

PROMUEVE ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD. DENUNCIA SUMA GRAVEDAD INSTITUCIONAL. SOLICITA MEDIDA CAUTELAR URGENTE. HABILITACIÓN DE DÍAS, HORAS Y FERIA JUDICIAL

Sr. Juez Federal

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), representado en este acto por sus apoderados Paula Litvachky, Directora Ejecutiva, y Diego Morales, Director del Área de Litigio y Defensa Legal, con el patrocinio letrado de Agustina Lloret (T°120 F°361, CPACF), Tomás I. Griffa (T°125, F°695, CPACF), Manuel Garrido (T° 39 F° 158 CPACF), Francisco Verbic (T° 91 F° 340 CPACF), Enrique Hidalgo (T° 38 F° 971 CPACF), José María Martocci (T° 70 F° 647 CFALP), Guillermo Gianibelli (T° 34 F° 390 CPACF) y Damian Loreti (T° 31 F° 821 CPACF), constituyendo domicilio en la calle Piedras 547 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y domicilios electrónicos en 20278825745, 20170309929, 20172867171, 20160622947, 23341500214, 20228877671 y 20334211828, nos presentamos y a V.S. respetuosamente decimos:

I. OBJETO

1.

En los términos de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, venimos a interponer acción declarativa de inconstitucionalidad, a fin de que V.S declare la **inconstitucionalidad y nulidad absoluta e insanable** (art. 99. Inc. 3 C.N) del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 denominado BASES PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LA ECONOMÍA ARGENTINA. Como inevitable consecuencia de esa declaración, el Decreto debe ser inaplicado con efectos erga omnes y considerado de imposible subsanación posterior por parte del Congreso.

Esta acción se presenta en defensa del sistema democrático y republicano de gobierno (art. 1, de la C.N), el principio de división de poderes y el alcance de los derechos y garantías individuales y colectivas reconocidos para trabajadores, consumidores, inquilinos y los sujetos de preferente tutela y protección previstas en la Constitución Nacional (art. 14 bis, 42, 75.12, 75.18, 75.19, 75.23, 75.22).

Aun cuando no se trate de un acto de fuerza, el DNU cuestionado es de tal gravedad que afecta la observancia de la Constitución ya que, a través de su dictado, el Poder Ejecutivo altera de modo sustancial reglas esenciales de la arquitectura constitucional y se arroga de un modo inadmisibles facultades extraordinarias vedadas por la Constitución Nacional, convirtiendo al Poder Legislativo en el decorado del escenario constitucional. Por ello, la presente acción persigue la preservación de la Constitución.

Como se fundamentará en el presente escrito, la gravedad institucional está dada por la flagrante violación a la regla constitucional que establece que *El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.*

Si bien en nuestra historia constitucional post reforma de 1994 se ha registrado una suerte de trivialización de esta regla y de usos no fieles a las exigencias constitucionales para habilitar su uso excepcional, no existe en el periodo señalado un uso tan grotesco y desafiante del diseño constitucional. A través del uso de un poder de emergencia el Poder Ejecutivo ha derogado o modificado una enorme cantidad de leyes, adoptando medidas que no pueden ser calificadas como transitorias, sino todo lo contrario, lo que constituye una reforma normativa *masiva* -ya que se modifican una multiplicidad de temáticas-; *sistémica* -ya que se realizan modificaciones sustanciales en cada una de ellas- y *perdurable* en el tiempo.

Del mismo modo, la variedad de temas, cuestiones y asuntos incluidos en un solo DNU, así como los diversos efectos que produce sobre personas, grupos y colectivos sobre los que el Estado tiene que desarrollar medidas y acciones de preferente tutela y protección, torna ilusoria la posibilidad real de realizar una verdadera revisión de la norma.

Tampoco la reforma realizada ha tenido en cuenta los estándares internacionales de derechos humanos aplicables en situaciones de emergencia, en particular los requisitos de necesidad, legalidad, finalidad legítima e idoneidad.

A su vez, el decreto impugnado transgrede la prohibición de regular por vía de reglamentos de necesidad y urgencia materia criminal, al derogar los diversos artículos de la Ley N° 27.437 que

dan contenido a las disposiciones penales de sus arts. 22 y 23 (que son los únicos que permanecen vigentes).

Por ello, es necesario que el Poder Judicial en su rol de garante de la Constitución, invalide la norma sancionada a fin de que la arquitectura constitucional y los fines declamados por la reforma de 1994 (reducción del hiperpresidencialismo) no se estanquen en una mera retórica republicana.

2.

Así también, por las razones que expondremos a lo largo de la demanda, solicitamos a V.S que ordene la suspensión de la aplicación del Decreto 70/2023, ello por cuanto existe una fuerte verosimilitud en el derecho constitucional en juego, y el peligro en la demora es claro y manifiesto, en particular por las múltiples consecuencias de difícil reparación ulterior que el Decreto podría generar a partir de su entrada en vigencia.

Es en ese marco, sumamente importante que V.S suspenda la aplicación del DNU a fin de evitar las graves consecuencias que su implementación podría generar en los derechos humanos de muchísimas personas (trabajadoras, inquilinas, usuarias y consumidoras, etc.) hasta tanto el Poder Legislativo rechace la reforma o hasta que quede firme una sentencia que declare su inconstitucionalidad y nulidad absoluta.

3.

A todo evento, y ante una hipotética convalidación del DNU por parte del Congreso, mantenemos nuestra pretensión en tanto y en cuanto la Constitución Nacional en su art. 99 Inc. 3 sanciona con la nulidad absoluta e insanable la transgresión a las previsiones allí establecidas. Además, si hipotéticamente el DNU fuera convalidado a causa de ser rechazado por una sola de las Cámaras, dejamos introducido un cuestionamiento constitucional al artículo 24 de la Ley 26.122. Ello, por cuanto el mecanismo de doble rechazo establecido en la ley 26122 desnaturaliza el sistema de frenos y contrapesos establecido por la Constitución Nacional a fin de procurar evitar el ejercicio abusivo del poder.

4.

