

# **PROMUEVE ACCIÓN DE AMPARO. SOLICITA MEDIDA CAUTELAR**

**Señor Juez federal:**

**GUIDO M. LORENZINO (DNI 18367259)**, en mi carácter de Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, con el patrocinio de **María Cecilia Rodríguez**, abogada T° 605 F° 862 CFALP, CUIT 27-30035128-5, con domicilio legal en la calle 50 N° 687 de La Plata, y constituyendo electrónico en el CUIT 27300351285, respetuosamente nos presentamos y decimos:

## **I.- PERSONERÍA**

Bajo el procedimiento de la ley provincial N° 15.314, he sido designado Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, habiendo prestado juramento ante los presidentes de las Cámaras Legislativas con fecha 10 de enero de 2022, tal como surge de la Resolución Conjunta Nro. 001/2022 de la Honorable Legislatura, la que en copia se acompaña como anexo a la presente.

Por su parte, y como lo acredito con copia de escritura de poder general para juicios, mis patrocinantes resultan ser apoderados de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, con amplias facultades para representar al Órgano a mi cargo en las presentes actuaciones hasta su total terminación.

## **II.- CONSTITUYE DOMICILIO ELECTRÓNICO**

Que en este acto vengo a denunciar el siguiente domicilio electrónico: 27300351285.

## **III.- OBJETO. MANIFIESTA. SOLICITA EXCLUSIÓN DE LA CLASE.**

### *1.- Pretensión principal*

Que, con arreglo al art. 43 y 75 inciso 22 de la Constitución Nacional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, vengo en legal tiempo y

forma a promover acción de amparo constitucional contra el Estado Nacional (Ministerio de Economía) con el objeto de que **se declare la INCONSTITUCIONALIDAD, y consiguiente NULIDAD ABSOLUTA E INSANABLE, del DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA N° 70/23** ( DNU 2023-70-APN-PTE), denominado Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina, de 20 de diciembre de 2023, por resultar manifiesta y visiblemente incompatible con el art. 99, inciso 3°, tercer párrafo, de la Constitución Nacional.

*2.- Pretensión cautelar*

A la vez, a fin de precaver **consecuencias jurídicas y materiales irreversibles** derivadas de la inminente entrada en vigencia de la disposición reglamentaria impugnada (la norma comenzará a regir el próximo 29 diciembre de 2023), solicito a VS que, con arreglo a los artículos 15 y 17 de la Ley 16.986; 230 del CPCCN y normas pertinentes de la ley 26854 (conf. art. 19), ordene, como medida de urgente de **PROTECCIÓN CAUTELAR**, la inmediata **SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL DECRETO de NECESIDAD Y URGENCIA N° 70-23**, hasta tanto se dicte sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada.

*En subsidio* solicito que se ordene, como medida de urgente de protección cautelar, la inmediata **SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL DECRETO de NECESIDAD Y URGENCIA N° 70-23**, hasta tanto las Cámaras del Congreso de la Nación se expidan por la aceptación o rechazo del Decreto 70/23.

*3.- Manifiesta*

Toda vez que, por las características de la pretensión procesal que introduce esta Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos, la *causa petendi* de esta pretensión **comprende específicamente a todos los habitantes de la Provincia de Buenos Aires** (conf. art. 55, de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, y Ley 13834 y sus modificatorias) y que, por ende, no existe la sustancial semejanza exigida por los puntos IV a VI de la Acordada 12/16, vengo a solicitar expresamente **ser excluido del proceso colectivo** que tramita por ante el Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 2, en autos “Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad y otros c/ EN-DNU 70/23 s/ AMPARO LEY” 16986” (Expte. 48013/23).

Por cierto, de no accederse a la susodicha exclusión quedaría comprometido el sistema de difuso de control de constitucionalidad y convencionalidad establecidos en los artículos 116 y 43, CN y art. 25 de la CADH. (conforme: CSJN “Thomas”, 15-6-2010 y “Rodríguez Pereyra” del 27.11.2012). Al respecto cabe recordar que en la causa Thomas el alto Tribunal federal sostuvo que “*el modelo argentino es claramente difuso o norteamericano en forma pura*”, lo que es consecuente con el diseño de la Constitución Nacional que reconoce la competencia a todo el Poder Judicial de la Nación en las causas concernientes a la interpretación del derecho federal y de los tratados, reservando para la jurisdicción originaria y exclusiva de la CSJN las materias indicadas taxativamente enumeradas en el art. 117 CN, que no puede ser ampliada ni siquiera por ley.

A la vez, debo señalar que la asociación actora en la causa “Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad y otros c/ EN-DNU 70/23 s/ AMPARO LEY” 16986” (Expte. 48013/23) carece de adecuada representatividad para tutelar los derechos e intereses de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires.

#### IV.- LEGITIMACIÓN

El art. 43, primer párrafo, habilita a “*toda persona*” a interponer acción rápida y expedida de amparo.

La precitada norma establece que la pretensión de amparo se puede postular contra “**todo acto**” de autoridades públicas siempre que aquél “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 la vez, en relación con los derechos de incidencia colectiva el art. 43 CN habilita al afectado, el defensor del pueblo y a las asociaciones que propendan a esos fines y se encuentre registradas conforme a la ley, a postular la pretensión amparista.

En la especie está en juego de manera directa y patente la vigencia de la Constitución Nacional. Tan claro y evidente es la transgresión del Dto. 70/23 al art. 99, inciso 3º, de la CN, que, como pocas veces, la casi totalidad de los espacios políticos

representados en el Congreso han coincidido en que el mencionado decreto es ostensible y palmariamente violatorio del principio y garantía de separación de los poderes.

Inicialmente debo puntualizar que, en la especie, no se puede perder de vista que el planteo de mi parte se sustenta en el **“derecho fundamental a que la Constitución se mantenga”**, tal como lo destacó la CSJN en Fallos 338:249 y sus citas.

Concretamente: la decisión presidencial formalizada en el Decreto 70/23 pone en peligro el derecho fundamental al mantenimiento de la Constitución Nacional.

La decisión del órgano Presidente de la Nación de modificar y derogar aproximadamente **300** (trescientas) leyes – de contenido múltiple y heterogéneo – mediante un decreto legislativo de necesidad y urgencia (DNU 70/23) – expresamente prohibidos, como principio, en el Art. 99, inciso 3º, segundo párrafo, CN- nos pone ante una situación institucional grave, inédita, excepcionalísima para uno de los pilares de nuestra Constitución, la *forma republicana de gobierno*.

Por ende, como sostuvo el Alto Tribunal en Fallos 338:249, en la especie **no estamos frente a un problema de legitimación corriente, puesto que, mediante el Decreto 70/23, el PEN ha derogado, por sí y ante sí, a la Constitución Nacional. El Dto. 70/23 hace tabla rasa con la separación de poderes.**

Dado que está en juego la esencia del principio republicano, resulta evidente que, en la especie, la simple condición de ciudadano resulta suficiente para tener por demostrada la existencia de un interés "especial" o "directo" (conf. Fallos 338:249).

Como lo subraya el precedente citado *“así como todos los ciudadanos están a la misma distancia de la Constitución para acatarla, están también igualmente habilitados para defenderla cuando entienden que ella es desnaturalizada, colocándola bajo la amenaza cierta de ser alterada por maneras diferentes de las que ella prevé”*.

En autos, el objeto de esta pretensión de amparo está llamado a preservar la fuente de todo derecho, la Constitución. Básicamente, mi parte viene a pedir que se haga respetar el principio basilar en torno al cual se sustenta la defensa de las libertades y derechos fundamentales de las personas, la *separación de los poderes*.

La autocrática decisión de derogar centenares de disposiciones legales de diferente contenido y materia mediante un decreto legislativo de necesidad y urgencia constituye en visible avasallamiento de las reglas fundamentales que hacen a las reglas constitucionales sobre la formación y sanción de las leyes.

Es necesario recordar que cuando esté en juego el imperio de la Constitución, la misma Ley Fundamental le confiere a **todos los ciudadanos** tienen el *derecho de resistencia* frente a quienes *atentaran contra el orden institucional y el sistema democrático* (art. 36, primero y cuarto párrafo, CN).

En la especie, la susodicha resistencia se encauza, formalmente, a través las vías procesales que la propia Constitución ha reconocido, el amparo (art. 43, CN) con la finalidad de asegurar el pleno respeto de la Constitución Nacional y garantizar la eficacia de los derechos fundamentales.

Por cierto, el avasallamiento al principio republicano plasmado en el Decreto 70/23, por el cual se prescinde del principio de separación de poderes, agravia materialmente a las ciudadanas y los ciudadanos por cuanto, sin la debida deliberación y debate en el Congreso, se hacen desaparecer normas que protegen a los miembros de la comunidad frente al poder económico.

La derogación y modificación de centenares de leyes a través del DNU 70/23 trae aparejado la evidente **desatención de los bienes jurídicos** protegidos por tales disposiciones legales derogadas y modificadas.

La susodicha desatención se traduce en la afectación directa e inminente de derechos e intereses fundamentales que **concernen al mínimo existencial o vital de las personas** (sistema de salud -liberación cuota de prepagas-, derogación de la ley de alquileres, derogación de la ley abastecimiento, derogación de la ley de góndolas, derogación del Observatorio de precios, derogación régimen en materia de tarjetas de crédito, afectación de la soberanía mediante derogación de la ley de tierras; etc., etc. etc.).

En la especie el Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes de la provincia frente al obrar ilegítimo defectuoso, irregular abusivo arbitrario o negligente de las autoridades administrativas. Ciertamente, la adecuada interpretación

del art. 55 de la Constitución de la PBA y de la Ley N° 13834 (texto actualizado con las modificaciones introducidas por Ley 14331, 14883, 14982, 15078, 15314 y 15332) conlleva el reconocimiento de facultades expresas e implícitas que derivan del *principio de especialidad*. Por ende, no cabe duda que la especialidad, esto es el fin querido por la norma constitucional (art. 55 Constitución de la Provincia de Buenos Aires) no es otro que dotar a la Defensoría del Pueblo de la PBA competencia, y consiguiente legitimación procesal, para defender y proteger los derechos individuales y colectivos de los habitantes de la provincia de Buenos Aires frente a toda autoridad provincial o nacional que los lesione de manera actual o inminente.

