o inaplicación de un instrumento de naturaleza y jerarquía legislativa.

Además, el régimen de la ley 19.549 no prevé la impugnación en sede administrativa de decretos de naturaleza legislativa.

En paralelo, las impugnaciones directas al emisor no se armonizarían con la finalidad preventiva de la acción declarativa.

En efecto, se refuerza que pesa sobre el Poder Ejecutivo la imposibilidad de expedirse sobre la inconstitucionalidad de una norma, por más palmaria que fuere. Así se sustenta este extremo de la procedencia de la acción declarativa: la inexistencia de otro medio para dirimir la incertidumbre.

Si bien un juez puede expedirse respecto a la constitucionalidad de una norma, en principio, y según ha reconocido la propia doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), tal facultad le estaría vedada a los órganos administrativos<sup>13</sup>. Y tampoco podrían estos derogar una Ley.

En palabras de la PTN: "...el Poder Ejecutivo puede y debe examinar la validez de la Ley y si considera que ella es inconstitucional puede adoptar cualquiera de las siguientes actitudes: a) ejercer...el derecho de veto; b) plantear su inconstitucionalidad ante el Poder Judicial...; c) proponer su derogación ante el Congreso de la Nación... Todo lo dicho en los puntos b y c se entiende sin perjuicio

---

<sup>13</sup> Dictámenes PTN 72:137, 64:100, 67:189 y 70:118.

de la inexcusable obligación del Poder Ejecutivo de cumplir y ejecutar la ley mientras se realizan esos procedimientos (arts. 1 y 31 CN)”<sup>14</sup>.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, por otro lado, resolvió: “...cualesquiera que sean las facultades que corresponde reconocer al poder administrador para dejar sin efecto actos contrarios a las leyes, no cabe –sin embargo- admitir que sea de su resorte el declarar la inconstitucionalidad de estas”<sup>15</sup>. Una actuación contraria constituiría una lesión al principio de división de poderes, según el cual solo el Poder Judicial está habilitado para juzgar la validez de reglas dictadas por el Poder Legislativo. A lo que se agregaría: de normas de carácter legislativo dictadas por el Poder Ejecutivo.

En resumen, este cuadro descripto sugiere que sería inconducente toda pretensión presentada en sede administrativa tendiente a la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal, o bien de su inaplicación. Ambos extremos, en definitiva, que exceden el marco de competencias de órganos administrativos. Por lo tanto, esta acción declarativa de certeza que promueve la Provincia de La Rioja es el único medio legal que puede poner fin a la incertidumbre mediante la declaración de inconstitucionalidad del decreto n°70/2023, de forma tal de reponer el efectivo ámbito de vigencia de la Constitución federal.

#### **4. Acerca de la reunión de requisitos de procedencia de la acción**

En ese orden de cosas, se verifican todos los requisitos legales y jurisprudenciales para la procedencia de la acción declarativa de certeza aquí promovida.

La acción meramente declarativa prevista en el artículo 322 del CPCCN resulta, pues, procedente y admisible para hacer cesar un estado de incertidumbre acerca de los alcances y modalidades de la relación jurídica entre la Provincia de La Rioja y el Estado Nacional.

Según se demostró, en el caso la pretensión se dirige a cuestionar la legitimidad de decreto n°70/2023 por afectar las potestades del Congreso de la Nación y así también el régimen normativo instaurado por la Constitución Nacional.

En efecto, la acción promovida busca concretar la vigencia efectiva del orden constitucional respecto a normativa de jerarquía inferior, preservando los ámbitos de validez pertinentes de cada jurisdicción y a cada órgano del Estado Nacional.

---

<sup>14</sup> Dictámenes PTN 72:132.

<sup>15</sup> Conf. *Fallos* 263:243, 298:511.

## VII. FUNDAMENTOS DEL PLANTEO DE INCONSTITUCIONALIDAD y NULIDAD INSANABLE

**1. La ingeniería institucional republicana de la Constitución Nacional.** Una Constitución republicana –en su máxima esencia- es un estatuto político que asigna poder estatal. “Estatuto” y “constitución” son palabras que evocan lo “estatuario”, lo “pétreo”, en dos sentidos: (a) se trata de una ley fundamental que solo se puede reformar de modo más complejo que las leyes comunes emitidas por los poderes que asigna y (b) el control de constitucionalidad –propio de todo Estado constitucional de derecho- debe garantizar su supremacía ante cualquier acto de los poderes constituidos.

