CAUSA N° CAF 2/24: "FEDERACIÓN ARGENTINA DE MUNICIPIOS c/ EN – M DE ECONOMÍA (DNU 70/23) s/ AMPARO LEY 16.986".

Buenos Aires, fecha de firma electrónica.

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

RESULTA:

I.- El 04/01/24, se presenta la Federación Argentina de Municipios, por intermedio de su presidente y promueve acción de amparo, en virtud de lo previsto en el artículos 43 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, contra el Estado Nacional, Ministerio de Economía de la Nación, con el objeto de que se declare la nulidad absoluta e insanable, así como la inconstitucionalidad, del decreto de necesidad y urgencia (en adelante, DNU) 70/23, denominado "Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina", por resultar incompatible con lo establecido en el artículo 99, inciso 3°, del texto constitucional.

Funda su legitimación activa en el hecho de que nuestra Carta Magna habilita que toda persona pueda promover este tipo acciones cuando un acto afecte con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta derechos fundamentales. Agrega que, el decreto que cuestiona, desconoce la forma republicana de gobierno y, por ende, el principio de separación de poderes, toda vez que modifica y deroga "*300 leyes*", todo lo cual se traduce en una afectación directa a derechos de diversa índole (pone de ejemplo la derogación de la ley de alquileres y de góndolas, entre otras).

Aclara que los intendentes municipales deben velar "*por los intereses de nuestros vecinos frente al obrar ilegítimo defectuoso, irregular abusivo arbitrario o negligente del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/23*".

#38592062#436587566#20241202104539626

Mas adelante, justifica la vía elegida en la doctrina sentada por el Máximo Tribunal en el precedente “Halabi” (Fallos 338:249).

Arguye que la inconstitucionalidad de la normativa impugnada surge del mero confronte con la Constitución Nacional, en particular, de los artículos 1°, por desconocer la forma republicana de gobierno; del 12, por modificar códigos de fondo y del 99, inciso 3°, por no cumplir con los preceptos allí establecidos y, por ende, arrogarse facultades propias del Congreso Nacional, sin que existan las circunstancias excepcionales que lo justifiquen.

Por último, cita jurisprudencia en apoyo de su postura y hace reserva del caso federal.

II.- El 12/03/24, el Estado Nacional – Ministerio de Economía evacúa el informe del 8° de la Ley 16.986 y solicita que se rechace la acción con costas.

Preliminarmente, aclara que para dictar el DNU 70/23 cumplió con el procedimiento que establece la Constitución Nacional y la ley 26.122. Además, manifiesta que las razones de urgencia y necesidad constituyen políticas no justiciables y que la normativa se encuentra bajo la revisión y el control del Congreso de la Nación.

Acto seguido, opone la excepción de falta de legitimación activa de la parte actora, toda vez que -según entiende– no titulariza un interés concreto y personal que se encuentre afectado por la supuesta existencia de un “*acto estatal arbitrario*”. En otras palabras, señala que su contraria no alega una afectación a un derecho protegido por el ordenamiento jurídico del que resulte titular. Asimismo, afirma que la acción de amparo no constituye una “*acción popular*” a través de la cual pueda controlarse la mera legalidad de una normativa.

Afirma que, la falta de legitimación del actor, conduce a la inexistencia de un caso o controversia judicial en los términos de los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional y del artículo 2° de la ley 27, toda vez que al Poder Judicial le está vedado emitir opiniones consultivas y resolver cuestiones abstractas; motivo por el cual entiende que la acción debe rechazarse *in limine* con costas.

#38592062#436587566#20241202104539626

A continuación, realiza una negativa de rigor, un relato de los antecedentes del caso y plantea la inadmisibilidad de la vía intentada.

Insiste en que la actora no acredita una lesión de un derecho fundamental, en el sentido de que no existe una relación de causalidad entre la hipótesis del supuesto perjuicio que alega y el decreto cuestionado.