Por último, cumplimos en denunciar la existencia de un proceso de similares características que tramita en el juzgado federal en lo contencioso administrativo N° 2 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a cargo del Doctor Esteban Furnari en los autos caratulados “Asociación Civil Observatorio del Derecho de la Ciudad y otros c/ EN DNU 70/23 s/ amparo ley 16.986” (Expediente N° 48013/2023).

II. LEGITIMACIÓN AMPLÍSIMA EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN. EXISTENCIA DE NEXO SUFICIENTE Y LEGITIMACIÓN DEL CELS. SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN COLECTIVA PRECEDENTES HALABI Y AGUEERA

II. 1. Sobre la legitimación amplia para la defensa de la constitución. Nexo suficiente y legitimación del CELS

De acuerdo a la tradicional jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la existencia de una causa (art. 116 C.N) constituye un requisito insoslayable para habilitar la intervención de un tribunal de justicia. Ello, a fin de preservar el principio de división de poderes.

El máximo tribunal de nuestro país ha dicho en diversos precedentes, que la configuración de causa judicial está dada por la existencia de la legitimación procesal de quien demanda en un caso contencioso (art. 2 de la Ley 27), es decir, en un asunto en el que se persigue la determinación de derechos debatidos entre partes, extremos que deben ser verificados por el Poder Judicial en los asuntos en los que se requiera su intervención (Abarca, Walter José y otros e/ Estado Nacional- Ministerio Energía y Minería y otro s/ amparo ley 16.986)

Sin embargo, en el caso ***Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Colegio de Abogados de Tucumán cl Honorable Convención Constituyente de Tucumán y otro*** la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que en situaciones excepcionalísimas “*en las que se denuncia 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".*

Pues bien, es difícil imaginar un caso en el que exista una violación tan flagrante a una disposición constitucional que constituye un pilar de la organización del poder y que hace a la esencia de la

forma republicana de gobierno. En ese sentido, su consagración “**sería inútil si no reconocieran acciones para su protección efectiva**” (Conf. Cons. 11° del fallo citado).

En esta demanda se cuestiona un Decreto de Necesidad y Urgencia sin precedentes, que ha avanzado en la modificación y derogación de una gran cantidad de leyes, reduciendo a nada la contundente prohibición que pesa sobre el PEN de emitir disposiciones de carácter legislativo y contraviniendo el principio de transitoriedad que debe caracterizar a las medidas adoptadas en situaciones donde se alega la existencia de emergencia.

No se trata entonces de cuestionar simplemente la constitucionalidad de un DNU a la luz de algún derecho constitucional, sino que más bien, lo que está en juego es el sistema de división de poderes y la esencia de la carta de derechos, ya que a través de un ejercicio ultra exacerbado de facultades legislativas extraordinarias, el Poder Ejecutivo Nacional ha adoptado medidas que implican arrogarse facultades que no tiene, sustituyendo al Poder Legislativo en su función legisferante. Pues bien, si existe una prohibición expresa para que el Congreso se desprenda de su potestad legislativa, con más razón aún está prohibido que el Poder Ejecutivo se la arrebate.

Sin riesgo de exagerar, podría afirmarse que la subsistencia del Decreto implicaría aceptar un cambio de reglas constitucionales sin la intervención de una convención constituyente y significaría además, el fracaso del sistema de frenos y contrapesos como mecanismo para evitar abusos de los diferentes poderes del estado. La excepcionalidad prevista en el artículo 99.3 no modifica la esencia del sistema de división de poderes adoptado a la luz de la Constitución de los Estados Unidos sino que la tajante prohibición lo reafirma. En ese sentido, nada ha cambiado en relación a que *“En el marco de nuestra Constitución, la facultad del presidente para vigilar que se ejecuten lealmente las leyes refuta la idea de que él deba ser un legislador. La Constitución limita sus funciones en el proceso legislativo a solo recomendar leyes que considere buenas y al veto de leyes que no estime favorables. Y la Constitución no es silenciosa ni ambigua sobre quién debe hacer las leyes que el presidente está obligado a ejecutar”* (**Youngstown Sheet & Tube Co. vs. Sawyer. Corte Suprema de Estados Unidos**).

La norma aprobada no solo desafía el sistema de división de poderes sino que también abre una profunda grieta en el sistema de protección de derechos, tornando ilusorios muchos de ellos, ya que la reforma impulsada despreziona años de edificación de un derecho constitucional protectorio y garantista que se ha guiado por los principios de igualdad y no discriminación y de protección preferente de trabajadores, consumidores, inquilinos y de grupos en situación de vulnerabilidad.

En el año 1922 la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentó uno de los primeros mojones de este derecho constitucional que no desconoce las desigualdades sociales, al admitir la constitucionalidad de una ley que estableció una restricción temporal intensa al derecho de propiedad, a fin de proteger el derecho a la vivienda. En el caso “**Ercolano c/Lanteri de Renshaw**” -1 9 2 2 - (F. 136:161) la Corte comenzó a despojarse del velo ficcional de la libertad de contratación.

A contramano de ese camino iniciado, el Decreto de emergencia impugnado vuelve a colocarse el velo y deja librado a la buena del mercado la satisfacción del derecho a la vivienda, a la alimentación o el acceso a los medicamentos. También introdujo modificaciones en las relaciones individuales y colectivas de trabajo, sin ningún cuidado por la definición de la Constitución Nacional y de la jurisprudencia de la Corte Suprema, con relación a su situación de sujetos de preferente tutela. Desde ese marco, no solo peligran el principio de división de poderes sino también los derechos fundamentales.

En definitiva, lo que el PEN pretende a través de los poderes de emergencia es una refundación del derecho constitucional. Uno que se caracteriza por una organización del poder con un fuerte desbalance hacia el Ejecutivo y una carta de derechos bien corta: la libertad de mercado.

En consecuencia, lo que esta acción declarativa de inconstitucionalidad persigue es la preservación de la Constitución tal como la conocemos, ya que con el dictado del DNU cuestionado se ha alterado gravemente el sistema de organización del poder y de reconocimiento de derechos, por lo que no puede ser examinado como un problema de legitimación corriente.