Al respecto cabe tener presente que el artículo 12 de la ley 13834 (modo. por ley 14883) establece que el Defensor del Pueblo desempeñará sus funciones con plena autonomía funcional, política y autarquía financiera, *encontrándose legitimado activamente para promover acciones administrativas y judiciales para el cumplimiento de su cometido*. No está sujeto a mandato imperativo alguno, ni recibirá instrucciones de ninguna autoridad.

En efecto, conforme surge del texto normativo de nuestra Carta Magna, con la reforma constitucional del año 1994 se ha introducido la figura del Defensor del Pueblo como órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación (art 86 CN).

Como correlato de ello, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, se ha incorporado a través del artículo 55 la figura del Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.

Entre las diversas misiones y funciones confiadas constitucionalmente al Defensor de Pueblo, se le ha encomendado la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes.

El Defensor del Pueblo, ejerce su misión frente a los hechos u omisiones de la administración pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones. Supervisa la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la provincia o sus empresas concesionarias.

A fin de llevar a cabo su cometido, se le garantiza plena autonomía funcional y política.

En consecuencia y de conformidad con el carácter de que he sido instituido vengo a promover acción de amparo por la cual, en el carácter invocado impugno la validez y constitucionalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/23.

Que la legitimación procesal para estar en juicio, surge sin hesitación del propio texto constitucional de la Provincia de Buenos Aires y de la Ley N° 13.834 (art. 14 inc. f), <sup>1</sup>a través de la cual se me ha investido de la calidad suficiente para abogar por la defensa de los derechos y garantías de todos los ciudadanos que habitan el territorio de la Provincia de Buenos Aires, defendiendo y haciendo respetar el sistema representativo, republicano y democrático de gobierno. El fin último de esta petición es la defensa de la Constitución Nacional.

Como ya se ha expedido la CSJN<sup>2</sup> ratificando el fallo de la Corte Suprema de Justicia de Tucumán, la legitimación de incidencia colectiva como la que se invoca en el presente "resulta patente que la ejercida en autos no es una acción popular en defensa' de un interés simple de la mayor extensión (...) sino una pretensión que titulariza un derecho de incidencia colectiva que legitima para impugnar judicialmente la actuación de un órgano estatal provincial que tiene entidad necesaria para afectar la esfera de sus intereses (...).

En el caso, y tal como surge de la pretensión procesal objeto, no existe lugar a dudas que esta parte promueve una acción de incidencia colectiva que pretende asegurar la adecuada tutela judicial de la Constitución y de la forma representativa, republicana de gobierno.

Por su parte, la CSJN en el considerando 9° del precedente antes mencionado, ha dicho que "... en consecuencia, en supuestos como el examinado no se está frente a un problema de legitimación corriente, pues lo que se invoca es la afectación de la fuente misma de toda legitimidad. Por este motivo, la configuración del 'caso' resulta diferente a la delineada por el Tribunal en precedentes que involucraban otro tipo de derechos. En estas situaciones excepcionálísimas, en las que se denuncia

---

<sup>1</sup> f) Promover acciones administrativas y judiciales en todos los fueros, inclusive el federal.

<sup>2</sup> "Colegio de Abogados de Tucumán c/Honorable Convención Constituyente de Tucumán y otro"  
[Recurso de hecho, Expte. CSJ 22/2009 (45-C)]

que han sido lesionadas expresas disposiciones constitucionales que hacen 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, la simple condición de ciudadano resultaría suficiente para tener por demostrada la existencia de un interés 'especial' o 'directo'. Ello es así ya que, **cuando están en juego las propias reglas constitucionales 'no cabe hablar de dilución de un derecho con relación al ciudadano, cuando lo que el ciudadano pretende es la preservación de la fuente de todo derecho.** Así como todos los ciudadanos están a la misma distancia de la Constitución para acatarla, están también igualmente habilitados para defenderla cuando entienden que ella es desnaturalizada, colocándola bajo la amenaza cierta de ser alterada por maneras diferentes de las que ella prevé' (Fallos: 317:335 y 313:594, disidencias del juez Fayt)" (Considerando 9º, énfasis agregado).

Y agrega que "... la Constitución Nacional adopta el sistema republicano, lo que implica la división de poderes y las reglas institucionales que de ello se derivan, todo lo cual sería in- útil si no reconocieran acciones para su protección efectiva (Fallos: 327:3677; 330:1989).

En tales condiciones, las instituciones reflejadas en el estatuto del poder constitucional constituyen un sistema de gobierno cuya tutela debe estar protegida de un modo acorde a su especial y trascendente naturaleza. En la Constitución originaria dicha protección descansaba en el funcionamiento del sistema democrático, y en la convicción de que ello era suficiente. La experiencia histórica ha demostrado que también es necesaria la intervención de los poderes judiciales estableciendo límites a través del control de constitucionalidad de las leyes, lo que fue expresado claramente por esta Corte (CSJ 369/2013 (49-R) "Rizzo, Jorge Gabriel, del 18 de junio de 2013).

Es que la Constitución Nacional no admite la validez de una voluntad popular expresada sin respetar los principios del Estado de Derecho ni permite que las mayorías puedan derogar los principios fundamentales sobre los que se basa la organización republicana del poder y la protección de los ciudadanos. El escrutinio judicial de los procedimientos resulta esencial para robustecer las prácticas democráticas. Estas normas constituyen un presupuesto para que la decisión mayoritaria sea válida. Por esta razón, no es admisible modificar las reglas sobre la base de los resultados que surgen luego de incumplirlas. ..." (Cons. 11º).

Por otra parte, cabe resaltar que la legitimación de esta parte, se encuentra sin dudas reconocida por la propia CSJN a través de la Acordada N° 5/2009, al adherir a las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad” aprobadas por la Asamblea Plenaria de la XIV Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana. Que las referidas reglas “tienen como objetivo garantizar las condiciones de acceso efectivo, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial (Capítulo I: PRELIMINAR: Sección 1ª, Finalidad).

Al respecto el más Alto Tribunal Federal ha dicho que “Que la garantía constitucional consagrada en el art. 18 de la Constitución Nacional importa no sólo el derecho de acceder a un tribunal de justicia imparcial e independiente, sino el de ser oído y, de ahí, que las decisiones que se adopten hagan debido mérito de los planteos conducentes que realicen los litigantes (arg. doct. Fallos: 317:638, entre otros). En tal estado de cosas, y con mayor cautela cuando se trata de personas que integran un grupo vulnerable, con preferente tutela constitucional (art. 75, inc. 23 de la Constitución Nacional), se debe tener presente que el derecho de ocurrir ante un órgano judicial en procura de justicia, consagrado en el citado art. 18, requiere que la tutela judicial resulte efectiva; esto es, que sea oportuna y posea la virtualidad de resolver, sin dilaciones, las cuestiones sometidas a su conocimiento<sup>3</sup> (arg. doct. Fallos: 339:740)”.

No cabe lugar a dudas que el Decreto de Necesidad y Urgencia atacado atenta contra el sistema republicano de gobierno y en especial contra el principio de supremacía constitucional y división de poderes, al pretender gobernar mediante la aplicación de un procedimiento excepcionalísimo, como lo es el Decreto de Necesidad y Urgencia, extremo que violenta sin lugar a dudas los mecanismos constitucionalmente establecidos a tal fin, de allí que esta parte se encuentra legitimada a interponer la presente acción en defensa del universo colectivo de los ciudadanos.

#### ***V.- REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DEL AMPARO***

El art. 43 CN establece que la pretensión de amparo está sujeta a los siguientes recaudos:

---

<sup>3</sup> “CSJN: García Blanco Esteban c/ Anses s/ Reajustes Varios”.

- i) debe existir una actuación u omisión de una autoridad pública que resulta inequívoca y ostensiblemente ilegítima (ilegalidad o arbitrariedad manifiesta);
- ii) se debe acreditar que la susodicha actuación manifiestamente ilegítima lesiona, de manera actual o inminente, un derecho fundamental reconocido en la Constitución, tratados o leyes;
- iii) debe existir una relación de causalidad entre la actuación manifiesta e visiblemente ilegítima y la lesión sobre alguno de los derechos reconocidos en el bloque de constitucionalidad o en las leyes;
- iv) se debe justificar que el amparo es el cauce procesal más idóneo.

En la especie, los requisitos de admisibilidad y procedencia previstos en el art. 43 de la Constitución Nacional se encuentran reunidos.

***VI. EN LA ESPECIE, EL AMPARO ES LA VÍA JUDICIAL MÁS IDÓNEA (ART. 43, PRIMER PÁRRAFO)***

Como se indicó, en la especie está en juego el derecho fundamental a que la Constitución mantenga vigencia (conf. Fallos 338:249).

En ese orden, se verifica que *no existe otro medio judicial más idóneo que el amparo constitucional* como remedio para la protección de la Constitución (art. 43 CN) y resistir el avasallamiento del sistema institucional y democrático (art. 36, CN).

Cabe recordar que en el *leading case* “**HALABI**” (Fallos 332:111), como antes en “**SIRI**” (Fallos 239:459), la CSJN ha sostenido que “donde hay un derecho hay un remedio legal para hacerlo valer toda vez que sea desconocido; principio del que ha nacido la acción de amparo, pues *las garantías constitucionales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar en la Constitución* e independientemente de sus leyes reglamentarias, cuyas limitaciones no pueden constituir obstáculo para la vigencia efectiva de dichas garantías (Fallos: 239:459; 241:291 y 315:1492)” (énfasis agregado).

Por cierto, la prístina y palmaria violación de la separación de poderes perpetrada por el Dto. 70/23 pone en riesgo es estatuto de la libertad y de los derechos individuales y sociales, económicos, culturales y ambientales que reconoce la

Constitución. Frente a la grave e inédita situación que ponen en riesgo la vigencia misma del sistema democrático (art. 36 CN) no cabe duda que el amparo es la herramienta procesal más adecuada para que un tribunal de justicia dirima el conflicto suscitado.

En la especie nos encontramos frente a aquello que la doctrina especializada denomina situaciones de amparo puras por cuanto la *causa petendi* de la pretensión atañe a la salvaguarda, defensa y protección de valores indisponibles, en la especie, la democracia y la separación de poder.