Nuestra Constitución Nacional histórica (1853-1860), desde las primeras palabras de su “Preámbulo” adopta el sistema democrático representativo, denotando que la soberanía reside en el Pueblo con su “Nos” mayestático: “Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina”. En consonancia, el artículo 1º del texto, nunca alterado, dispone: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece las presente Constitución”. Queda claro, pues, que nuestra Constitución asigna el ejercicio del poder estatal a diversos órganos con el claro propósito de evitar su concentración y hegemonización.

Son varios los dispositivos prohibitivos de la ingeniería institucional que garantiza la distribución de poder según la forma republicana de gobierno: prohíbe al Legislativo otorgar la suma del poder público al Ejecutivo (art. 29), prohíbe la delegación de funciones legislativas en el Ejecutivo (art. 76), prohíbe al Ejecutivo ejercer funciones del Legislativo (art. 99), prohíbe al Ejecutivo ejercer funciones judiciales (art. 109), prohíbe al Gobierno federal ejercer el poder no delegado por las provincias (art. 121) y a éstas el ejercicio de los poderes delegados (art. 126).

**2. Las dos hipótesis de necesidad y urgencia del artículo 99.** El texto del artículo 99 es terminante en cuanto a que el Ejecutivo no puede legislar: “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”.

La única excepción introducida expresamente en la reforma de 1994 es sumamente restrictiva: “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 el régimen de los partidos políticos, podrá dictar 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”.

Esta facultad extraordinaria –conforme al texto literal de la Constitución- solo puede darse en dos hipótesis, como bien lo sintetizó y ratificó la Corte Suprema de Justicia de la Nación: “En ese orden, esta Corte resolvió que para que el Presidente de la Nación pueda ejercer legítimamente las excepcionales facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes”<sup>16</sup>.

Es obvio que la primera hipótesis señalada por la Corte no existe, desde que el Congreso está convocado a sesiones extraordinarias por el propio Ejecutivo. En cuanto a la segunda hipótesis, que es la única que podría alegarse en el caso del llamado decreto 70/23, tampoco existe. Una necesidad que requiera solución legislativa en un plazo incompatible con el del trámite normal de las leyes, teniendo en cuenta que en la actualidad este trámite no requiere demasiado tiempo, no puede ser otra que la percibida como tal por la generalidad de la ciudadanía en términos racionales, o sea, algo así como un terremoto, una epidemia u otra catástrofe análoga. Estas son “necesidades” que generan “urgencias” que son “ónticas”, fácticas y reales, incuestionables, puesto que se vivencian como tales y la “urgencia” se deberá únicamente a la “necesidad” racional de evitar males mayores y neutralizar en lo posible los producidos.

**3. Urgencias de creación ideológica: inseguridad jurídica.** Deben distinguirse cuidadosamente estas “urgencias ónticas”, fácticas o reales, de las de creación “ideológica”, es decir, de las que dependen de la cosmovisión o ideología subjetiva del Ejecutivo y que, en modo alguno pueden relevarse a los efectos de la

---

<sup>16</sup> Fallos: 322:1726.

excepción del artículo 99, so pena de introducir un caos jurídico de arbitrariedades -cruzadas o en telaraña- con gravísimos efectos paradójales.