Desde este prisma, entonces, la acción entablada pretende la tutela de derechos de incidencia colectiva sobre un bien o interés colectivo como lo es la defensa del sistema republicano, el pleno respeto de la Constitución, y los principios básicos de protección de los derechos humanos, en particular, de trabajadores, consumidores, inquilinos, sujetos de preferente tutela así como grupos en situación de vulnerabilidad.

En una democracia constitucional, la legitimidad obtenida a través del voto no habilita a adoptar medidas -ni siquiera en emergencia- eludiendo las reglas establecidas en la Constitución Nacional, porque tal como expresó la Corte en el citado fallo Colegio de Abogados de Tucumán “*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” (Conforme Cons. N° 11)

Además, la Corte afirmó en el citado precedente 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”**.

Estas consideraciones surgen también de otros precedentes anteriores del máximo tribunal, en concreto de Fallos: 313:594 y 317:335, disidencias del juez Fayt. En este último caso, se apuntó además que **“no está en juego en tal planteo la pretensión de utilizar el texto constitucional para fundamento de alguno de los derechos que de él derivan, sino el mismo derecho fundamental a que la Constitución se mantenga. No está en debate el resultado del juego de normas constitucionales, sino las mismas reglas de ese juego. Sólo a partir de la existencia de esas reglas es que tiene sentido comenzar a tratar otros problemas que por su grado de concreción, únicamente pueden ser derivados de aquéllas. Por ello entonces, lo que el caso plantea no es de un problema de legitimación corriente, en el que quepa hablar de las exigencias regulares para la existencia de un “interés legítimo”, sino de la afectación aducida de la fuente misma de toda legitimación. El tema excede así de encasillamientos que pretendan minimizarlo, exigiéndole al recurrente algo que sólo puede generarse a partir de lo que es su pretensión preservar”** (Cons. 12, disidencia del juez Fayt).

También la doctrina se ha referido a estas cuestiones, destacando la importancia de la intervención del Poder Judicial, en tanto el accionar estatal contrapuesto con los principios legales y constitucionales vigentes necesariamente implica, también, la afectación de derechos.

Sigal ha dicho, en lo que aquí nos interesa, que **“En un contexto de profunda anomia, el bloqueo de la intervención del poder judicial bajo el argumento que sostiene que este no puede actuar en defensa de la legalidad implica no solo negar la gravedad institucional de la violación de la legalidad, sino también soslayar el necesario perjuicio a los derechos que genera la constante omisión de cumplir con los mandatos procedimentales establecidos en las leyes o la constitución. El respeto de estos procedimientos constituye precondition necesaria para impedir el avasallamiento de los derechos por parte de los actores más poderosos de nuestra**

sociedad" (Sigal, M., El control judicial del cumplimiento de la constitución y la ley, en La Constitución en 2020: 48 propuestas para una sociedad igualitaria, ed. Siglo XXI, énfasis agregado).

Este planteo resulta conteste con los estándares introducidos en la reforma constitucional de 1994, en particular respecto del reconocimiento de los derechos de incidencia colectiva.

En efecto, el citado autor, agregó: *"En la misma línea del reconocimiento de estos bienes públicos protegidos constitucionalmente debería inscribirse, de alguna forma, la protección del cumplimiento de los mandatos y procedimientos legales y constitucionales. Estos funcionan como límites al ejercicio del poder (político o económico), y preservación es la garantía que tienen los ciudadanos de que sus derechos no se verán vulnerados... La propuesta es que deberíamos, progresivamente, concebir como posible que ante un hecho u omisión abiertamente ilegal o inconstitucional los jueces reconozcan que existe legitimación para accionar judicialmente y ejerzan su rol de control del accionar de los otros poderes del estado... El respeto de la legalidad, así como de los mandatos y procedimientos diseñados para limitar el poder y preservar los derechos, deberían ser considerados como bienes públicos protegidos constitucionalmente -como los son los detallados en los arts. 41/43 de la Constitución-, y tratados como "derechos de incidencia colectiva en general". La propia constitución identifica el respeto a sus prescripciones como un bien jurídico colectivo y tutelable, por lo que el reconocimiento propuesto no sería extraño a aquel"* (Ver Sigal, antes citado).

De este modo, **"Ante la persistente vulneración de las normas constitucionales y legales por parte de los actores políticos, y en virtud del rol de protector de bienes públicos con que se dotó al poder judicial tras la reforma de 1994, considero que el poder judicial no puede cerrar sus puertas ante planteos de vulneración a la legalidad y el cumplimiento de los mandatos constitucionales... La vulneración de las prescripciones legales y constitucionales, deberían ser tratados como vulneraciones a derechos de incidencia colectiva en sí misma... La integridad de estos bienes debería ser custodiada por el poder judicial, como lo son otros bienes públicos reconocidos constitucionalmente (art. 41, 42 y 43 de la CN)"** (Ver Sigal, antes citado).

En conclusión, la gravedad institucional que justifica una legitimación excepcional para interponer una acción de este estilo está dada por:

1. La ausencia de los presupuestos necesarios para la utilización de poderes de emergencia por parte del P.E.N.
2. La utilización de los poderes de emergencia para modificar relaciones jurídicas con carácter permanente. En particular, la utilización de esos poderes para derogar cientos de normas sancionadas por el Congreso de la Nación.
3. La ausencia de una explicación razonada y suficiente que justifique la adopción de cada una de las medidas tendientes a modificar o derogar leyes.
4. El ejercicio abusivo de un derecho por parte del P.E.N (o más bien de una potestad) en virtud de los puntos 1, 2 y 3.
5. El desprecio absoluto por el sistema de los principios y fuentes constitucionales. En particular, por los principios y estándares de derechos humanos que a lo largo del tiempo, y desde el retorno de la democracia, han ido construyendo los tribunales de justicia, en especial la CSJN, y los organismos de protección del sistema interamericano y universal de derechos humanos.

Además, el CELS se encuentra legitimado para accionar colectivamente en razón de que mantiene **un nexo suficiente** con la situación denunciada (**Cons. 12 del fallo Colegio de Abogados de Tucuman**) por cuanto las razones históricas que dieron lugar a su creación, los fines organizacionales expresados en el Estatuto Constitutivo y la actividad desarrollada durante los últimos 40 años lo vinculan directamente con la defensa del sistema constitucional como requisito indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos (**Carta Democrática Interamericana art. 7**).