En supuestos como el de autos, en los que no existe duda que está en juego la fuerza normativa de la Constitución, el examen de la mayor o menor idoneidad queda rezagado por la inocultable valiosidad de los bienes y valores en juego y por la connatural urgencia que exige su preservación o restablecimiento (conf: *Amparo y Administración en el Estado constitucional social de derecho*, Tomo II, 2012, p. 786).

En definitiva, frente a la inexistencia o ausencia de vías legales llamadas a brindar eficaz e inmediata protección al *derecho fundamental al mantenimiento de la Constitución* y sus principios basilares (republicano, separación poderes, y principio democrático) no caben dudas que el amparo es la vía judicial más idónea.

En la especie, ignorar la idoneidad del amparo para conocer en este conflicto es lisa y llanamente debilitar o, lisa y llanamente, aniquilar la fuerza normativa de la Constitución nacional.

## **VII- EL ESTADO NACIONAL HA ACTUADO CON ILEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL MANIFIESTA**

### **1.- *El núcleo del conflicto***

En este proceso se ponen en juego las siguientes cuestiones:

(i) Si resulta constitucionalmente legítimo que el Poder Ejecutivo Nacional, invocando las excepcionales facultades previstas en el art. 99 inciso

3, CN, disponga por sí y ante sí, mediante un decreto de Necesidad y Urgencia, la derogación y modificación de más de 300 (trescientas) leyes.

(ii) Si el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/23, de 20 de diciembre de 2023, exhibe vicios constitucionales de tal magnitud que determinan su nulidad absoluta e insanable (conf. Art. 99 inciso 3, CN).

## ***2.- El art.43, primer párrafo, consagra el principio de plena revisora o plena justiciabilidad***

2.1. El art. 43 de la Constitución Nacional expresamente habilita la interposición de la pretensión amparista “*contra todo acto u omisión de autoridades públicas*” que evidencie ilegitimidad<sup>4</sup> (arbitrariedad o ilegalidad) manifiesta. De ese modo la norma constitucional traza una directriz rectora incuestionable: no hay acto u omisión de autoridades públicas que resulte, de suyo, irrevisable dentro del sistema constitucional de amparo.

La norma constitucional, al autorizar la fiscalización de “**todo**” acto u omisión de autoridades públicas, descarta cualquier hermenéutica cuantitativamente restrictiva respecto de las posibilidades de control. El art. 43 no prevé excepciones, ni salvedades: “**todo**” acto (u omisión), no “algunos”, integran el *área de revisión* constitucional amparista.

Concretamente del art. 43, primer párrafo, CN, se desprende que “**toda**” **actuación** de autoridades públicas es susceptible de cuestionamiento por conducto del amparo constitucional.

De allí que las los *Decretos de Necesidad y Urgencia* (como sucedió en los casos “Peralta”, “Video Club Dreams”, “Verrocchi”, “Consumidores Argentinos”, entre muchísimos otros) como así también todo acto genera o singular de aplicación de

---

<sup>4</sup> La Corte federal entendió que el principio de legitimidad que otorga validez a los actos de los órganos del Estado, está constituido por la legalidad y la razonabilidad (CSJN, in re “Solá”, cons. 15 , ED 178-225).

Ya explicaba el Prof. Juan Francisco Linares que el principio de legitimidad tiene un doble aspecto: la legalidad (formal) y la razonabilidad o justedad (material). La base constitucional de la exigencia de razonabilidad son los arts. 19 y 28 de nuestra ley máxima. Linares entiende que los dos niveles de aplicación del principio de legitimidad son el de la ley con relación a la carta constitucional y el de la sentencia y actos administrativos y de administración en general, respecto de la ley. Es decir, frente al órgano que legisla en primer plano, y a los órganos que ejecutan la ley en segundo plano. (Linares, Juan Francisco “*Derecho Administrativo*”, ed. Astrea, 1986, págs. 137/138 y 143).

aquellos son susceptibles de impugnación directa por vía de amparo cuando ellas, *por sí mismas*, con su sola entrada en vigor, inciden gravosamente de modo directo sobre la esfera de derechos fundamentales del particular.

2.2.- El art. 43 CN establece, como presupuesto de procedencia, que la actuación cuestionada por vía amparista exhiba ilegitimidad “manifiesta”. Esta exigencia, que viene de arrastre desde el período jurisprudencial (v.gr. “Kot”) hasta la actualidad.

La plena fiscalización que la Constitución le reconoce a la jurisdicción constitucional de la libertad está ordenada no ya a la comprobación de lo meramente ilegal sino de lo manifiestamente<sup>5</sup> ilegítimo. “Manifiesta”, según el Diccionario de la Real Academia Española, es lo “descubierto, patente, claro”.

2.3.- El art. 43 CN subordina la procedencia del amparo (segundo momento de la fase de estimación) a la existencia de ilegitimidad manifiesta. De allí pues que en el amparo solamente podrán declararse aquellas inconstitucionalidades y nulidades que provengan de un vicio notorio, patente, ostensible en alguno de los elementos esenciales del acto.

De suyo, el principio de revisión plena -influido y condicionado por el subprincipio de ostensibilidad- consagrado en el art. 43, primer párrafo, CN, autoriza el control judicial de legitimidad de *todos los presupuestos habilitantes de todo tipo de acto* o de reglamento.

En ese entendimiento, es doctrina consolidada de la CSJN que la revisión de los DNU comprende la potestad judicial de examinar el presupuesto fáctico, esto es, si, al momento de su emisión, existían o no las “*circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes*”.

En tal sentido, la CSJN en “Video Club Dreams” (Fallos 318:1154), sostuvo que los decretos de necesidad y urgencia impugnados “*no se exhiben como respuesta a una*

---

<sup>5</sup> “Manifiesta”, según el Diccionario de la Real Academia Española, es lo “descubierto, patente, claro”. Afirmo Adolfo Rivas que de este modo, la reforma constitucional al adoptar el modelo de la ley 16986 y al dejar librada la apreciación del juez la viabilidad del amparo al juez, “confirma así uno de los ápices frustratorios de mayor envergadura que afectan al amparo nacional” (Rivas, Adolfo “*Pautas para el Nuevo Amparo Constitucional*”, ED 31-8-95.)

*situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado de medidas súbitas como las que aquí se tratan”.*

Una situación similar acaeció en “Consumidores Argentinos” (Fallos 333:633). En este precedente el alto Tribunal, luego de fiscalizar la concurrencia del presupuesto fáctico de previsto en el art. 99 inciso 3º, CN sostuvo, con respaldo en la doctrina de “Verrocchi” (Fallos 322:1726), lo siguiente: *“En estas condiciones, cabe concluir en la invalidez del decreto cuestionado en el sub lite, por cuanto no han existido las circunstancias fácticas que el art. 99, inciso 3º, de la Constitución Nacional describe con rigor de vocabulario (conf. “Verrocchi”, considerando 10)”* (énfasis agregado).

La doctrina precedente, como se verá, resulta plenamente predicable en autos.

2.4.- En la especie, **la inconstitucionalidad del Decreto 70/23 surge sin mayores esfuerzos, de su mero mero frente con la Constitución Nacional.**

Como seguidamente se examinará, la disposición reglamentaria que aquí se impugna es **manifiestamente incompatible con la Constitución Nacional.**

### **3.- EL DECRETO 70/23 DE 20 DE DICIEMBRE DE 2023 ES MANIFIESTAMENTE INCONSTITUCIONAL**

3.1. El DNU 70/2023, dictado por el Poder Ejecutivo de la Nación, publicado en el B.O. el 21/12/23, es manifiestamente inconstitucional, por violar manifiestamente el art. 1º de la Constitución Nacional (al subvertir la forma republicana de gobierno); y el art. 75 incisos 1º (al legislar en materia aduanera), y 12 (al modificar el Código Civil y Comercial, de Minería, del Trabajo y de la Seguridad Social y demás legislaciones de fondo), los que se encuentran usurpados por el dictado del Poder Ejecutivo por fuera de las causas expresa y restrictivamente enumeradas en el art. 99 in. 3º, segundo párrafo, de la Constitución: *“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”.*

Las medidas para lograr conducente al progreso general del país, corresponden al Congreso de la Nación (art. 75 CN). El Poder Ejecutivo no es un legislador sustituto, sino que –además de emitir reglamentos autónomos o en ejercicio de facultades delegadas- puede dictar o modificar legislación en casos verdaderamente excepcionales, cuando las circunstancias no permitan acudir al trámite normal de sanción de las leyes. La carga de la prueba de la existencia de dichas circunstancias excepcionales recae en el PEN, que debe así justificarlo fundadamente en los considerandos del decreto, cosa que el DNU 70/2023 no ha hecho.

**El DNU 70/2023 es manifiestamente inconstitucional, por cuanto viola de modo flagrante los presupuestos y las condiciones constitucionales de emisión. La inconstitucionalidad resulta patente, evidente o manifiesta, por cuanto no exige medidas de prueba ni ninguna investigación adicional para comprobar la falta de adecuación del mismo con las reglas y principios fijados expresamente por la Constitución como condición de su validez.**

**El decreto cuestionado viola el presupuesto de validez esencial fijado por la Constitución, por cuanto arremete contra el PRINCIPIO GENERAL consagrado por el art. 99 inciso 3°, que es la PROHIBICIÓN del Presidente de dictar disposiciones de carácter legislativo.**

En virtud de la amplísima y heterogénea cantidad de materias que aborda el DNU 70/23 (desde la regulación económica, reforma del Estado, Trabajo, Comercio exterior, bioeconomía, minería, Energía, cuestiones sobre actividad aerocomercial, justicia, Salud, comunicación, Deportes, Sociedades, turismo, registro automotor...), el carácter permanente de las previsiones normativas allí contenidas y la ostensible ausencia de las circunstancias habilitantes que prevé la Constitución -no está demostrado que en cada una de las materias reguladas exista objetivamente imposibilidad de que intervenga el órgano competente para la sanción de las leyes, el Congreso-, pone al descubierto que el **Decreto 70/23 INVIRTIÓ LA REGLA CONSTITUCIONAL** establecida en el art. 99 inciso 3° segundo párrafo en cuanto

**prohíbe al Presidente emitir disposiciones de carácter legislativo: El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.**

En definitiva:

- Mediante el Decreto 70/23 el Poder Ejecutivo Nacional violó el principio prohibitivo consagrado en el art.99 inciso 3 de la CN, al invertir dicho principio y dar por sentado que, como regla le corresponde el Ejecutivo legislar en todas las materias, salvo excepcionalmente en aquellas que se encuentre expresamente prohibido (penal, tributario, electoral y de partidos políticos), donde no queda otro remedio que transitar por el Congreso. Exactamente lo contrario a lo que dispone la Constitución Nacional.
- Por el Decreto 70/23 el Presidente se autoatribuyó funciones legislativas que son ajenas, lo que sólo puede ser evitado o revertido mediante el control legislativo y el control judicial, que son dos procesos de defensa del orden democrático y del sistema republicano de gobierno que se complementan y no se autoexcluyen.
- Viola el principio rector que sustenta el estatuto del poder: la separación de poderes (art. 1, CN), y conduce a la suma del poder público, acción repugnada abiertamente por la Constitución nacional (art. 29).
- Invirtió el principio prohibitivo establecido en el art. 99 inciso 3º, haciendo tabla rasa con la Constitución Nacional, por lo que si el DNU no es invalidado –sea por el Congreso o por la Justicia- se habrá convalidado que el presidente de la Nación se arrogue facultades extraordinarias prohibidas en el art. 29.
- Por ello, el DNU 70/23 constituye una amenaza cierta e inmediata sobre el sistema democrático (art. 36 CN), al dejar todos los derechos y libertades de los argentinos en manos de lo que disponga unilateralmente el Poder Ejecutivo, sin consultar a nadie que no sea de su círculo de confianza, y sin consensuar con las distintas fuerzas políticas, que

constituyen –en suma– la mayoría de los representantes del pueblo en el Congreso.

### **3.2. EL DECRETO 70/2023 INCUMPLE LOS PRESUPUESTOS INDISPENSABLES PARA LA VALIDEZ DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA**

La jurisprudencia del Alto Tribunal es categórica en cuanto establece la facultad y el deber de los jueces para examinar la causa constitucional de los decretos de necesidad y urgencia. A través del proceso judicial, el juez o tribunal podrá verificar si los hechos invocados como antecedentes fácticos de la decisión del Ejecutivo, constituyan “circunstancias excepcionales que imposibiliten seguir los procedimientos legislativos ordinarios”.

Si, como ocurre con el DNU 70/23, el mismo fue emitido para hacer frente a una situación de mera necesidad o simple conveniencia que, de suyo, descarta la utilización de este procedimiento excepcional de producción normativa.

Ciertamente, mediante esta pauta de revisión no sólo es posible fiscalizar la exactitud material de los hechos invocados sino también constatar si medió o no error manifiesto de apreciación sobre aquéllos.

El presupuesto fáctico —es decir el estado de necesidad justificante, las aludidas circunstancias excepcionales a las que se refiere el art. 99, inc. 3º, párr. 3— es susceptible de revisión judicial.

Tal es la jurisprudencia vigente y constante de la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde 1995 a la fecha. Así en “Video Club Dreams v. INC s/amparo” (Fallos, 318:1161), sostuvo que *“corresponde que esta Corte estudie tanto la procedencia del ejercicio presidencial en facultades legislativas en materia impositiva... como asimismo, si en la especie se hallan presentes las circunstancias que justifican la adopción de decretos de necesidad y urgencia. Examen, este último, en el que no existen óbices para que esta Corte valore la calificación de excepcionalidad y urgencia... lo que no implica un juicio de valor acerca del mérito, oportunidad o conveniencia de la medida, sino que deviene imprescindible para admitir o rechazar el ejercicio de la función legislativa por parte del Poder Ejecutivo”*. (consid. 9º, el resaltado es nuestro).

De la misma forma, en “Verrocchi, Ezio Daniel v. Poder Ejecutivo nacional - ANA s/acción de amparo” (Fallos, 322:1733, de 1998), la Corte Suprema, sostuvo que: *“corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia... y, en este sentido, corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto 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”* (consid. 9º, último párrafo). Previamente el más Alto Tribunal había afirmado: *“para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de algunas 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...; 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”*.

Va de suyo que la emisión de un decreto de necesidad y urgencia sin que concurra el presupuesto de hecho tipificado en el art. 99, inc.3, párr. 3 (circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites legislativos ordinarios), lleva el estigma de la inconstitucionalidad. Ello así pues el acto presidencial carecerá de la “causa” —antecedente de hecho— que justifique el desplazamiento excepcional de la competencia legislativa a la órbita del Ejecutivo.

Ciertamente, la admisibilidad del control del estado de necesidad, como de su calificación jurídica en el ámbito del amparo constitucional está condicionada a que su ausencia, falsedad o error aparezca de manera notoria, palmaria, manifiesta. Tal es lo que sucede con el DNU 70-23. En este caso, la ausencia del recaudo previsto en el art. 99 inciso 3 es evidente, manifiesta, visible.

- EL DNU 70/23 es flagrantemente inconstitucional por cuanto fue emitido sin que esté presente el presupuesto fáctico que autoriza su

emisión, circunstancias extremas de necesidad. Concretamente, no se han demostrado fehacientes circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir el trámite ordinario de las leyes (art. 99 inciso 3, CN).

- El DNU 70/23, de manera grosera, en tanto procura sustituir al Congreso, **desnaturaliza y contraría los fines perseguidos por la Reforma Constitucional de 1994: (i) atenuar el presidencialismo, (ii) fortalecer el rol del Congreso y (iii) perfeccionar el equilibrio entre los poderes.**
- El DNU 70/23 se dictó por **meras razones de conveniencia**, con el único objetivo de **eludir la participación del Congreso.**
- El DNU 70/23 es inconstitucional por cuanto **se dictó para atender cuestiones permanentes, y no meramente coyunturales o transitorias**, como lo exige la jurisprudencia de la CSJN (Fallos 333:633).
- A la vez este decreto **viola uno de los principios que sustentan el estatuto del poder: la separación de poderes**, así como el orden democrático, en tanto lisa llanamente suprime a la función legislativa que desarrolla el Congreso Nacional (art. 36 y 29 CN).
- El DNU 70/23 resulta, ab initio, palmariamente *irrazonable* (y, por ende, manifiestamente *arbitrario*). De manera sorprende en un solo decreto legislativo el Sr. Presidente de la Nación ha derogado o modificado leyes que corresponden a las más variadas y heterogéneas materias: desregulación económica, privatización Banco Nación; régimen de tarjetas de crédito; reforma del Estado, transformación de las empresas del Estado en sociedades anónimas; cuestiones sobre trabajo - contrato de trabajo, registro, convenciones colectivas de trabajo, trabajo agrario, viajante de comercio, contrato de teletrabajo, trabajadores independientes, servicios esenciales-; comercio exterior,

código aduanero; bioeconomía, instituto nacional de yerba mate; energía; minería; aerocomercial; justicia, reforma al CCC; salud; ley de servicio de comunicación audiovisual; ley de deportes; Ley de sociedades; turismo; registro automotor.

- **El decreto no demuestra ni acredita que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor.** Incurrir así, en una manifiesta inobservancia del presupuesto fáctico previsto en el art. 99 inciso 3, en cuanto no está demostrado que al Congreso le sea imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.
- El DNU 70/23 no justifica que en cada una de las múltiples materias reguladas en los cientos de artículos (regulación económica, reforma del Estado, Trabajo, Comercio exterior, bioeconomía, minería, Energía, cuestiones sobre actividad aerocomercial, justicia, Salud, comunicación, Deportes, Sociedades, turismo, registro automotor...) exista **urgencia objetiva que deba ser solucionada inmediatamente en un plazo incompatible con el trámite ordinario para la sanción de las leyes.**
- Las previsiones normativas del DNU 70/23, tales como la reforma del Código Civil y Comercial, revisten el carácter de normas permanentes modificatorias de leyes del Congreso Nacional; por lo que su contenido no se traduce una decisión de tipo coyuntural para paliar una supuesta situación excepcional, sino se presenta como una respuesta permanente. Ello contradice la jurisprudencia labrada por la CSJN en “Consumidores Argentinos”, Fallos 333:633, de 2010).

### **3.3. FUNDAMENTOS ESGRIMIDOS POR EL PODER EJECUTIVO NACIONAL PARA EL DICTADO DEL DNU 70/23. INCOMPATIBILIDAD ABSOLUTA CON LOS RECAUDOS FIJADOS POR LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y POR LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA**

La Constitución no faculta al Poder Ejecutivo a elegir libremente si prefiere pasar por el trámite de sanción de las leyes a través del Congreso o dictar un decreto por

su cuenta, sin discutirlo con nadie. Por el contrario, establece como regla general el procedimiento legislativo, y como excepción, el dictado de un DNU cuando circunstancias excepcionales así lo requieran, debidamente justificadas, bajo pena de nulidad absoluta e insanable.

La Constitución Nacional, luego de establecer como regla general la prohibición, permite excepcionalmente el dictado de decretos de naturaleza legislativa (art. 99 inc. 3°, primer párrafo), admite ello: 1) cuando existan objetivamente circunstancias excepcionales así lo requieran; 2) que hicieren imposible seguir los trámites ordinarios de sanción de las leyes; 3) no versen sobre materias expresamente prohibidas; y 4) que se justifiquen en razones de necesidad y urgencia.

El DNU 70/23, pese a contener más de once páginas donde se expresan las consideraciones que justificarían su dictado, no satisface –cuanto menos– dos de las cuatro condiciones fijadas por el art. 99 inc. 3°, 2° párrafo CN, para admitir su dictado:

- 1) Aun cuando las circunstancias económicas actuales puedan considerarse graves, no existe impedimento para que el Congreso se reúna para debatir los numerosos cambios que realiza (desde el Código Civil y Comercial, la Ley de Sociedades, el Código Aduanero, la Ley de Contrato de Trabajo, el Código Aeronáutico, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la Ley del Deporte, el Régimen de las Obras Sociales, el Régimen del Turismo, el Registro Automotor, entre tantas otras).
- 2) Prueba inequívoca de ello es que, habiendo publicado el dictado del DNU el 21/12/23, al día siguiente se convocó a sesiones extraordinarias del Congreso, en la cual se fijaron once puntos en el temario –vinculados con cuestiones tributarias, electorales y de partidos políticos, expresamente prohibidas por la Constitución– sin incluirse ninguna de las más de 300 modificaciones legislativas que introdujo el Mega DNU 70/23.