Conforme al sistema de ideas con que se orienta el actual Ejecutivo, para superar la situación actual es “necesario” dismantelar el poder del Estado y desregular toda la economía<sup>17</sup>. En función de esa “necesidad de creación ideológica” emite el llamado decreto 70/23 que, entre muchísimas cosas, por ejemplo, privatiza las empresas estatales. En el supuesto de que dentro de cuatro años, otro titular del Ejecutivo, basado en opuesta ideología (*keynesiana* o similar) considere “necesario” y, por ende, “urgente”, recuperar y reforzar el poder y el control del Estado y, entre otras cosas, recuperar las actuales empresas estatales, a estar al criterio antojadizo de estas dispares y subjetivas “necesidades de creación ideológica” con que se emite el llamado decreto 70/23, ese eventual futuro Ejecutivo podría expropiar las empresas privatizadas por vía de “decreto” y también restablecer todas las leyes derogadas y reformadas por el actual acto del Ejecutivo. Esto importaría la inmersión de la Nación en un completo e inimaginable caos jurídico, con absoluta imprevisibilidad de la acción estatal, librada a la arbitrariedad según las ideologías de turno, lo que significaría la consagración de una gravísima inseguridad jurídica que no tendría otro efecto que el de desestimular por completo toda posible inversión productiva.

**4. Lesión al artículo 1º constitucional.** Dado que en este caso el Ejecutivo se atribuye el ejercicio del Legislativo en ausencia de las condiciones excepcionales reales del artículo 99, nos hallamos ante una hipótesis de desconocimiento de la distribución republicana del ejercicio del poder señalada por la Constitución, o sea, que el llamado decreto 70/23 lesiona directamente la forma de gobierno representativa republicana federal, lo que no sólo es nulo de nulidad absoluta e insanable, sino que, si bien asume la forma de un decreto de necesidad y urgencia, en su materialidad es un *acto del Ejecutivo lesivo de la forma de gobierno prevista por la Constitución Nacional y, por ende, un ilícito constitucional de máxima gravedad*

---

<sup>17</sup> Esta posición ideológica queda claramente expuesta en el apartado “Visto y Considerando”: “...ningún gobierno federal ha recibido una herencia institucional, económica y social peor que la que recibió la actual administración por lo que es imprescindible adoptar medidas que permitan superar la situación de emergencia creada por las excepcionales condiciones económicas y sociales que la Nación padece, especialmente, como consecuencia de un conjunto de decisiones intervencionistas. Que con el fin de corregir la crisis terminal que enfrenta la economía argentina y conjurar el grave riesgo de un deterioro aún mayor y mucho más grave de la situación social y económica, se debe reconstruir la economía a través de la inmediata eliminación de barreras y restricciones estatales que impiden su normal desarrollo, promoviendo al mismo tiempo una mayor inserción en el comercio mundial”.

*institucional*, al punto que incluso habilita a cualquier ciudadano a ampararse, según lo señalado también por la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>18</sup> y por la doctrina constitucional<sup>19</sup>. A decir verdad, sería suficiente con lo expuesto para invocar la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 117 CN) por parte de la Provincia de La Rioja, atendiendo al mandato que implica el artículo 128 constitucional, frente a un acto del Gobierno federal que pretende alterar la estructura republicana. Dicho en términos más claros y sintéticos: la exigencia republicana del artículo 5º debe reconocer, como contrapartida, el correspondiente derecho de las provincias a exigir al Gobierno federal el respeto al artículo 1º constitucional.

**5. Impacto de la necesidad de creación ideológica en la Provincia de La Rioja.** No obstante, no son solo las elementales razones institucionales las que fundan en el caso la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sino que en base a esa supuesta necesidad de creación ideológica tiene un alto impacto en la provincia de La Rioja que, a través de las políticas públicas desplegadas en el periodo 2019-2023 consolidaron la menor tasa de desempleo<sup>20</sup>, el menor índice de desigualdad social (coeficiente de Gini)<sup>21</sup>; el mayor número de propietarios de viviendas<sup>22</sup>, el mayor índice de conectividad a internet<sup>23</sup>, el mayor índice de empleo privado<sup>24</sup>, especialmente el de la construcción, mayor superficie cultivable, establecimiento de industrias, la promoción y consolidación de empresas del Estado vinculadas a la producción, prestación de servicios, transporte y comercialización de los diferentes productos, todo ello con un activo rol del Estado provincial; lo que se contrapone a los valores y a la necesidad de creación ideológica que motiva el DNU N° 70/2023.

---

<sup>18</sup> Cfr. *Fallos*: 317:335 y 313:594 reiterados en CSJ 22/2009 (45-C) Recurso de Hecho, Colegio de Abogados de Tucumán c. Honorable Convención Constituyente de Tucumán, 14 de abril de 2015); ver, *Fallos* 338:249.