Alega que tampoco se acreditó la arbitrariedad o ilegalidad manifiesta de la normativa en cuanto a que la afectación de derechos que refiere resulta hipotética.

Por otro lado, manifiesta que el Poder Ejecutivo puede dictar un DNU tanto para afrontar una situación grave como también para forzar el tratamiento por las Cámaras de una propuesta legislativa, sin perjuicio de que la decisión final es del Congreso, ya sea por revocación o por la sanción de una ley derogatoria o modificatoria.

Argumenta que la motivación de la decisión adoptada por el Estado se encuentra justificada en las condiciones extremas en las que se encuentra el país, como ser la excesiva regulación de la economía, lo que produjo la imposibilidad de generar riquezas y así atender al bienestar general, o la inflación creciente, entre muchas otras. Agrega que la Argentina se encuentra atravesando una situación de inédita gravedad, que genera profundos desequilibrios que impactan negativamente en la población y que ponen en riesgo la subsistencia de su organización social.

Aclara también que el DNU decide sobre numerosas cuestiones de materia legislativa, pero no se inmiscuye en aquellas que ha sido prohibidas expresamente por el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional. En este sentido, arguye que los decretos son un instrumento propio de la arquitectura constitucional y que los contrapesos son los controles que realizan los poderes legislativo y judicial.

Finalmente, cita jurisprudencia que avala su postura y hace reserva del caso federal.

#38592062#436587566#20241202104539626

III.- El 02/08/24, dictamina el Sr. Fiscal Federal y, en consecuencia, el 15/11/24, se llaman los AUTOS A DICTAR SENTENCIA.

CONSIDERANDO:

I.- En primer término, cabe precisar que no existe obligación de tratar todos los argumentos de las partes, sino tan sólo aquéllos que resulten pertinentes para decidir la cuestión planteada, ni tampoco ponderar todos los elementos y pruebas aportados al juicio, bastando los que sean conducentes para fundar las conclusiones (Fallos: 278:271; 291:390; 300:584, entre muchos otros).

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

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

A su vez, debe precisarse que, conforme a reiterada doctrina de la materia, el progreso de la vía excepcional utilizada requiere de modo necesario, que el acto de autoridad pública impugnado esté viciado de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta (art. 1º de la ley 16.986), individualizándose con precisión el o los derechos lesionados, resulte verosímil su existencia y pueda evidenciarse con nitidez en el curso de un breve debate cuando no existan recursos o remedios judiciales o administrativos que permitan obtener la protección o garantía constitucional de que se trata

#38592062#436587566#20241202104539626

(artículo 2º de la citada ley; conf. CNACAF., Sala V, *in re*: "Wolf, Clara, c/ Ministerio de Cultura y Educación -Resol. 403/97 s/ Amparo ley 16.986", sentencia del 12/11/97).

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

Sobre la base de ello se señaló que una cosa son los derechos y garantías constitucionales, y otra los procedimientos judiciales establecidos para su salvaguardia por las leyes que reglamentan su ejercicio, de conformidad con las distintas situaciones (cfr. CNACAF, Sala II, *in re*: "Huemul S.A.C.A. e I", del 15/05/79; "Alfardo Mariñas de Rodríguez, Silvia", del 6/11/79; "Cía. Colectiva Costera Criolla SA", "S.K.S. S.A.C.C.I.I.F.A. y M" y "Unión Trabajadores de Entidades Civiles c/ I.N.O.S.", del 18 de marzo y 21 de junio de 1981, entre muchos otros), ya que no corresponde alterar las instituciones vigentes ni extender la jurisdicción legal y constitucional de los jueces (Fallos: 267:165, 268:169 y los allí citados), cuando, por lo demás, es bien sabido la improcedencia del amparo ante la posibilidad de utilizar vías legales ordinarias inherentes a esos procedimientos (Fallos: 252 :253; 249:565).

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

#38592062#436587566#20241202104539626

III.- Aclarado lo precedente, es preciso señalar que, el 20/12/2023, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el DNU 70/23 invocando las facultades previstas en el inciso 3º, del artículo 99, de la Constitución Nacional.