En efecto, el CELS es una asociación civil sin fines de lucro entre cuyos fines se encuentra “la defensa de la dignidad de la persona humana, de la soberanía del pueblo, del bienestar social y económico de la comunidad -en particular de los sectores más desprotegidos-, del medio ambiente, de la igualdad de género y del funcionamiento de las instituciones de protección de derechos, así como la promoción o ejecución de “acciones administrativas o judiciales, individuales y/o colectivas, que tiendan a la reparación de la justicia lesionada”, en particular asumiendo la representación de personas o grupos afectados en causas cuya solución supone la defensa de los derechos humanos (según art. 2 del Estatuto del CELS cuya copia se adjunta a esta presentación).

La práctica, experiencia y tradición del CELS en la materia también dan cuenta de su trabajo. Desde su fundación en el año 1979, se ha presentado como querellante en diversos procesos vinculados con violaciones a los derechos humanos en nuestro país, tales como su participación entre los impulsores de los juicios de lesa humanidad que se sustancian ante los tribunales federales de la República. Además, también se ha presentado como denunciante, querellante, o como representante colectivo en numerosos casos vinculados a la protección de los derechos humanos y ha litigado ante el sistema interamericano de protección de derechos humanos en diversos temas. En el mismo sentido, conviene tener en cuenta que distintos fallos judiciales han reconocido la legitimación de organizaciones de derechos humanos, y en particular la del CELS para presentar acciones judiciales en defensa de derechos de incidencia colectiva. A modo de ejemplo, el 10 de octubre de 2000, la Cámara Nacional Electoral trató puntualmente la cuestión de la aptitud procesal del CELS, a la luz del art. 43 CN, en una acción de amparo destinada a discutir el derecho al sufragio de las personas privadas de su libertad sin condena firme. En aquella oportunidad, la Cámara estableció que “... de no otorgarse legitimación a una asociación como la que promueve la presente causa la norma contenida en el art. 43 de la Constitución Nacional quedaría convertida en letra muerta” (CNac Electoral, “Mignone, Emilio Fermín s/promueve acción de amparo”, Expte. Nro. 3108/99 CNE; Fallo N° 2807/2000; rta. 10/10/00). La legitimación del CELS para intervenir en este tipo de casos fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el mes de abril del año 2002.

En efecto, el Procurador dijo: *“En cuanto al fondo del asunto, entiendo que, en primer término, deben considerarse los recursos de la parte demandada, toda vez que su acogimiento determinará la revocación del fallo apelado y, con ello, la innecesariedad de examinar los interpuestos por la amparista. No obstante, un orden naturalmente lógico impone analizar, de modo previo, el cuestionamiento que formula el Estado nacional -por medio de los Ministerios mencionados- a la legitimación del CELS para promover el presente amparo, pues ello no sólo constituye un requisito ineludible para la existencia de un “caso”, “causa” o “controversia”, que habilita la intervención de un tribunal de justicia (art. 116 de la Constitución Nacional), sino que es uno de los agravios que aquél esgrime y la conclusión a que se arribe sobre el punto será fundamental para decidir si corresponde o no examinar los restantes. A tal fin, cabe recordar que la amparista funda su legitimación para actuar en el sub lite, por un lado, en diversas disposiciones de su estatuto asociativo, a tenor de las cuales tiene como objeto social la defensa de la dignidad de la persona humana, de la soberanía del pueblo y del bienestar de la comunidad, por medio, entre otros, de acciones judiciales destinadas a procurar la vigencia de aquellos principios y valores, en particular,*

asumiendo la representación de personas o grupos afectados en causas cuya solución supone la defensa de los derechos humanos y, por el otro, en el art. 43 de la Ley Fundamental". Ya volveremos sobre este precedente de la Corte Suprema.

En idéntico sentido, la Carta Democrática Interamericana señala en su artículo 2 lo siguiente: *"El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional"*.

El artículo 3, agrega que *"Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos."*

Y el art. 4 de la citada carta, refiere a que *"Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa"* (art. 4.)".

Por tratarse en el caso de una modificación de los principios que organizan la división de poderes, como fuera dicho, la legitimación es aún más amplia que en situaciones llevadas a proceso.

Y, en la medida en que se habrá de denunciar en el caso la violación también de las obligaciones de control de convencionalidad, las previsiones de que cualquier persona o grupo de personas puede denunciar o petionar sobre la violación de derechos humanos, también se hace presente la legitimación amplia del artículo 8 de Carta Interamericana citada.

Esta norma interamericana también ha sido analizada y ponderada por la Corte IDH, que la consideró fuente de derecho para la resolución de casos en el sistema interamericano. En el caso "Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador". Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013", dijo *"La Corte destaca que el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana dispone que **[s]on elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; [...]** y*

la separación e independencia de los poderes públicos”. La destitución de todos los miembros de la Corte Suprema de Justicia implicó una desestabilización del orden democrático existente en ese momento en Ecuador, por cuanto se dio una ruptura en la separación e independencia de los poderes públicos al realizarse un ataque a las tres Altas Cortes de Ecuador en ese momento. **Esta Corte resalta que la separación de poderes guarda una estrecha relación, no sólo con la consolidación del régimen democrático, sino además busca preservar las libertades y derechos humanos de los ciudadanos”** (Ver fallo citado, párrafo 179)

También el CELS tiene una sobrada trayectoria en promover debates y reclamar reglas vinculadas al fortalecimiento del sistema democrático en Argentina. De manera temprana, impulsó la participación de las organizaciones no gubernamentales en los procesos de análisis de los pliegos que envía el PEN vinculados a los ascensos de personal militar en el ámbito del Senado de la Nación. En el año 2002, se reformó el reglamento de la Cámara de Senadores que incluyó en su artículo 22 lo siguiente, “Los pliegos del Poder Ejecutivo solicitando acuerdo, tendrán entrada en sesión pública. Dentro de los dos días corridos la Secretaría Parlamentaria los dará a conocer por intermedio de la sala de periodistas de la Cámara, a fin de facilitar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a observar las calidades y méritos de las personas propuestas” (...) “Los ciudadanos podrán ejercer ese derecho dentro de los siete días corridos siguientes, a partir del momento en que el pedido de acuerdo tenga estado parlamentario a través de su lectura en el recinto” (...) “La comisión también recibirá observaciones con relación a los propuestos, mientras los pliegos se encuentren a su consideración” (...) “La Cámara, en sesión pública, considerará los pliegos y se pronunciará sobre ellos”.