<sup>19</sup> Bidart Campos, Germán J. "La acción popular y el derecho personal a la supremacía constitucional", en la obra citada: *El Derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, pp. 335-339.

<sup>20</sup> <https://www.ambito.com/informacion-general/la-rioja/esta-las-tres-ciudades-menor-nivel-desempleo-del-pais-n5310082>

<sup>21</sup> Fuente "Encuesta Permanente de Hogares".

<sup>22</sup> Fuente INDEC.

<sup>23</sup> <https://www.pagina12.com.ar/586867-la-rioja-primera-en-el-crecimiento-de-conexiones-fijas-a-int>

<sup>24</sup> <https://www.infobae.com/economia/2023/07/20/el-empleo-en-la-rioja-aumento-casi-un-9-en-el-primer-cuatrimestre-del-año>

## **6. Afectación de los artículos 75 incisos 18° y 19° y 125 de la Constitución.**

En cuanto a los efectos gravosos del acto cuestionado para la Provincia de La Rioja, en general es claro que lesiona concretamente el federalismo y, en particular, las expresas cláusulas de desarrollo humano y de progreso económico con justicia social establecidas para la legislación nacional en la CN (artículo 75 incisos 18° y 19°; artículo 125). Cabe señalar, pues, que no solo el Ejecutivo pretende legislar por vía de decreto, sino que lo hace desconociendo el mandato constitucional dirigido al Legislativo. De igual manera, se afecta indirectamente la distribución de los recursos de coparticipación federal en cuanto a que “será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional” (inciso 2° del artículo 75 CN)

**7. Daños concretos y puntuales que por sí mismos habilitan la invocación de la competencia originaria.** Sin agotar aquí los múltiples efectos lesivos concretos del ilícito constitucional en cuestión para el Pueblo de la Provincia de La Rioja, nos permitimos mencionar algunos, para el supuesto de que se exija requerir esa puntualización por parte de la Provincia. En este sentido, *las concretas afectaciones derivadas del acto en cuestión y que mencionamos a continuación, por sí mismas, incluso prescindiendo de toda la argumentación precedente, habilitan la competencia originaria del máximo Tribunal prevista en el artículo 117 constitucional.*

(a) **Derogación de la Ley N° 27.545 “Ley de Gondolas”**, que garantizaba a nuestros productores ofrecer sus productos artesanales y regionales producidos por micro, pequeñas y medianas empresas, sectores de la agricultura familiar, cooperativas y asociaciones mutuales, en el mismo nivel de exposición que de las principales marcas a nivel nacional.

(b) **Derogación de la Ley N° 20.680, “Ley de Abastecimiento”**, que a través de nuestra Dirección Provincial de Comercio garantizaba la compra, prestación y venta de productos o servicios destinados a satisfacer necesidades básicas o esenciales de nuestra población.

(c) **Derogación de la Ley 26.737, Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de tierras rurales**, que al ser de orden público debe ser observada según las respectivas jurisdicciones, por las autoridades del gobierno federal, provincial y municipal, aplicable a todas las personas físicas y jurídicas que, por sí o por interpósita persona, posean tierras rurales, sea para usos o producciones agropecuarias, forestales, turísticas u otros. Con su derogación la

provincia queda expuesta a iniciativas vinculadas con la progresiva extranjerización de nuestras tierras, en especial fronteras<sup>25</sup>.

(d) **Derogación de la Ley N° 18.905**, Política Nacional Vitivinícola, especialmente en lo que respecta al tratamiento preferencial de créditos de corto y largo plazo y la exención y desgravación impositiva por períodos determinados.

(e) **Derogación de la Ley N° 22.667**, de “reconversión vitivinícola”, impacta en la Provincia de igual manera.

(f) **Derogación de la ley N° 24.523**, Sistema Nacional de Comercio Minero, y de la ley N° 24.695, Minería sobre equipamiento y recursos humanos, dada a la trascendencia del desarrollo minero para la Provincia de La Rioja y, la importancia de la participación en la base de datos del Banco Nacional de Información Minera.