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

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

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

IV.- A la vez, debe ponerse de relieve que el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional dispone: *"...Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.*

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión

#38592062#436587566#20241202104539626

Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso".

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

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

Es decir que se trata de un acto complejo en el cual debe concurrir la voluntad tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo.

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

A su vez, el inc. 13, del art. 100, de la norma fundamental dispone que corresponde al Jefe de Gabinete *" ...Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de*

#38592062#436587566#20241202104539626

necesidad y establece que urgencia..." y que aquel funcionario *"Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente".*

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

V.- En ese contexto, corresponde examinar la excepción de falta de legitimación activa de la parte actora formulada por su contraria.

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

A más detalle, debe argumentarse que la falta de legitimación para obrar es una defensa que se vincula con la cualidad que tiene una persona para reclamar respecto de otra por una pretensión en el proceso y existe cuando no media coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y aquéllas a las cuales la ley habilita especialmente para pretender o contradecir respecto de la materia sobre la cual versa el pleito (conf. Falcón Enrique M, en "Tratado de Derecho Procesal Civil y Comercial"

#38592062#436587566#20241202104539626

Tomo II Avatares de la demanda. Oposición. Prueba"; Editorial Rubinzal - Culzoni Editores, págs. 268/270), es decir que el actor o el demandado no son los titulares de la relación jurídica sustancial en que se funda la pretensión con prescindencia de la fundabilidad de ésta (cfr. Falcón Enrique, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Anotado, Concordado, Comentado, Tomo III, art. 346).

La legitimación activa supone la aptitud para estar en juicio como parte actora, a fin de lograr una sentencia sobre el fondo o mérito del asunto, que puede ser favorable o desfavorable; mientras que la legitimación pasiva se vincula con la identidad entre la persona demandada y el sujeto pasivo de la relación sustancial controvertida (cfr. CNACAF, Sala II, *in re*: Causa 1158/91, "Bucciardi Roberto Vicente y otros c/ Lotería Nacional - Soc. del Estado - s/ empleo público"; del 05/10/99 (Del voto de la Dra. Herrera, consid. 4.1.); Sala III, *in re*: Causa 39.019/99, "Delt "A" Films S.A. c/ EN s/ expropiación - servidumbre administrativa", del 06/09/01, (cons. IV); Sala V, *in re*: Causa: 13153/97, "Centro Gallego de Buenos Aires c/ Mº de Economía y Obras y Servicios Públicos y Otros/ contrato administrativo", del 16/06/98; Fenochietto - Arazi, "CPCCN", Comentado y Concordado, T.2; Ed. Astrea-1983, pág. 229).

Así entendida la legitimación, como la aptitud para demandar, y teniendo en cuenta la representación invocada por la actora en su escrito de demanda, corresponde precisar la doctrina del Máximo Tribunal establecida al respecto en la causa "Halabi".

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

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

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

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

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

De esta forma, el ejercicio de la función jurisdiccional requiere que los litigantes demuestren la concurrencia de la afectación de un interés jurídicamente protegido o tutelado y susceptible de tratamiento judicial (cfr. CNACAF, Sala III, *in re*: “Carrió Elisa y otros c/ EN –Ley 26.080- Consejo de la Magistratura-Jurado de Enjuiciamiento s/ amparo ley 16.986”, del 27/03/07; “Movimiento de Recuperación de Energía Nacional Orientadora c/ EN –Ley 23.696 –DTO. 1055 1212 y 1589/89 s/ amparo ley 16.986”, del 13/09/07; “Unión de Usuarios y Consumidores c/ EN –PENDTO. 847/99 y otros/ proceso de conocimiento”; del 07/02/08; “Posse Francisco Javier María c/ EN- M Público de la Defensa- Defensoría General de la Nación s/ amparo ley 16.986”, del 18/04/17, entre otros).