- 3) Así, de acuerdo al mensaje número 6/2023, el Jefe de Gabinete, Nicolás Posse, comunicó vicepresidenta Victoria Villarruel, en su condición de titular del Senado, el dictado del decreto número 76 del 22 de diciembre del 2023, por el cual se convoca a sesiones extraordinarias al Honorable Congreso de la Nación del 26 de diciembre del 2023 hasta el 31 de enero del 2024”.
- 4) Se pone en evidencia cómo se ha subvertido el principio rector fijado por la Constitución Nacional, asumiendo el Poder Ejecutivo Nacional la facultad de legislar en materia civil, comercial, de minería y energía, de trabajo y de la seguridad social mediante el dictado unilateral e inconsulto de un Decreto de Necesidad y Urgencia, mediante la sanción de reformas de naturaleza legislativa permanente, y dejando como ámbito residual la competencia legislativa en manos del Congreso exclusivamente en la materia que se halla expresamente vedada en la Constitución Nacional (penal, tributaria, electoral y de partidos políticos).
- 5) Ello es, precisamente, lo contrario a lo dispuesto por la Constitución Nacional, que establece que es el Congreso la autoridad competente para legislar en todo lo concerniente al bienestar del país, además de sancionar las leyes y códigos del fondo (art. 75 inc. 12), disponiendo como regla que el Poder Ejecutivo no puede dictar reglamentos de naturaleza legislativa, y admitiendo que pueda hacerlo excepcionalmente, siempre y cuando ello se encuentre debidamente justificado en circunstancias de extrema gravedad y urgencia que impiden de forma evidente y objetiva acudir al procedimiento ordinario de sanción de las leyes.

Los considerandos del DNU 70/23, a lo largo de doce páginas, sólo contienen un diagnóstico de la situación general en que se encuentra el país, y un pronóstico de las calamidades que nos habría de esperar, y que con el dictado del DNU se procuraría

evitar. Nada dice, en cambio, sobre las exigencias concretas que fija la Constitución Nacional para admitir –excepcionalmente- el dictado de DNU: 1) imposibilidad de acudir al Congreso; 2) la justificación de la necesidad y de la urgencia.

Así, algunos de los fundamentos esgrimidos para el dictado del DNU mencionan:

*“Que, en ese marco, el gobierno actual tiene como máxima prioridad actuar de manera urgente y hacer todos los esfuerzos necesarios para evitar semejante catástrofe que llevaría a la pobreza por encima del 90% y la indigencia por encima del 50%.*

*Que, en consecuencia, no hay solución alternativa a un urgente ajuste fiscal que ordene las cuentas públicas y, como contrapartida, un programa general de desregulación de la economía que saque al país del pozo en el que lo sumió la administración anterior...*

*Que la situación exige la adopción de medidas urgentes, que no admiten dilación alguna, con el objetivo de romper ese círculo vicioso de empobrecimiento generalizado y crisis recurrentes.*

*Que el grave cuadro descrito obliga a tomar en forma inmediata decisiones drásticas, que ayuden a poner en marcha el país a través de la liberación de fuerzas productivas, hoy maniatadas por regulaciones cuyo fracaso es patente.*

*Que la situación descrita atenta contra el bien común y afecta los derechos constitucionales de millones de argentinos...*

*Que el artículo 99, inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL otorga al PODER EJECUTIVO NACIONAL la facultad de emitir disposiciones de carácter legislativo en casos de necesidad y urgencia en los que sea imposible seguir el procedimiento normal de formación y sanción de las leyes.*

*Que se trata de un instrumento de excepción, que debe ser utilizado exclusivamente en casos extremos, para sortear graves situaciones de crisis, sin que implique pretender soslayar la*

*intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN en ejercicio de sus facultades legislativas.*

*Que la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN expresó que “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente 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” (Fallos 322:1726 y 333:633).*

*Que la situación indicada en el punto 2) del Fallo antes citado es precisamente la que existe en la actualidad en nuestro país, dado a la desesperante situación económica general, descripta en todos los Considerandos anteriores, no admite dilaciones y hace que sea imposible esperar el trámite normal de formación y sanción de las leyes, ya que ello podría implicar un agravamiento de las condiciones adversas que atraviesa la REPÚBLICA ARGENTINA y afectar todavía más a un porcentaje aún mayor de la población.*

*Que lo expuesto demuestra a todas luces la existencia de “una genuina situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad” (Fallos 333:633), es decir que no se trata de una mera invocación genérica de una situación de emergencia, sino que esa declaración encuentra “debido sustento en la realidad”. (Fallo citado).*

*...Que todo ello demuestra holgadamente que se encuentran cumplidos todos los requisitos formales y sustanciales exigidos por el artículo 99, inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL para*

*habilitar la utilización excepcional del instrumento previsto en esa norma, por lo que el dictado del presente decreto, en cuanto implica el ejercicio de facultades reservadas al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN se encuentra plenamente justificado, tanto por lo que dispone aquella Ley Fundamental, como por su interpretación por parte de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN y la práctica de sucesivas gestiones presidenciales.*

Respecto de lo primero, el DNU 70/23 únicamente se limita a señalar que es *“...imposible esperar el trámite normal de formación y sanción de las leyes, ya que ello podría implicar un agravamiento de las condiciones adversas que atraviesa la REPÚBLICA ARGENTINA y afectar todavía más a un porcentaje aún mayor de la población”* (pág. 10). Sin embargo, no explica con mayor detalle y precisión en qué radicaría dicha imposibilidad material respecto de las modificaciones legislativas que el mismo realiza, ni dónde radicaría la urgencia.

Aun partiendo que las reformas legislativas pudieran ser “convenientes” (es decir, que resulten útiles y favorables), el DNU 70/23 no justifica ni su urgencia, ni la imposibilidad de seguir el trámite parlamentario. Tan sólo dice que, si lo hiciera, se demoraría su implementación mucho tiempo, prolongando el sufrimiento de la población. Con ese criterio, el funcionamiento del Congreso se convierte en inconveniente e innecesario, algo más que un estorbo, acaparando el Poder Ejecutivo todas las facultades legislativas, algo que está expresamente prohibido por la Constitución, subvirtiendo el principio republicano de la separación de poderes y conduciendo a la suma del poder público, prohibido por la Constitución, por ser un atentado al orden democrático (art. 29 y 36, CN).

No se explica ni justifica individualmente las razones de necesidad y urgencia para las modificaciones legales que produce: así, no se fundamenta dónde radicaría la necesidad ni la urgencia de modificar el régimen de tarjetas de crédito; o de los certificados de depósitos y “warrants”, o del régimen de la yerbamate y la bioeconomía, etc.

**Los fundamentos del DNU citan dos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: “Verrocchi” (Fallos: 322:1726, de 1999) y “Consumidores Argentinos” (Fallos: 333:633, de 2010), paradójicamente, dos sentencias que**

declararon la inconstitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia cuestionados, por exceso en las facultades del Poder Ejecutivo, al no haberse justificado la necesidad, ni la urgencia, ni la imposibilidad de acudir a las vías parlamentarias correspondientes. Tal como acontece en la especie.

Repasemos, brevemente, qué dijo la Corte en sendos precedentes. En Verrocchi (Fallos: 322:1726, del 19/08/1999) la Corte sostuvo que:

*“El art. 99, inc. 3 de la Constitución Nacional no deja 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 materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país.”*

*“Es atribución de la Corte evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia y, en este sentido, corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto 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.”*

De la misma forma lo resolvió en el otro precedente citado en los considerandos del Decreto 70/23, en el que también se declaró la inconstitucionalidad de la disposición normativa dictada por el Poder Ejecutivo. En “Consumidores Argentinos” (Fallos: 333.633, del 2010) la Corte afirmó que:

*“Si la Corte, en ejercicio de la facultad de control ante el dictado por el Congreso de leyes de emergencia, ha verificado desde el precedente “Ercolano” ( Fallos:136:161) la concurrencia de una genuina situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad -esto es, corroborar que la declaración del legislador encuentre debido sustento en la realidad-, con mayor razón debe ejercer idéntica evaluación respecto de la circunstancias de excepción cuando ellas son invocadas unilateralmente por el Presidente de la Nación para*

*ejercer facultades legiferantes que por regla constitucional no le pertenecen* (arts. 44 y 99, inciso 3º, párrafo 2º, de la Constitución Nacional).”

Vale recordar aquí las palabras del juez Maqueda en su opinión concurrente en el fallo citado:

*“En nuestro sistema constitucional el Congreso Nacional es el único órgano titular de la función legislativa, por lo cual los actos emanados del Poder Ejecutivo Nacional en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 99 inc. 3º de la Constitución Nacional sólo pueden identificarse con una ley a partir de su ratificación por aquél, pues desde ese momento, y no antes, existe la voluntad legislativa plasmada en una norma”*

*Dado que el texto constitucional no habilita a concluir en que la necesidad y urgencia a la que hace referencia el inciso 3º del art. 99 de la Constitución Nacional sea la necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo en imponer su agenda- habitualmente de origen político circunstancial- sustituyendo al Congreso de la Nación en el ejercicio de la actividad legislativa que le es propia-, cabe confirmar la sentencia que hizo lugar a la acción de amparo promovida con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 558/02 -que introdujo modificaciones a la ley 20.091 (de entidades de seguros y su control)-, pues tal norma no supera el test de validez constitucional fundado en el examen de la concurrencia de dichas razones excepcionales*

La jurisprudencia mencionada (“Video Club Dreams”, de 1995; “Verrocchi”, de 1998; “Consumidores Argentinos”, de 2010), ha sido mantenida hasta la actualidad.

Así, hace tan sólo unos meses, en “Morales, Blanca Azucena c/ ANSES” (Fallos: 346:634, del 22/06/2023) la Corte sostuvo –con remisión al dictamen del Procurador General de la Nación- que **“es inconstitucional el artículo 3 del decreto 157/2018, toda vez que no se ha demostrado la existencia de una situación de tal**

**gravedad o urgencia que impida seguir el trámite ordinario de sanción de leyes para debatir la reforma instrumentada en la norma citada**, máxime teniendo en cuenta que esa norma fue dictada como de necesidad y urgencia el día 27 de febrero de 2018, cuando había sido recientemente sancionada la ley 27.423 (30 de noviembre de 2017), luego de un amplio debate llevado a cabo en el Congreso de la Nación y dicha ley, a su vez, había sido promulgada por el Poder Ejecutivo el 20 de diciembre de 2017, sin que en ese texto se efectuara observación alguna con respecto al artículo 36 de la nueva ley de honorarios.”