También en el año 2002, formó parte con otras organizaciones de la sociedad civil de una iniciativa denominada “Una Corte para la Democracia”,¹ en la que se plantearon distintas propuestas de participación y reformas vinculadas con la integración y funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ello derivó en el decreto 222 del año 2003, de autolimitación de facultades del poder ejecutivo nacional para la designación de jueces de la Corte Suprema, así como la definición de un mecanismo de consulta sobre los y las candidatas que el poder ejecutivo propusiera. El artículo 6 del mencionado decreto establece: “Art. 6° — Los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos, podrán en el plazo de QUINCE (15) días a contar desde la última publicación en el Boletín Oficial, presentar al MINISTERIO DE JUSTICIA SEGURIDAD Y

¹ Disponible en https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/corte_1.pdf

DERECHOS HUMANOS, por escrito y de modo fundado y documentado, las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto de los incluidos en el proceso de preselección, con declaración jurada respecto de su propia objetividad respecto de los propuestos.”

El Senado también introdujo cambios en su reglamento a partir de la iniciativa “Una Corte para la Democracia”. En su artículo 22 bis, estableció que *“En caso de tratarse de pliegos remitidos por el Poder Ejecutivo solicitando acuerdo para la designación de jueces y conjueces de la Corte Suprema de Justicia, de magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, la Secretaría Parlamentaria deberá arbitrar las medidas necesarias para darlos a conocer además, mediante su publicación en el sitio Internet de esta Cámara, en el Boletín Oficial y en los dos diarios de mayor circulación del país, durante dos días, con una antelación no menor de quince días corridos de la fecha de celebración de la audiencia pública.”*

A mayor abundancia sobre este aspecto de legitimación del CELS, el dictamen del Procurador General de la Nación, en el ya recordado caso Mignone, señaló lo siguiente: *“A mi modo de ver, las conclusiones de tales precedentes resultan aplicables al sub lite. En primer término, porque la pretensión puede entenderse como incluida entre uno de los fines de la entidad amparista, de acuerdo con una discreta interpretación de las normas pertinentes de su estatuto organizativo ya reseñadas y, en segundo lugar, porque acciona en defensa de un derecho de incidencia colectiva, categoría en la que cabe incluir a los nuevos derechos incorporados a la Carta Magna por el Constituyente Reformador de 1994, entre los que se encuentra el sufragio “universal, igual, secreto y obligatorio” (art. 37), además de los contemplados en el art. 43 que, de tal modo, se transformaron de “derechos implícitos o no enumerados” [art. 33] en garantías explícitas. Asimismo, entiendo que posee legitimación para demandar judicialmente contra la conformación arbitraria o defectuosa del cuerpo electoral que tiene a su cargo elegir a las autoridades públicas, en un sistema democrático.” (CSJN, caso Mignone, fallo citado, la negrita y destacado nos pertenece).*

En el mismo caso, el voto del juez Bossert también colabora en la legitimación del CELS con relación a debates vinculados con el fortalecimiento democrático. Allí dijo: *“17. Que, en consecuencia, el derecho al voto no queda limitado a su ejercicio individual o incluso como se plantea en el caso a su difusión a un grupo relativamente amplio de personas sino que también reviste una importancia central en nuestro sistema representativo de gobierno donde el derecho político del voto es un derecho político fundamental ya que es protector de otros derechos (“Yick*

Wo v. Hopkins" 118 U.S. 356, 379 1886), **de modo que el examen acerca de la legitimación invocada debe ser contemplado en términos no restrictivos que vayan en perjuicio de este aspecto fundamental del sistema democrático.**" (CSJN, caso Mignone, ya citado, Voto Bossert, cons. 17, el destacado y la negrita nos pertenece).

Finalmente, vale señalar también que nos agravia la decisión unilateral del Presidente que nos priva de participar en el proceso de reglamentación de los derechos en juego. El PEN ha violado la garantía de debido proceso legal en tanto y en cuanto ha dictado una norma de enorme magnitud y trascendencia sin seguir los procedimientos establecidos por la Constitución Nacional, y en violación de los valores que ella consagra.. Por ejemplo, en el mes de septiembre del año 2023 durante el proceso de reforma legislativa de la ley de alquileres el CELS expuso en el Senado su punto de vista en la temática, del mismo modo que lo hace en diversos asuntos concernientes a la protección de los derechos humanos. En ese sentido, la afectación a la garantía de debido proceso en la reglamentación de los derechos por inobservancia de los canales constitucionales previamente establecidos, nos impide dar cumplimiento a nuestro objeto estatutario ya que nos priva de participar y exponer nuestro punto de vista ante los órganos competentes en los procesos de deliberación pública.

En virtud de lo expuesto, en particular, de las normas estatutarias citadas, la trayectoria de la organización, su experiencia en debates vinculados al fortalecimiento del sistema democrático y la protección de derechos, así como su reconocimiento constitucional, existe un caso o controversia en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional, y el CELS tiene la legitimación necesaria para el impulso de esta acción declarativa de inconstitucionalidad.

II.2. Sobre la procedencia de la acción colectiva, los precedentes Halabi y AGUEERA.

Además de lo dicho, la acción judicial es procedente en los términos de los casos Halabi y Aguerre. En el ya clásico caso Halabi de Fallos 332:111 la Corte dijo "12) *Que la Constitución Nacional admite en el segundo párrafo del art. 43 una tercera categoría conformada por derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Tal sería el caso de los derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones al ambiente y a la competencia, de los derechos de los usuarios y consumidores como de los derechos de sujetos discriminados.*" (CSJN, cons 12, el destacado nos pertenece). Todos los sujetos destacados - aunque no los únicos, como diremos seguidamente- comparten una modificación de sus relaciones

jurídicas a partir de las medidas adoptadas por el DNU 70/2023, en tanto, se redujeron sus niveles de protección relacionadas con normas protectorias organizadas en su favor.