(g) **Derogación de la Ley N° 27.113**, “De interés nacional y estratégico la actividad de los laboratorios de producción pública. Agencia nacional de laboratorios públicos”. Especialmente en la Provincia se produce y comercializa el aceite de cannabis con fines medicinales y, el laboratorio es una empresa pública en este marco. Gracias a la ley de referencia nos encontramos comprendidos en la actividad de los laboratorios de producción pública, entendiendo por tales a los que pertenecen al Estado nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de las Fuerzas Armadas y de las instituciones universitarias de gestión estatal. En función de ello nuestro laboratorio promueve la investigación y el desarrollo científico, no solo del aceite, sino que además procura fortalecer el rol de los laboratorios de producción pública en el sistema de salud. La derogación de esta ley lesiona gravemente el estímulo a la investigación científica, especialmente en lo que respecta a la salud de la población.

**8. En síntesis: normas de la Constitución Nacional afectadas por el acto en cuestión.** (a) Se ha señalado, en primer lugar, la pretensión de alterar la división de poderes de la esencia del principio republicano de gobierno (artículo 1º). (b) Las derogaciones que pretende imponer el acto del Ejecutivo afectarían el nivel de vida del pueblo de la Provincia de La Rioja, dificultando el mejor cumplimiento de los recaudos del artículo 5º. (c) Esas derogaciones afectan industrias y producción de habitantes de la Provincia, en forma lesiva del artículo 14º. (d) Como derivación de lo anterior, se afectan los derechos contemplados en el artículo 14 bis. (e) Es claro que estas afectaciones se traducen en el desconocimiento del derecho al desarrollo

---

<sup>25</sup> <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/escandalo-la-rioja-denuncian-inmobiliaria-vende-tierras-nid2414039/>

progresivo del artículo 26° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con jerarquía constitucional en función del inciso 22° del artículo 75°. (f) El acto del Ejecutivo abre el camino a la violación del derecho de propiedad en función de meras consideraciones ideológicas subjetivas, lo que pone en peligro la garantía del artículo 17°. (g) Los ciudadanos son personas con conciencia moral (artículo 19°) que proyectan su existencia en el espacio de una legalidad, cuya insólita y sorpresiva alteración masiva por un acto del Ejecutivo resulta intolerable. (h) El acto del Ejecutivo no solo asume funciones legislativas que las tiene prohibidas, sino que lo hace incluso pretendiendo legislar en forma que la Constitución prohíbe en el artículo 28° al propio Congreso de la Nación. (i) La extrema gravedad institucional del acto del Ejecutivo obliga a extremar la atención para determinar si se mueve al borde de las disposiciones de los artículos 29° y 36° constitucionales o si ha caído en sus respectivas hipótesis. (j) El acto del Ejecutivo, o sea, un decreto, desconoce la jerarquización normativa impuesta por la Constitución (artículo 31°). (k) Las medidas y derogaciones que pretende imponer el acto del Ejecutivo, ni siquiera el propio Congreso las podría legislar, por ser abiertamente contrarias a los objetivos que en la materia le señala la Constitución a su legislación (incisos 18° y 19° del artículo 75°). (l) Es palmaria la violación a la prohibición del art. 99°. (ll) El Gobierno federal no puede ejercer los poderes delegados por las Provincias fuera del marco republicano y en forma que las prive de la posibilidad de llevar a cabo la promoción de su industria, so pena de introducir una contradicción insalvable entre los artículos 121° y 125°.

## **VIII. MEDIDA CAUTELAR**

Tal como se expresa más atrás en II, con arreglo en lo preceptuado por el artículo 195 del CPCCN y legislación concordante y aplicable, se viene a solicitar el dictado de una medida cautelar de no innovar y que disponga la suspensión total de efectos del decreto n°70/2023 y que ordene al Poder Ejecutivo de la Nación a no aplicar ninguna de sus disposiciones hasta la resolución definitiva de la presente causa.