Resulta imperioso, entonces que la parte demuestre la existencia de un “interés especial” en el proceso, o que los agravios alegados la afecten de forma “suficientemente directa”, o

#38592062#436587566#20241202104539626

"substancial", esto es, que posean "suficiente concreción e inmediatez" para poder procurar dicho proceso (Fallos 322:528; 326:1007; 326:3007, entre otros).

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

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

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

Ello así, en tanto, la sentencia dictada en el caso "Halabi", como no podía ser de otro modo, no había mutado la esencia del control de constitucionalidad que la Ley Suprema encomienda al Poder Judicial de la Nación, para convertirlo en un recurso abstracto orientado a la depuración objetiva del ordenamiento

#38592062#436587566#20241202104539626

jurídico que es ostensiblemente extraño al diseño institucional de la República (cfr. cons. 4°, fallo cit., Fallos: 339:1223; en el mismo sentido, Sala III de la Cámara del Fuero, *in re* "Asociación Proconsumer y otro c/ Empresa Argentina de Servicios Públicos SATA s/ proceso de conocimiento", del 29/08/13; "Mihura Estrada, Ricardo José c/ EN s/ amparo ley 16.986", del 13/11/14; "Ajus La Plata Berisso y Ensenada Asociación Civil c/ EN s/ amparo ley 16 .986", del 8/03/18; "Campagnoli José Cruz y otros c/ GCBA y otros s/ amparo ley 16.986", del 18/07/19, entre muchos otros).

VII.- En lo que al caso importa, al interponer la demanda y con el objeto de justificar su legitimación, la actora afirma que es una institución creada por la ley 24.807, cuyo objeto consiste, entre otros, "*en defender la vigencia de la autonomía municipal en el marco de los preceptos contenidos en la Constitución Nacional; representar a los municipios asociados ante los Poderes nacionales Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la autoridades provinciales, organismos nacionales y provinciales, agencias, entidades y organismos extranjeros e internacionales, organizaciones, asociaciones y programas vinculados al quehacer municipal; propiciar que las decisiones y acciones gubernamentales favorezcan una real y efectiva descentralización de las competencias políticas, administrativas y financieras, basadas en la autonomía municipal reconocida por los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, y realizar todo tipo de actividad orientada a fortalecer la gestión que llevan a cabo las administraciones locales (cfr. art. 8, ley 24.807)*".

A partir de ello, de la lectura de la norma en cuestión y de su vinculación con el objeto de la acción intentada –esto es, la nulidad e inconstitucionalidad del DNU 70/23, por ser contrario al artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional– no puede sostenerse válidamente que el actor ostente legitimación activa para promover la presente causa.

Ello es así, en la medida en que los argumentos en los que se funda la impugnación de la normativa no se relacionan ni se vinculan con el objeto por el cual fue creada la Federación de Municipios. De este modo, la actora no funda de que manera se vería

#38592062#436587566#20241202104539626

afectada la autonomía municipal o cual sería el perjuicio concreto directo e inmediato de sus representados en el marco de las finalidades, objetivos y acciones bajo los cuales fue constituida la Federación y que determinan, no solo el alcance de sus potestades, sino también sus límites.

No altera lo sostenido, el hecho de que la actora funde su legitimación en su calidad de ciudadano y lo sustente en la protección de la Constitución Nacional, dado que dicho argumento, además de ser genérico, omite toda precisión respecto a los derechos que se le habrían menoscabado y que le estarían ocasionando un perjuicio que pretende hacer cesar mediante la declaración de inconstitucionalidad.

En ese sentido, y en cuanto a los intereses de los habitantes del municipio que invoca el actor y dice defender, se ha dicho que ello no autoriza la intervención de las autoridades locales en los términos del segundo párrafo del arto 43 de la Constitución Nacional, pues no resultan legitimadas activas de acuerdo con el texto constitucional, que sólo menciona al afectado, al Defensor del Pueblo, y a las asociaciones que propenden a los fines indicados en la norma (v. Fallos: 325:2143), sin que pueda considerarse que las provincias, sus gobiernos –**o los municipios**–, como en este caso, constituyan una organización no gubernamental o una asociación intermedia de esa naturaleza (voto del juez Maqueda, en Fallos: 344:575).