Hay más en el mismo precedente. La Corte agregó sobre la ampliación de supuestos para la procedencia de estas acciones colectivas. En este sentido, dijo que se “... *requiere la verificación de una causa fáctica común, una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y la constatación de que el ejercicio individual no aparece plenamente justificado. Sin perjuicio de lo cual, también procederá cuando, pese a tratarse de derechos individuales, exista un fuerte interés estatal en su protección, sea por su trascendencia social o en virtud de las particulares características de los sectores afectados*”. (CSJN, Halabi, cons. 13). De nuevo, la Corte le presta una especial atención a los sujetos a partir de los intereses estatales establecidos para su protección, la trascendencia social o las características de los sectores afectados.

Y como corolario de lo dicho, agregó también lo siguiente: “*Como tercer elemento es exigible que el interés individual considerado aisladamente, no justifique la promoción de una demanda, con lo cual podría verse afectado el acceso a la justicia. Sin perjuicio de ello, como se anticipó, la acción resultará de todos modos procedente en aquellos supuestos en los que cobran preeminencia otros aspectos referidos a materias tales como el ambiente, el consumo o la salud o afectan a grupos que tradicionalmente han sido postergados, o en su caso, débilmente protegidos. En esas circunstancias, la naturaleza de esos derechos excede el interés de cada parte, y al mismo tiempo, pone en evidencia la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto. En tal sentido, los artículos 41, 42 y 43, párrafo segundo, de la Constitución Nacional brindan una pauta en la línea expuesta*”. Como hemos dicho, la acción refiere a estas situaciones, que requieren una particular protección por parte de la sociedad en su conjunto.

Con relación a la acción iniciada, nos remitimos a lo dicho por la Corte Suprema en el caso "Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGUEERA) c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ acción declarativa", donde sostuvo que "...al artículo 43 de la Constitución Nacional (texto según la reforma de 1994), faculta para interponer acción de amparo "contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen el ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general" -entre otros- "las asociaciones que propenden a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización". En el mentado pronunciamiento,

el Alto Tribunal agregó que "... la circunstancia de que la actora haya demandado por la vía prevista en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación no constituye un óbice para la aplicación de este precepto en virtud de la analogía existente entre esa acción y la de amparo" (cons.III. CSJN, caso Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGUEERA) c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ acción declarativa. 22 de abril de 1997).

III. PERSONERÍA

Paula Litvachky y Diego R. Morales son apoderados del Centro de Estudio Legales y Sociales (CELS), circunstancia que acreditamos con las copias del poder que acompañamos al presente. Declaramos bajo juramento que constituyen copia fiel de su original y que se encuentra vigente.

IV. COMPETENCIA

La competencia del fuero contencioso administrativo federal surge de la calidad de la autoridad administrativa demandada, esto es, el Poder Ejecutivo Nacional.

Como señala la doctrina, la competencia en lo contencioso administrativo federal se determina por ser el demandado el Estado nacional o sus entes descentralizados y porque para decidir la causa tienen que utilizarse, como principales, normas que son de derecho administrativo. El derecho subjetivo violado puede ser constitucional, comercial, civil o administrativo, y su violación debe atribuirse a un acto administrativo o a un reglamento, y no a meros hechos (Linares, Juan F., Derecho Administrativo, Bs. As., Astrea, 2007, pág. 541).

Al respecto la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que corresponde asignar competencia al fuero contencioso cuando es parte en el conflicto un órgano de la Administración Pública y, fundamentalmente, cuando se cuestiona un acto administrativo emitido por un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa (Fallos: 328 :3906, 330:807, entre otros).

V. SOLICITA MEDIDA CAUTELAR URGENTE.

En función de la legitimación colectiva que acreditamos en este caso concreto solicitamos a V.S el dictado de una medida cautelar innovativa, tendiente a suspender la aplicación del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023, a fin de evitar los perjuicios irreparables que generará su entrada en vigencia y que a continuación se exponen.

En primer lugar, como se adelantó en el objeto y se explicara de modo más extenso en el capítulo siguiente, la reforma realizada se caracteriza por ser masiva en relación a la diversidad de temas abordados; sistémica en cuanto a la profundidad de las reformas; y en consecuencia destinadas a perdurar en el tiempo. En ese sentido, la reforma realizada contraviene una larga y consistente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que establece que los poderes de emergencia deben ser utilizados para resolver cuestiones coyunturales a través del dictado de medidas transitorias, por lo que dichos poderes están vedados para realizar transformaciones sistémicas.

Además, cuando el artículo 17 de la Ley 26122 le otorga plena vigencia a los Decretos dictados por el Poder Ejecutivo, lo hace en el razonamiento de que se trata de medidas de carácter transitorio. Pero como se dijo, ello no se da en el presente caso en el que se dictaron medidas con carácter permanente.

La maniobra realizada por el PEN puede ser calificada como un ejercicio abusivo del derecho ya que con su accionar desnaturaliza la finalidad de una potestad constitucional, como explicaremos en detalle más adelante.

Todo ello con consecuencias irreparables para los derechos de colectivos que se verán afectados en sus relaciones jurídicas y en su vida cotidiana, como trabajadores/as, inquilinos/as, usuarios/as y consumidores de tarjetas de crédito, personas con enfermedades “huérfanas” que se podrían ver afectadas en el acceso a medicamentos a causa de la derogación de la ley 27113 y la supresión de la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos. Todos esos grupos se encuentran hoy en una situación de grave incertidumbre en sus relaciones laborales, contractuales o con el sistema de salud. En concreto, a modo de ejemplo la desregulación del mercado de alquileres profundizará aún más la situación de debilidad jurídica de las familias que alquilan viviendas, ya que se les podrá pedir el pago en moneda extranjera, actualizaciones periódicas, el pago de expensas extraordinarias y contratos de duración corta, aumentando los costos y obligándolas a cambiar su centro de vida. Así también, la eliminación de controles de precios en la medicina prepaga y de topes de intereses en las tarjetas de crédito tendrá un impacto en el derecho a la salud y en la calidad de vida de las personas. La eliminación del régimen de promoción de

laboratorios públicos por un lado, y la flexibilización en los mecanismos de venta de medicamentos pueden tener impactos que requieren de una profunda discusión pública. Son estos sectores quienes soportarán de manera desproporcionada los costos de la emergencia económica declarada.