Agregando, en dicho fallo, que *“Es inconstitucional el artículo 3 del decreto 157/2018, pues el texto de la Constitución Nacional 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, por lo cual si se deseaba modificar la solución adoptada por el Congreso en el artículo 36 de la ley de honorarios -27.423-, debió inevitablemente ponerse en marcha el procedimiento ordinario que la Constitución establece para la sanción de una ley.”*

También lo resolvió, en el mismo sentido, en “Pino, Seberino y otros c/ Estado Nacional –Ministerio del Interior”, Fallos: 344:2690, del 7/10/2021, en cuanto dispuso:

*El decreto 679/97 -en cuanto elevó el descuento del 8% previsto en la ley 22.788 a un 11% del haber de retiro o pensión- es inconstitucional, pues 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 (Voto de los jueces Highton de Nolasco y Lorenzetti, voto del juez Rosatti y voto del juez Maqueda).*

Mismo criterio mantuvo en “Asociación Argentina de Compañías de Seguros y otros c/ Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional s/ nulidad de acto administrativo”, Fallos: 338:1048, del 27/10/2015, en cuanto sostuvo que:

*“Toda vez que el constituyente de 1994 explicitó en el artículo 99, inciso 3° del texto constitucional estándares judicialmente verificables para habilitar el dictado de disposiciones legislativas por parte del Presidente de la Nación, el Poder Judicial deberá evaluar si las circunstancias invocadas son excepcionales, o si aparecen como manifestaciones inexistentes o irrazonables, en cuyo caso la facultad ejercida carecerá del sustento constitucional que lo legitima.”*

*Corresponde declarar la invalidez de los decretos impugnados -referidos a la aseguración de riesgos de jurisdicción nacional en compañías aseguradoras del exterior para empresas de transporte aerocomercial nacionales- pues no cabe tener por configurada la existencia de circunstancias fácticas que el artículo 99, inciso 3° de la Constitución Nacional describe con rigor de vocabulario, máxime cuando no es posible concluir que fuera necesaria la adopción de medidas inmediatas toda vez que no se ha demostrado el riesgo existente en el sector ni cómo, en su caso, podría comprometer el interés general.”*

El Decreto 70/23 incumple todas las pautas jurisprudenciales citadas. No una ni dos, sino todas ellas, todas juntas y en todo momento.

Basta una lectura superficial de sus considerandos para observar cómo el Poder Ejecutivo Nacional se erige en legislador omnipresente, descartando de plano decenas sino cientos de leyes adoptadas por el Congreso de la Nación a lo largo de las últimas décadas, las que son reemplazadas, de forma permanente, por su sola y providencial autoridad.

El Poder Ejecutivo así, por mandato celestial o divino, se constituye en una súper-legislatura unipersonal, que acumular todos los poderes legislativos a todos los poderes ejecutivos que ya posee –y que la reforma constitucional de 1994 pretendió

atenuar- derogando o modificando cuantas leyes se le antojaron, sin mayor consulta que con el reducido grupo de asesores y ministros por él nombrados hace apenas diez días.

Así, de los considerandos, resulta que el “Poder Ejecutivo & Legislativo” (unificados en una sola persona) se arremete contra todo el orden jurídico argentino, disponiendo una reforma legal de larguísimo y amplísimo alcance, con pretensiones de hacerlo de forma permanente, y afectado la estabilidad de un sinnúmero de hechos y actos jurídicos:

***Que, por ese motivo, el gobierno nacional ha decidido implementar un plan de desregulación de amplísimo alcance.***

*Que, en ese orden, es imprescindible facilitar la operatoria económica eliminando los obstáculos que han introducido diversas leyes en el libre funcionamiento de los mercados mediante una indebida injerencia del Estado, correspondiendo así **derogar** la Ley N° 20.680 de Abastecimiento, la ley N° 18.875 de Compre Nacional –parcialmente-, la Ley N° 21.608 de Promoción Industrial, la Ley N° 27.437 de Compre Argentino -parcialmente-; la Ley N° 27.545 de Gondolas...; la Ley N° 18.425 de Promoción Comercial; la Ley N° 19.227 -que limita la ubicación de mercados mayoristas-; la Ley N° 20.657, la Ley N° 27.114 que impone limitaciones al fraccionamiento de la yerba mate...*

*Que resulta necesario **modificar** las Leyes N° 25.649 y N° 27.553, así como también se deben introducir modificaciones en la Ley N° 17.565 de Ejercicio de la Actividad Farmacéutica y en la Ley N° 17.132 de Ejercicio de la Medicina, a los fines de incrementar la competencia en el sector y reducir los precios para el usuario...*

*Que, para agilizar el comercio, eje central para superar la situación de inédita gravedad por la que atraviesa la REPÚBLICA ARGENTINA es necesaria una profunda **reforma** del Código Aduanero.*

*Que, asimismo, debe **derogarse** la Ley N° 14.499, que en algunos casos operaba como un freno al otorgamiento de créditos...*

*Que es necesario realizar una fuerte desregulación y simplificación en el mercado de tarjetas de crédito, adecuándolo a los cambios recientes en modalidades de relacionamiento y tecnologías de digitalización.*

*Que para ello es imprescindible efectuar **modificaciones** en la Ley N° 9.643 que regula los certificados de depósito y warrants.*

*Que, a su vez, es menester **derogar** la Ley N° 26.737 que limita el derecho de propiedad sobre la tierra rural y las inversiones en el sector.*

*Que varias industrias deben soportar el peso de una excesiva regulación, como ocurre con la industria vitivinícola, por lo que resulta adecuado **derogar** la Ley N° 18.600 de contratos de elaboración de vinos, la Ley N° 18.905 de política vitivinícola nacional y la Ley N° 22.667 de reconversión vitivinícola.*

*Que por idénticos motivos deben **derogarse** la Ley N° 18.770 de régimen de entregas de azúcar para consumo en el mercado interno y la Ley N° 26.736 que regula el mercado de pasta celulosa y papel para diarios; ello así a fin de lograr un mejor acceso de las empresas del sector a ese insumo, fomentando la más amplia libertad de expresión.*

*Que en línea con esa eliminación de restricciones que limitan el ágil funcionamiento del sector agropecuario, es necesario **derogar** la Ley N° 12.916 que crea la Corporación Nacional de Olivicultura, la Ley N° 18.859 de envases nuevos y de único uso para productos destinados a la alimentación del ganado y la Ley N° 19.990 de regulación de la actividad algodonera.*

*Que ... deben eliminarse costos en el sector minero con la **derogación** de la Ley N° 24.523 del Sistema Nacional de Comercio Minero y la Ley N° 24.695 del Banco Nacional de Información Minera.*

*Que deviene adecuado **derogar** la Ley N° 25.822 de Plan Federal de Transporte Eléctrico y los Decretos Nros. 1491 del 16 de agosto de 2002, 634 del 21 de agosto de 2003 y 311 del 21 de marzo de 2006.*

*Que para ello es necesario **modificar** el status jurídico de las empresas públicas, reconvirtiéndolas en Sociedades Anónimas, acordes al régimen de la Ley General de Sociedades. Que con este cambio desaparecerán las figuras jurídicas de las Sociedades del Estado, reguladas por la Ley N° 20.705, las Empresas del Estado previstas en la Ley N° 13.653 y las Sociedades de Economía Mixta contempladas en el Decreto - Ley N° 15.349/46.*

*Que a los fines de una mayor eficiencia en el funcionamiento del sector público es necesario efectuar una profunda reorganización de las empresas públicas mencionadas precedentemente, así como **derogar** la Ley N° 27.113 y suprimir la AGENCIA NACIONAL DE LABORATORIOS PÚBLICOS creada por el artículo 4° de ese texto legal.*

*Que, del mismo modo, resulta menester **derogar** la Ley N° 26.992, de manera de eliminar el Observatorio de Precios, cuya absoluta irrelevancia queda demostrada por los altísimos índices de inflación.*

*Que se **modifican** las Leyes Nros. 14.250, 14.546, 20.744 (t.o. 1976), 23.551, 24.013, 25.345, 25.877, 26.727, 26.844 y 27.555 y se **deroga** la Ley N° 25.323, a los efectos de mejorar y simplificar los procesos de registración, darle seguridad jurídica a la relación laboral, aumentar el período de prueba, redefinir la procedencia de los descuentos salariales convencionales, autorizar a las convenciones colectivas a explorar mecanismos de indemnización alternativos a cargo del empleador, tal como se ha implementado en algunas actividades, revisar los criterios de ultractividad y evitar los bloqueos de actividades productivas.*

*Que estos objetivos requieren **derogar** la Ley N° 19.030, el Decreto - Ley N° 12.507 del 12 de julio de 1956 y el Decreto N° 1654 del 4 de septiembre de 2002, e introducir modificaciones en el CÓDIGO AERONÁUTICO; todo ello con el fin de mejorar radicalmente la competitividad en el sector.*

*Que, con el mismo objetivo, se introducen **modificaciones** a las Leyes Nros. 26.412 y 26.466 a los fines de permitir la transferencia de las acciones de AEROLÍNEAS ARGENTINAS SOCIEDAD ANÓNIMA a sus empleados.*

*Que para ello es imprescindible introducir **reformas** a la Ley de Medios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 y sus modificatorias, suprimiendo las restricciones a la multiplicidad de licencias en el orden nacional.*

*Que, del mismo modo, corresponde incorporar ciertas **modificaciones** a la Ley N° 27.078 "Argentina Digital", a los fines de facilitar mayores alternativas en el ámbito de las TIC's.*

*Que, en ese marco, es menester **modificar** las regulaciones del CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN que obstruyen el ejercicio de las libertades individuales en el ámbito contractual.*

*Que, en forma concordante, deviene imprescindible la **derogación** de la nefasta Ley de Alquileres N° 27.551.*

*Que, en ese sentido, es imperioso **modificar** la Ley N° 20.655 a los efectos de incluir nuevas figuras societarias para la conformación de las entidades que integran el SISTEMA INSTITUCIONAL DEL DEPORTE Y LA ACTIVIDAD FÍSICA, de modo de ampliar las opciones a las que puedan recurrir dichas entidades. En aras de la coherencia jurídica del sistema, se introducen los ajustes correspondientes en la Ley General de Sociedades N° 19.550, T.O. 1984, y sus modificatorias.*

*Que, en este sentido, la **derogación** de la Ley N° 18.829 es fundamental para incrementar la oferta de desarrollos turísticos,*

*quedando la actividad plenamente desregulada, redundando en una mayor competencia entre las empresas del sector y en beneficio de los ciudadanos.*

*Que, de igual modo, es menester **derogar** las Leyes N° 18.828 y N° 26.356 a los efectos de liberar la actividad de alojamientos turísticos de carácter privado y reducir su carga burocrática.*

*Que, asimismo, es necesario realizar **modificaciones** al Régimen Jurídico del Automotor que permitan que los trámites puedan hacerse integralmente de manera digital y agilizar todos los procesos, eliminando etapas innecesarias y costos absolutamente desproporcionados que dificultan la circulación de este tipo de bienes.*

Como se advierte de su sola lectura, el Poder Ejecutivo, asumiendo para sí todas las facultades legislativas que le corresponden al Congreso –cosa que en el propio decreto se reconoce- dispuso un cambio de régimen del derecho público y privado que rige en nuestro país, de forma radicar y unilateral, mostrando un gran desprecio por las instituciones republicanas.