Así pues, resulta aplicable al *sub lite* la doctrina que surge del precedente de Fallos: 325:2143, oportunidad en que la Corte federal recordó la necesidad de que, como principio, la parte litigue en defensa de un interés propio y directo, el que no aparece cuando la intervención provincial –en este caso municipal– no tiende al resguardo de sus intereses sino al de terceros (considerando 3°).

En tales condiciones, cabe precisar que la Federación Argentina de Municipios carece de legitimación para actuar en la presente causa, en tanto dice proteger los intereses de sus ciudadanos.

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

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

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

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

Así las cosas, vale reiterar, que no corresponde al Poder Judicial hacer declaraciones abstractas porque es de su esencia decidir colisiones efectivas de derechos (Fallos: 320:2851; 324:333 y 326:2998) y ello no ha sido acreditado de manera evidente en la presente causa.

También se señaló que el ejercicio de la función jurisdiccional requiere que los litigantes demuestren la concurrencia de la afectación de un interés jurídicamente protegido o tutelado y susceptible de tratamiento judicial (cfr. CNACAF, Sala V, *in re*: "Dalbón, Gregorio Jorge y otro", del 22/08/06; Sala III, in re: "Movimiento de Recuperación de Energía Nacional Orientadora", del 13/09/07; "Rodríguez Marcela y otros", del 28/12/07; "Unión de

#38592062#436587566#20241202104539626

Usuarios y Consumidores, del 07/02/08; “MARBY SA”, del 24/10 /08, entre muchos otros), circunstancias que no se configuran en la presente causa.

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

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

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

Requisito que, a su vez, debe ser observado de manera rigurosa, no para eludir cuestiones de repercusión pública sino para asegurar la preservación del principio de división de poderes, que excluye al Poder Judicial de la atribución de expedirse en forma general sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los otros departamentos de gobierno (Fallos: 306:1125; 307:2384; 310:2342; 317:335; 330:3109 y 342:1).

En tal entendimiento, la Corte Suprema tiene dicho, que se configura un "caso justiciable" cuando concurren dos recaudos: por una parte, debe tratarse de una controversia que persigue la determinación del derecho debatido entre partes adversas, fundado en

#38592062#436587566#20241202104539626

un interés específico, directo, o inmediato atribuible al litigante; por otra, la causa no debe ser abstracta en el sentido de tratarse de un planteo prematuro o que hubiera devenido insustancial (Fallos: 307:2384, "Constantino Lorenzo" y, Fallos: 342:917 in re: "Barrick", considerando 6°, entre muchos otros).

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

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

Si bien a partir de la reforma constitucional de 1994 se amplió la legitimación, esto no ha modificado la necesidad de que los tribunales de justicia comprueben la existencia de un "caso", pues no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición; ello sin perjuicio de resaltar que la configuración de ese "caso" puede variar según la categoría de derecho que se pretenda hacer valer en la demanda (Fallos: 343:1259).

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

#38592062#436587566#20241202104539626

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

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

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

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

En síntesis, la pretensión de la parte actora, en los términos que fue formulada no constituye un “caso” o “controversia

#38592062#436587566#20241202104539626

judicial", que permita la intervención del Poder Judicial de la Nación y, en consecuencia, por tales razones corresponde rechazar la demanda incoada en todos sus términos.

En efecto, la demandante no explica de forma circunstanciada la relación entre sus actividades con los planteos vinculados al sistema de salud –liberación de prepagas– o la derogación de las leyes de alquileres, abastecimiento o góndolas, entre otras, resultando insuficientes a tales fines la mera invocación de la afectación de derechos y garantías constitucionales.