Conviene consignar que todos estos grupos o situaciones han sido caracterizadas por la jurisprudencia constitucional, en particular, decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como sujetos de preferente tutela, sobre los cuales el Estado tiene intereses de protección o constituyen personas en situación de vulnerabilidad. Y ello como una derivación lógica de los artículo 14 bis, 42, 75 inc.23, o como consecuencia de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención de Derechos del Niño, la Convención Internacional para la protección de todas las personas con discapacidad, o la Convención Interamericana sobre Adultos Mayores, instrumentos -por cierto- con jerarquía constitucional.

La ley 26.854 dispone que con la interposición de la demanda se podrá solicitar la adopción de medidas cautelares que resulten idóneas para asegurar el objeto del proceso, y que dicha pretensión cautelar deberá indicar de manera clara y precisa el perjuicio que se procura evitar, la actuación u omisión estatal que lo produce, el derecho o interés jurídico que se pretende garantizar, el tipo de medida que se pide y el cumplimiento de los requisitos que correspondan.

Como es sabido, la finalidad preventiva a concretarse con la actividad cautelar garantiza en forma provisoria que el transcurso del tiempo que demanda la labor jurisdiccional, y en este caso también el control parlamentario, no perjudique o agrave el menoscabo sufrido por los derechos que se asisten; situación que de no resguardarse podría provocar que la sentencia que luego se dicte resulte ineficaz.

El dictado de medidas precautorias no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido sino sólo de su verosimilitud, ya que el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que exigir un juicio de certeza contradice la propia naturaleza del instituto cautelar, que se desenvuelve en el plano de lo hipotético o aparente (CSJN, Fallos, 330:5226, entre muchos otros). De modo que el primer extremo a acreditar por quien peticona es la existencia de verosimilitud de los derechos en juego que funda la pretensión.

La verosimilitud en el derecho planteado está dado por:

- La masividad de asuntos involucrados que también afectan a grupos y sujetos de tutela preferente y la falta de conexión entre la desmesurada y heterogénea lista de normas derogadas y modificadas y la existencia de una emergencia y urgencia invocadas.
- La falta de observancia de la regla que establece que las reformas realizadas en virtud de una situación de emergencia deben tener un límite temporal determinado por la coyuntura aunque no esté expresamente determinado.
- La falta de observancia del criterio constitucional y jurisprudencial que establece que la potestad para dictar decretos de necesidad y urgencia rige ante situaciones de urgencia que requieren la adopción de medidas con una celeridad que no permite seguir el procedimiento de elaboración y sanción de leyes. De los fundamentos del decreto no surge ninguna justificación sobre por qué no es posible seguir el trámite legislativo en la multiplicidad de temas que se pretende reformar.
- En virtud del punto anterior, la falta de observancia del principio de legalidad en virtud del cual las restricciones a los derechos serán válidas en la medida que sean establecidas por la ley (Opinión Consultiva N° 6 Corte IDH).
- Algunos de los temas reformados, si bien no recaen en materias expresamente vedadas por el art. 99. Inc 3 de la C.N, constituyen facultades exclusivas del Congreso de la Nación como el dictado de legislación de fondo (art. 75 Inc. 12, o las previstas en el art. 42 de la CN).
- La acumulación de reformas vinculadas a cuestiones y materias reguladas por la propia constitución, con efectos diversos, incluso sobre grupos de preferente tutela, impide una evaluación particular y concreta por cada una de esas medidas. El control del DNU 70 de 2023 deviene en una tarea ilusa e imposible de llevar adelante con el grado de cuidado y ponderación que requiere, teniendo en cuenta, sobre todo, su carácter excepcional.
- Las reformas realizadas violan estándares de derechos humanos como el derecho de propiedad de los trabajadores, la protección contra el despido arbitrario, el estándar de carga dinámica de la prueba en casos de despido discriminatorio, la violación del deber estatal de crear un marco normativo tendiente a proteger el derecho a la vivienda, o el principio de no regresividad en materia de derecho a la salud, y acceso a los medicamentos y la protección de consumidores. (art. 75 inc. 22, artículo 42 de la CN,

artículo 2 del Código Civil y Comercial de la Nación, art. 9 y 11 de la ley de Contrato de Trabajo, entre otras normas).

- Las reformas realizadas desconocen el marco de derechos humanos e incumplen el deber de protección estatal reforzado ante alegadas situaciones de crisis.

A su vez, el peligro en la demora resulta manifiesto por la gravedad del caso, por la inminente entrada en vigencia del DNU cuestionado y por el impacto que tendrá en los derechos de las personas afectadas y en las relaciones jurídicas que se derivan de su regulación. Así, cuanto más tarde el Congreso en ejercer su función de control, mayor será la irreparabilidad de los perjuicios ocasionados. En razón de ello el Poder Judicial se encuentra facultado a dictar una medida cautelar para que tanto la sentencia definitiva como el control legislativo no pierdan su efecto útil. En ese sentido, el dictado de la medida cautelar solicitada no genera perjuicios y posibilita que el proceso institucional/constitucional o corrija los abusos sin que el paso del tiempo afecte los derechos humanos de amplios sectores sociales.

A este respecto la doctrina tiene dicho que el peligro en la demora *“se identifica con 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 inoperantes”* (Palacio, Lino *“Derecho Procesal Civil”*, Ta IV-B, p. 34 y ss.; CN Cont. Adm. Fed., Sala IV, *“Azucarera Argentina – Ingenio Corona c/ Gobierno Nacional – Ministerio de Economía”*, del 1/11/84; CN Civil y Com. Fed., Sala I, *“Remolcadores Unidos Argentinos SA c/ Flota Fluvial del Estado Argentino”*, del 2/3/84; CN Civil, Sala E, *“Tervasi Carlos A. y otros c/ Municipalidad de la Capital”*, del 5/12/84).