La verosimilitud del derecho que asiste a la Provincia de La Rioja es harto evidente. Su legitimación activa para demandar, escrita en IV.1 y la propia apertura de esta competencia como se funda en III, se refieren y exhiben con auténtica transparencia que el decreto n°70/2023 produce perjuicios irreparables que se pueden acreditar de manera objetiva en tanto ese acto estatal resulta palmariamente contrario a los artículos 1, 5, 14, 14 bis, 17, 19, 28, 29, 31, 36, 75, 99, 121 y subsiguientes

de la Constitución federal de la República Argentina. Se remite a los antecedentes descritos en IV y a la fundamentación jurídica escrita en V a VII.

Así, el Presidente, acompañado de ministros, en escándalo y violación del federalismo, los derechos fundamentales, el principio de juridicidad, la forma republicana de gobierno, la separación de poderes, las atribuciones del Congreso, las competencias provinciales y su propia zona de reserva limitada, dicta un acto manifiestamente inconstitucional por el que se arroga una suma del poder público y atenta contra el orden institucional y el sistema democrático. Por dichas razones, el Poder Ejecutivo ha incurrido fatalmente en la prohibición general de legislar condenada por la Constitución.

El decreto n°70/2023 jaquea abiertamente las bases y puntos de partida de la institucionalidad de la Argentina, una circunstancia patética y dolorosa, que demuestra la inequívoca existencia de un ilícito constitucional que debe ser suspendido para mantener el bienestar de los argentinos.

Se peticiona la medida cautelar porque el decreto n°70/2023 corrompe la gradación jerárquica del orden jurídico de la Argentina (arts. 31 y 75.22°) y no ha dejado dolosamente pieza de la Constitución sin mancillar. Este mal desempeño del Poder Ejecutivo, como se ha referido, ocasiona gravedad institucional en toda la comunidad, porque al autoasignarse la atribución para la configuración legislativa desde más de 170 años de la vigencia constitucional que la censura, como regla general y a rajatabla para ese órgano. En pocas palabras, pues, queda acreditado que el cumplimiento parcial o total del DNU al atentar contra el orden institucional y el sistema democrático, produce un perjuicio irreparable para toda la Argentina, su orden jurídico y sus ciudadanos que por cierto son el fundamento mismo del Estado. El Poder Ejecutivo actúa fuera de los protocolos contemplados por la Constitución sin posibilidad de exculpación racional.

Toda la comunidad argentina se encuentra pendiente de este decreto n° 70/2023 y sus malhadados efectos. La suspensión cautelar de no innovar, cuyo dictado urgente se solicita, repararía el interés público y haría cesar su inconstitucional afectación.

Cabe destacar que el Poder Ejecutivo no solo acaba de convocar a sesiones extraordinarias (por decreto n°76/2023, publicado en el Boletín Oficial en fecha 26/12/2023) sino que también ha incluido como tema a tratar la ratificación del decreto impugnado. El art. 654 del proyecto de ley presentado en fecha 28/12/2023 al Congreso de la Nación -denominado "Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos"- propone: "Ratificase el decreto de necesidad y urgencia n°70/23". Es decir que el propio Poder Ejecutivo reconoce que no asistió razón

alguna para eludir el procedimiento constitucional de formación y sanción de leyes y que optó discrecional y arbitrariamente por el dictado de un DNU. Esto robustece la verosimilitud del derecho pertinente para que se ordene la medida cautelar peticionada.

Apréciese, además, que en el objeto de esta demanda, con argumentada claridad se presentan la dirección de la pretensión principal de la misma y el de la medida cautelar, que no son coincidentes. Aquí se pide la “suspensión de los efectos”, mientras que la demanda principal proyecta, con fundamento constitucional, la sanción de nulidad absoluta e insanable; pretensiones, claro está, siempre referidas al decreto n°70/2023. Ambas peticiones tienen un único beneficiario: el pueblo de La Rioja, el pueblo argentino y, desde luego, la manutención de la supremacía de su Constitución federal. El aquí demandante ha prometido cumplirla y actúa en la máxima distinción que ella, nuestra Escritura fundamental, confiere a un gobernador de Provincia porque los considera distinguidamente como “agentes naturales del gobierno federal”.