Lo descripto, no hace mas que evidenciar la existencia de un daño abstracto en la medida en que la actora no puede identificar un agravio diferenciado respecto de la situación en la que se hallan los demás ciudadanos y tampoco puede fundar su legitimación para accionar en el interés general en que se cumpla la Constitución y las leyes (v. doctrina de Fallos 321:1352; 323:1261; 327:2512; 331:2287, entre muchos otros).

En definitiva, los argumentos que la parte utiliza como fundamento de sus pretensiones evidencian una generalidad y extensión, que permite concluir que, en definitiva, la acción se encuentra orientada a discutir la mera legalidad o constitucionalidad de la norma y no una afectación en su situación jurídica particularizada.

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

En efecto, resulta del examen del artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional que no puede soslayarse que tal norma dispone un procedimiento específico para el dictado de los decretos de necesidad y urgencia que integra voluntades. Se trata de un acto complejo en el cual debe concurrir la voluntad tanto del Poder

#38592062#436587566#20241202104539626

Ejecutivo como del Poder Legislativo, es un mecanismo de control político por el cual el Congreso de la Nación, en su condición de órgano constitucional representativo de la voluntad popular y cuya función propia y exclusiva es la sanción de la ley como instrumento de reglamentación de derechos, mantiene su necesaria intervención poniendo en ejercicio la función de control en aquellos supuestos excepcionales en los cuales el Poder Ejecutivo asume funciones legislativas (Fallos: 331:1927, "Caligiuri", voto en disidencia del juez Maqueda).

También corresponde señalar *"que, en lo que respecta a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, la reforma constitucional ha pretendido revalorizar las atribuciones del Congreso ya que lo que se encuentra en juego no es otra cosa que los principios que hacen a la representación política y a sus fortalezas y debilidades. La cuestión no se reduce al mero análisis del reconocimiento de atribuciones a los distintos órganos del poder sino al funcionamiento real de los controles. En la complejidad de la sociedad moderna es comprensible que la tarea ejecutiva, por sus propias características tienda a convertirse en el centro de la toma de decisión política. Es por eso que debe revitalizarse y redimensionarse al Congreso como ámbito del debate y diseño de políticas públicas y de proyectos institucionales, y a tales fines recatar y dinamizar las funciones de control propias de un Congreso republicano."* (CSJN, *in re* "SRL Colombres Hnos.", del 21/08/20, voto en disidencia del juez Maqueda).

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

En tales términos y frente al esquema normativo aplicable al decreto antes mencionado y ante la ausencia de un perjuicio concreto de la parte actora en la presente causa, tampoco

#38592062#436587566#20241202104539626

resulta posible considerar cuestiones que ya se encuentran sometidas al examen y control primario por parte de las autoridades competentes, como resulta ser en el caso el Congreso de la Nación.

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

Una inteligencia orientada hacia la judicialización amplia de las decisiones de otros poderes pondría en serio riesgo tanto el ejercicio de las funciones que la Constitución asigna a cada uno de ellos, como la autoridad de la propia Corte Suprema (Fallos: 330:3160, entre muchos otros).

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

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

#38592062#436587566#20241202104539626

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

En efecto, la acción de amparo no puede comportar una solución a todos los problemas que puedan suscitarse y hay que reconocer su inherente limitación, ya que esta acción no se admite en cuestiones opinables, ni faculta a los jueces a sustituir los trámites ordinarios y requisitos previamente instituidos (Fallos: 306:68; 301:1061, entre otros).

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

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

"La solución que se propugna no importa de manera alguna un pronunciamiento acerca de la validez constitucional del DNU N° 70/203, sino solamente sobre la ausencia de caso como recaudo indispensable para el ejercicio del control judicial de constitucionalidad".

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

#38592062#436587566#20241202104539626

Regístrese, notifíquese y oportunamente archívese.

ENRIQUE V. LAVIÉ PICO

JUEZ FEDERAL

Signature Not Verified
Digitally signed by ENRIQUE LAVIE PICO
Date: 2024.12.02 10:47:28 ART

#38592062#436587566#20241202104539626