Corresponde que tal afrenta al sistema republicano de gobierno sea enervada por el Poder Judicial, pues de no así hacerlo, se sentará el peligrosísimo precedente de que cada gobierno que asuma puede cambiar de raíz el orden jurídico imperante, sin contar con las mayorías parlamentarias para ello, ni necesidad de consensuar política alguna con otra persona que el propio presidente, erigido así en una figura que resemblance la del rey o emperador (*L'État, c'est moi*, en palabras del Luis XIV), como personificación del Estado, también por mandato celestial.

#### **VIII. - SOLICITA MEDIDA CAUTELAR**

A fin de precaver **consecuencias jurídicas y materiales irreversibles** derivadas de la inminente entrada en vigencia de la disposición reglamentaria impugnada (la norma comenzará a regir el próximo 29 diciembre de 2023), solicito a VS que, con arreglo a los artículos 15 y 17 de la

Ley 16.986; 230 del CPCCN y normas pertinentes de la ley 26854 (conf. art. 19), ordene, como medida de urgente de **PROTECCIÓN CAUTELAR**, la inmediata **SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL DECRETO de NECESIDAD Y URGENCIA N° 70-23**, hasta tanto se dicte sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada.

*En subsidio* solicito que se ordene, como medida de urgente de protección cautelar, la inmediata **SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL DECRETO de NECESIDAD Y URGENCIA N° 70-23**, hasta tanto las Cámaras del Congreso de la Nación se expidan por la aceptación o rechazo del Decreto 70/23.

Como surge de las constancias de la causa y de los fundamentos que seguidamente paso a exponer, VS podrá apreciar que, en autos, resultan suficientemente acreditadas los requisitos jurisprudenciales y legales de procedencia de la protección cautelar solicitada. Concretamente en la especie concurren la verosimilitud en el derecho y el peligro en la demora. A la vez, incontestables razones de *interés público* comprometidas con la protección de la dignidad de la persona humana y los derechos que le son inherentes abonan la procedencia de la pretensión asegurativa que aquí se solicita.

#### *1.- Verosimilitud del derecho*

En la especie, la verosimilitud del derecho, entendida como comprobación de la apariencia del derecho invocado por la actora<sup>6</sup>, resulta manifiesta.

La descripción realizada en los capítulos anteriores es suficiente para fundar la verosimilitud del derecho.

*Brevitas causae* remito, in totum, al cap. VII.3: **EL DECRETO 70/23 DE 20 DE DICIEMBRE DE 2023 ES MANIFIESTAMENTE INCONSTITUCIONAL.**

Sin perjuicio de lo dicho *ut supra*, cabe subrayar que sin mayores esfuerzos se advierte, *prima facie*, que:

- Mediante el Decreto 70/23 el Poder Ejecutivo Nacional **violó el principio prohibitivo** consagrado en el art.99 inciso 3° de la CN.

---

<sup>6</sup> Fallos 314:711. De manera frecuente nuestro alto tribunal recuerda "que como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad" (Fallos: 306:2060; idem, Molinos Río de la Plata S.A. c/ Buenos aires, Provincia de s/ acción declarativa, sent. del 19-8-04)

- A través del Decreto 70/23, el Presidente de la Nación se *autoatribuyó funciones legislativas* que son ajenas.
- El susodicho reglamento, *invirtió el principio que prohíbe al Poder Ejecutivo, bajo de pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.*
- Ab initio, resulta palmariamente *irrazonable* (y por ende, manifiestamente arbitrario) que, mediante un solo DNU se deroguen o modifiquen trescientas leyes que corresponden a las más variadas materias.
- El Decreto 70/23 viola el principio rector que sustenta el estatuto del poder: la separación de poderes (art. 1, CN), y conduce a la suma del poder público, acción repugnada abiertamente por la Constitución nacional (art. 29).
- El Poder Ejecutivo, al invertir el principio prohibitivo establecido en el art. 99 inciso 3º, hizo tabla rasa con la Constitución Nacional, por lo que si el DNU no es invalidado –sea por el Congreso o por el Poder Judicial - se habrá convalidado que el Presidente de la Nación se arroge **facultades extraordinarias prohibidas en el art. 29.**
- **El DNU 70/23 es flagrantemente inconstitucional por cuanto fue emitido sin que concurra el presupuesto fáctico que autoriza su emisión, circunstancias extremas de necesidad.**
- Concretamente: el Decreto 70/23 **no ha demostrado que existan genuinas circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir el trámite ordinario para la sanción de las leyes** (art. 99 inciso 3, CN).
- El DNU 70/23, de manera grosera, en tanto procura sustituir al Congreso, **desnaturaliza y contraría los fines perseguidos por la Reforma Constitucional de 1994: (i) atenuar el presidencialismo, (ii) fortalecer el rol del Congreso y (iii) perfeccionar el equilibrio entre los poderes.**
- El DNU 70/23 se dictó por **meras razones de conveniencia**, con el único objetivo de **eludir la participación del Congreso.**
- El DNU 70/23 es inconstitucional por cuanto **se dictó para atender cuestiones permanentes, y no meramente coyunturales o transitorias**, como lo exige la jurisprudencia de la CSJN (Fallos 333:633).
- A la vez este decreto **viola uno de los principios que sustentan el estatuto del poder: la separación de poderes**, así como el orden democrático, en tanto lisa

llanamente suprime a la función legislativa que desarrolla el Congreso Nacional (art. 36 y 29 CN).

- **El decreto no demuestra ni acredita que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor.** Incurre así, en una manifiesta inobservancia del presupuesto fáctico previsto en el art. 99 inciso 3, en cuanto no está demostrado que al Congreso le sea imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.
- El DNU 70/23 no justifica que en cada una de las múltiples materias reguladas en los cientos de artículos (regulación económica, reforma del Estado, Trabajo, Comercio exterior, bioeconomía, minería, Energía, cuestiones sobre actividad aerocomercial, justicia, Salud, comunicación, Deportes, Sociedades, turismo, registro automotor...) exista **urgencia objetiva que deba ser solucionada inmediatamente en un plazo incompatible con el trámite ordinario para la sanción de las leyes.**
- Las previsiones normativas del DNU 70/23, tales como la reforma del Código Civil y Comercial, revisten el carácter de normas permanentes modificatorias de leyes del Congreso Nacional; por lo que su contenido no se traduce una decisión de tipo coyuntural para paliar una supuesta situación excepcional, sino se presenta como una respuesta permanente. Ello contradice la jurisprudencia labrada por la CSJN en “Consumidores Argentinos”, Fallos 333:633, de 2010).
- El DNU 70/23 constituye una **amenaza cierta e inmediata sobre el sistema democrático (art. 36 CN).** Los derechos y libertades de los argentinos quedan a merced de lo que disponga unilateralmente el Poder Ejecutivo, sin consultar a nadie que no sea de su círculo de confianza, y sin consensuar con las distintas fuerzas políticas, que constituyen –en suma– la mayoría de los representantes del pueblo en el Congreso.

En definitiva: en autos *existen indicios serios y graves de antijuridicidad constitucional susceptible de ser reconocida y declarada en la sentencia estimatoria de la pretensión de amparo impetrada.* En estas condiciones, es evidente que, en la especie, se configura claramente la verosimilitud en el derecho.

## ***2. Peligro en la demora***

El estado de peligro es el interés jurídico que justifica el adelanto del resultado del proceso<sup>7</sup>. En tal sentido Calamandrei señala que el peligro de daño jurídico derivado del retardo de una providencia jurisdiccional definitiva es el *interés específico* que justifica la emanación de cualquiera de las medidas cautelares<sup>8</sup>.

Claro está, el peligro en la demora asume como base la hipótesis de que la providencia definitiva se dictará en sentido favorable a quien solicita la medida provisoria.

Doctrinalmente se sostiene que el peligro en la demora es el peligro probable de que la tutela jurídica definitiva que el actor aguarda de la sentencia a pronunciarse en el proceso principal no pueda, en los hechos realizarse, es decir, que a raíz del transcurso del tiempo, los efectos del fallo final resulten prácticamente inoperante<sup>9</sup>. También se sostiene que el peligro consiste en que durante la demora ocurran hechos que impidan a la sentencia hacer sentir los efectos buscados por quien resulte vencedor frustrándose así la efectividad de la protección cautelar<sup>10</sup>

El peligro en la demora, sostiene la Corte, pide una apreciación atenta de la realidad comprometida con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que lleguen a producir los hechos que se pretenden evitar pueden restar eficacia al reconocimiento del derecho en juego, originado por la sentencia dictada como acto final y extintivo del proceso<sup>11</sup>.

La doctrina del Tribunal destaca que el *periculum in mora* exige que el mantenimiento o alteración de la situación de hecho o de derecho “pudiera influir en la sentencia” o “convirtiera su ejecución en ineficaz o imposible”<sup>12</sup>.

En efecto; en el amparo, la suspensión de los efectos de un acto estatal viene pues a prevenir el riesgo jurídico o material, de que se consolide un un estado de cosas difícilmente reversible con la sentencia definitiva.