La Argentina, desde el 10 de diciembre de 1983, asumió la restauración de la democracia constitucional. El peligro en la demora, recaudo exigido para la admisibilidad de una medida cautelar, se encuentra acabadamente acreditado. Porque en caso de no accederse a esta petición cautelar, deducida en la instancia jurisdiccional más sobresaliente del Derecho judicial, la competencia originaria de la CSJ, se concretará un absolutismo autocrático del Poder Ejecutivo, que quedará sin control judicial suficiente. Consiguientemente, hay urgencia demostrada y peligro en la demora, argumentos que han sido introducidos y justificados con suficiencia, en tanto los derechos a la vida, la libertad, el honor y la fortuna de quienes habitan el país, quedarían lamentablemente a merced del autocratismo y su irracionalidad.

Finalmente, se entiende que la filiación de esta solicitud de medida cautelar y sus fundamentos, no deberían exigir una contracautela. No obstante, se deja prestada la pertinente caución juratoria a los fines de satisfacer la contracautela exigida por el art. 199 del C.P.C.C.N.

## **IX. PRUEBA**

Se presenta como prueba documental copias digitales de:

1. DNI del Gobernador de la Provincia de La Rioja, Ricardo Clemente Quintela.

2. Acta de Proclamación de Candidatos, de fecha 22/5/2023, que proclama como Gobernador electo a Ricardo Clemente Quintela.
3. Acta de Toma de Posesión del Cargo, de fecha 11/12/2023, certificada por la Escribana General de Gobierno de la Provincia de La Rioja.
4. Poder especial a favor de EUGENIO RAÚL ZAFFARONI y RAÚL GUSTAVO FERREYRA.

## **X. AUTORIZA**

Se autoriza a Alejandro PABLO EUGENIO ORLANDO GUILLAUME, DNI 12.588.470, y LEANDRO EDUARDO FERREYRA, DNI 32.953.089, a tomar vista del expediente, practicar desgloses, diligenciar oficios, requerir copias, y genéricamente a cualquier acto procesal autorizado por la normativa vigente que tenga por objeto la prosecución del presente expediente.

## **XI. HABILITACIÓN DE FERIA PARA ENERO 2024**

En la totalidad de las argumentaciones que anteceden se desarrolla el panorama de inconstitucionalidades que suscita el DNU 70/2023.

Asimismo, se ha justificado que según conocida jurisprudencia del Tribunal, la cuestión ventilada asume gravedad institucional, en la inteligencia que conmueve duramente las bases republicanas y democráticas de la Argentina y por ende trasciende los márgenes del caso.

En consecuencia, se solicita: a) la habilitación de la Feria para la tramitación de la causa principal, según emana en el propio objeto de esta demanda de inconstitucionalidad. b) También, a los mismos fines y efectos, quede habilitada la Feria Judicial para el dictado, notificación y cumplimiento de la medida cautelar que se impetra y deduce de conformidad a la descripción que se realiza en este escrito de apertura de la competencia originaria del Más Alto Tribunal de Justicia de la República.

## PETITORIO

1. Por todo lo expuesto, se solicita:
2. Se tenga a la Provincia de La Rioja, representada por su Gobernador don Ricardo Clemente Quintela, por parte, por presentada y por constituidos los domicilios procesales y electrónicos denunciados.
3. Por los argumentos expuestos se declare la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia.
4. Se haga lugar a la medida cautelar peticionada en los términos indicados y con los alcances determinados en el punto II de esta pieza.
5. Se habilite la feria judicial de enero de 2024.
6. Con andamio en los juicios expresados se ordene la tramitación de la acción deducida. Oportunamente, con los fundamentos jurídicos brindados se dicte sentencia que resuelva la incertidumbre y que declare la inconstitucionalidad manifiesta del decreto por razones de necesidad y urgencia PEN 70/2023 que produce perjuicios irreparables por resultar contrario a los artículos 1, 5, 14, 14 bis, 17, 19, 28, 29, 31, 36, 75, 99, 121, subsiguientes y concordantes de la Constitución federal y se decida jurisdiccionalmente su nulidad absoluta e insanable.
7. Se tenga por agregada la documental.

Proveer de conformidad que

Será Justicia



Eugenio Raúl Zaffaroni

Tomo 17 Folio 800



Raúl Gustavo Ferreyra

Tomo 26 Folio 54