---

<sup>7</sup> Podetti, *op.cit.*

<sup>8</sup> Calamandrei, Piero, *Piero Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*, Librería el Foro, Buenos Aires, 1997.

<sup>9</sup> Palacio, Lino, *Derecho Procesal civil*, T° VIII, Buenos Aires, 1985, pp.23 y ss.

<sup>10</sup> Rivas, Adolfo A., *Medidas cautelares*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007, p.48.

<sup>11</sup> CSJN, “Nobleza Piccardo c/ Santa Fe, Provincia de”, del 12-2-2008. Fallos 319:1278 del 11-7-96, cons. 6°.

<sup>12</sup> CSJN, “Electrometalúrgica Andina”, sent. del 10-8-95, cons. 8° ED 172-606.

Desde este enfoque, la suspensión de los efectos del acto se presenta como un factor de evitación de un estado de cosas difícilmente reversible con la sentencia. La suspensión previene un perjuicio previsiblemente irreparable, o de difícil reparación ulterior, mientras se prolonga el proceso judicial amparista.

La entrada en vigencia del Decreto 70/23 conlleva una doble situación de irreparabilidad.

Por un lado, las múltiples derogaciones y modificaciones de normas protectorias de los derechos de las personas humanas producirán claras situaciones de desatención de los bienes jurídicos que esas normas legales estaban llamados a proteger, en particular los derechos sociales. Sin demasiado esfuerzo se advierte que la derogación de la ley de abastecimiento, de la ley de góndolas, del Observatorio de precios, de la ley de alquileres, o la liberalización del costo de los servicios de sanidad pre-pago; o las nuevas limitaciones sobre los derechos de los trabajadores; o la incorporación de nuevas causales de injuria laboral originadas en el reclamo por mejores condiciones de trabajo, etc. Etc.) habrá de producir efectos inmediatos irreversibles en tanto agravarán la ya difícil situación de los sectores medios y más vulnerables de la comunidad.

Así, sin demasiado esfuerzo, leemos en los todos los periódicos que las empresas de medicina pre paga anuncian ya que por aplicación del decreto 70/23 -que aún no está en vigencia- el costo de la cuota mensual se incrementará en un 40%.

Concretamente, el Decreto 70/23 producirá un agravio irreversible sobre los derechos sociales fundamentales de vastos sectores de la sociedad.

Pero también, producirá efectos irreversibles a favor de quienes son los beneficiarios de este Decreto 70/23, un verdadero exabrupto en el Estado de derecho. En tal sentido debo recordar que la ley 26122 expresamente establece que aun cuando el Congreso rechace el DNU, y quede se derogue el reglamento, *quedan a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia*. Es decir, que se corre el riesgo cierto de que situaciones jurídicas nacidas al amparo de inconstitucionalidad se consoliden de manera irreversible. .

### ***3.- Consideración del interés público comprometido***

Nuestro más alto tribunal tiene dicho que, a los requisitos ordinariamente exigibles para la admisión de toda medida cautelar debe agregarse la acreditación del peligro irreparable en la demora y, además, **la ineludible consideración del interés público**<sup>13</sup>.

En el supuesto de suspensión de efectos de los actos estatales, la consideración del interés público se entronca con la necesaria e inaplazable defensa de los bienes y valores comunes garantizados por el sistema normativo dentro del cual se encauza la actuación estatal impugnada.

La Corte federal también ha señalado que la mera alegación por parte de la autoridad administrativa de que la suspensión cautelar de la ejecución del acto debe ser dejada sin efecto porque compromete el *interés público*, no exime a los jueces del deber de examinar la veracidad y el alcance con que se formula ese aserto.

En la especie la protección cautelar no afecta el interés público. Antes bien lo preserva doblemente.

Por un lado, se procura salvaguardar el interés público comprometido con el principio republicano, la separación de poderes y el principio democrático. Es decir, la pretensión cautelar que se está solicitando viene a proteger los principios y valores que sustentan el Estado constitucional vigente en la república con posterioridad a la reforma constitucional de 1994.

Por otro, la suspensión de los efectos del DNU 70/23 viene a asegurar que los bienes jurídicos tutelados por las normas legales derogadas y/o modificadas por sí y ante sí por el sr Presidente serán protegidos hasta tanto el Congreso se expida si corresponde o no tutelar los bienes jurídicos que el DNU 70/23 pretende hacer prevalecer.

**IX.- A TODO EVENTO, SOLICITA MEDIDA INTERINA  
(ARTÍCULO 4 LEY 26854).**

---

<sup>13</sup> CSJN, “Chiodi, Carlos Aníbal y otros c/ Salta, Provincia de y otro s/acción de amparo” del 16-11-04; “Astilleros Alianza”, Fallos 314:1209, cons. 7 in fine; idem Enrique Arizu, sent. del 28-11-85, cons. 2º, *in fine*; Electrometalúrgica Andina SAIC c/ EN –DGI, res. del 10-8-95, CONS. 6º, ED 172-606.

A todo evento, y para el improbable supuesto de que VS decida solicitar el informe del art. 4° de la LMC, pido que coetáneamente si dicte una medida interina hasta tanto se resuelva el pedido de protección cautelar.

En la especie, la inminente entrada en vigencia del DTO 70/23 y los previsibles efectos irreversibles que se habrá de producir sobre los bienes jurídicos protegidos por las normas *legales* derogadas o modificadas por el Sr Presidente, son por sí mismas circunstancias graves y objetivamente impostergables que justifican conceder el pedido de medida cautelar interina que se solicita de manera subsidiaria.

#### **X. PRUEBA**

Se adjunta al presente como prueba documental:

1.- DECRETO NECESIDAD Y URGENCIA N° 70/23, de 20 de diciembre de 2023.

**XI.- SOLICITA QUE SE DECLARE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL 15 de la LEY 16986. A TODO EVENTO PIDE QUE SE DECLARE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ART. 13, INCISO 3°, DE LA LEY 26854.**

Dejo planteada la inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley 16986 en cuanto establece que la apelación contra una medida cautelar dictada en proceso de amparo tiene efecto suspensivo.

La norma impugnada resulta manifiestamente incompatible con la garantía a la tutela judicial efectiva, Más precisamente ella compromete el tercer momento de la tutela judicial efectiva, el de la efectivización in natura de lo decidido.

Al postergar los efectos de las providencias asegurativas, la ley 16.986 relativiza de tal modo la eficacia del sistema cautelar del amparo que lo vuelve, en sí mismo, riesgoso, autocontradictorio y, por ende, ineficaz. Obsérvese que, sorprendentemente, goza de mayor aptitud preventiva el sistema cautelar previsto para los procesos ordinarios —en el cual se aplica el art. 198, CPCCN— que el consagrado para la defensa de los derechos fundamentales. Admitido entonces que el amparo fue expresamente constitucionalizado —en el art. 43, CN— para reforzar la vigencia práctica de los derechos humanos, no resulta razonable que la parte amparista que obtuvo una medida cautelar en primera instancia quede privada de cobertura asegurativa, y a merced de la voluntad del destinatario de aquélla, mientras se sustancia

el incidente cautelar.

En igual sentido dejo planteada la inconstitucionalidad del art. 13 inciso 3° de la Ley 26854 en cuanto establece el efecto suspensivo del recurso de apelación contra la providencia que suspende los efectos de una disposición legal o un reglamento del mismo rango jerárquico.

## **XII.- CASO FEDERAL – TRASCENDENCIA Y GRAVEDAD INSTITUCIONAL**

Para el hipotético caso de que V.S. no hiciera lugar a la medida cautelar solicitada, se plantea la cuestión federal en tanto el rechazo de la medida resultaría arbitrario y abusivo por resultar violatorio del derecho de propiedad, de trabajar, de igualdad ante la ley, derecho a la salud y la vida digna, derecho al mínimo existencial, de comerciar y ejercer industria lícita, derecho de resistencia frente a los actos que afecten el sistema democrático, de los derechos de los usuarios y los principios de legalidad, razonabilidad y jerarquía normativa establecidos en los artículos 17, 16, 14, 29, 36, 42, 19, 28, 31, 75 inc. 22 y 99 inciso 3° de la Constitución Nacional. En consecuencia, dejo reservado el derecho de recurrir a la Corte Suprema de Justicia de la Nación por medio del recurso extraordinario previsto en el artículo 14 de la Ley 48.

## **XIII.- PETITORIO**

En virtud de lo hasta aquí expuesto, solicito a V.S. que:

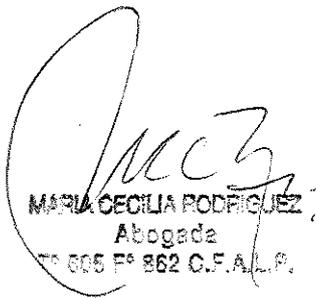
- 1.- Se me tenga por presentado, por parte y constituido el domicilio legal;
- 2.- Se tenga presente lo manifestado en el Cap. III.3 y, por las razones allí indicadas, se excluya este proceso del proceso colectivo que tramita por ante el Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 2, en autos “Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad y otros c/ EN-DNU 70/23 s/ AMPARO LEY” 16986” (Expte. 48013/23).
- 3.- Se tenga presente la prueba acompañada;
- 4.- Se ordene, como medida de urgente de protección cautelar, la inmediata **SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL DECRETO de NECESIDAD Y URGENCIA N° 70-23**, hasta tanto se dicte sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada.

*En subsidio* solicito: que se ordene, como medida de urgente de protección cautelar, la inmediata **SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL DECRETO de NECESIDAD Y URGENCIA N° 70-23**, hasta tanto las Cámaras del Congreso de la Nación se expidan por la aceptación o rechazo del Decreto 70/23.

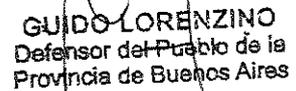
- 4.- Se tenga presente el planteo del caso federal formulado;
- 5.- Oportunamente, se haga lugar a la pretensión de amparo impetrada.

**PROVEER DE CONFORMIDAD,**

**SERÁ JUSTICIA**



MARIA CECILIA RODRIGUEZ  
Abogada  
C° 605 F° 862 C.F.A.L.P.



GUIDO LORENZINO  
Defensor del Pueblo de la  
Provincia de Buenos Aires