Cuando se expresa peligro en la demora en realidad se hace referencia a la *“amenaza cierta de que se consume el daño e indudable peligro si hay demora en otorgar la protección cautelar”* (Vallefin, Carlos, *“Protección cautelar frente al Estado”*, Ed. LexisNexis, Buenos Aires, 2002, p. 65). A ello cabe agregar que *“Cuando el asunto versa sobre la protección del medio ambiente, la libertad de prensa, el derecho a la salud, etc. en virtud de su naturaleza no patrimonial, la ausencia de una oportuna protección cautelar ocasionará, por regla, un perjuicio irreparable”* (Vallefin, op. cit. pág. 71)

En este orden de ideas cabe observar que medidas precautorias como la aquí pretendida *“se encuentran enderezadas a evitar la producción de perjuicios que se podrían producir en caso de*

inactividad del magistrado y podrían tornarse de muy dificultosa o imposible reparación en la oportunidad del dictado de la sentencia definitiva” (CSJN. Fallos: 320:16).

Es decir, los derechos involucrados deben encontrarse en una situación de riesgo, y el dictado del pronunciamiento cautelar se presenta como el remedio idóneo para evitar perjuicios a las víctimas y que luego, la sentencia pierda su efecto útil por tardía. Al analizar el mencionado recaudo, la Corte Suprema ha afirmado que *“el examen de la concurrencia del recaudo aludido 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, operado por una posterior sentencia” (CSJN, Fallos 306:2060 y 319:1277, entre otros).*

Se deja aclarado aquí que en este caso hay diferencias significativas con la decisión de la CSJN en 333:1023 (Caso Thomas, E. c. Estado Nacional) porque en aquél caso la Corte revocó una decisión de la justicia federal de Mendoza que había suspendido la ley de 26.522, en todo el país y con efectos erga omnes, en tanto consideró *“el a quo debió haber considerado que una cautelar que suspende la vigencia de toda la ley 26.522 con efectos erga omnes tiene una significativa incidencia sobre el principio constitucional de división de poderes y el modelo de control de constitucionalidad” (CSJN, Thomas, cons. 8).*

Sobre el primer punto, esto es, la división de poderes, la Corte se remitió a una clásica jurisprudencia que tiene pertinencia en este planteo cautelar, y dijo: *“el Tribunal ha destacado con señera precisión que la misión más delicada de la justicia es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los demás poderes, reconociéndose el cúmulo de facultades que constituyen la competencia funcional del Congreso de la Nación, como órgano investido del poder de reglamentar los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional con el objeto de lograr la coordinación entre el interés privado y el interés público (Fallos: 155:248; 241:291, votos de los jueces Aristóbulo D. Aráoz de Lamadrid y Julio Oyhanarte; 272:231; 308:2268, entre otros).*

La Corte reafirmó algo que es obvio en este caso y es que es el Congreso a través de sus leyes quien está *“investido del poder de reglamentar los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional”*. Sobre todo, agregó, porque tiene como objeto *“la coordinación entre el interés privado y el interés público”*.

Con relación al segundo punto, el modelo de control de constitucionalidad, dijo: *“La suspensión cautelar de la vigencia de una norma dispuesta por un tribunal presupone que éste se atribuye la competencia para sentenciar en definitiva con idéntico poder. Dado que ese poder no lo confiere la Constitución Nacional a ningún juez ni tribunal de la Nación, alterando gravemente el modelo de control constitucional de las leyes por ella consagrado, es claro que el caso reviste gravedad institucional suficiente como para que esta Corte abra la instancia a efectos de asegurar la vigencia del sistema consagrado en las normas de máxima jerarquía, corrigiendo una deformación que introduciría el caos en la vigencia de las leyes sancionadas por el Congreso de la Nación lesionando para siempre el ejercicio de los poderes constitucionales”*.

En este punto, lo que descarta la Corte es asumir una función jurisdiccional de invalidación de normas dictadas por el congreso. Y agregó que la Corte tiene que intervenir en el caso para corregir el “caos” en la vigencia de las leyes sancionadas por ese cuerpo legislativo.

El presente caso reclama este tipo de intervención -aún en términos cautelares- para ordenar el caos que el Decreto de Necesidad y Urgencia genera en el ordenamiento jurídico en materia de reglamentación de los derechos y garantías definidos en la Constitución Nacional. En este caso, insistimos, no estamos frente a una ley en los términos definidos por la propia Constitución y la jurisprudencia de la Corte Suprema.

Por último, en virtud de darse el supuesto del art. 4 Pto. 3 de la ley 26854 se solicita a V.S que resuelva el planteo cautelar sin requerir informe previo de la demandada.

Subsidiariamente, si V.S considerara que corresponde requerir dicho informe, en virtud de existir circunstancias graves y objetivamente impostergables, se solicita a V.S el dictado de una medida interina.

Además, aun cuando no existe coincidencia plena entre el pedido cautelar (suspensión temporal de los efectos) y la pretensión de fondo (declaración de inconstitucionalidad y nulidad absoluta e insanable) si V.S no lo considerara así dejamos introducido un cuestionamiento constitucional al art. 3 Pto. 4 de la ley 26854 y nos reservamos el derecho de ampliar, por cuanto dicha disposición aplicada de modo inflexible limita la capacidad de que el mandato cautelar se convierta en un recurso efectivo (art. 25 CADH) y viola el principio de idoneidad. Como afirma Vallefin *“En ocasiones basta con un adelanto parcial de la pretensión; en otras el adelanto debe coincidir con aquella para que no se consume un daño irreparable y para que el ejercicio de la jurisdicción no*

se torne ilusorio” (Vallefin, Carlos, “Medidas cautelares frente al Estado. Continuidades y rupturas”, Ed. Ad.Hoc. p. 98)

VI. INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA 70/2023

1. Planteo del problema constitucional

En este capítulo, explicaremos que el Poder Ejecutivo Nacional al dictar el DNU 70/2023 hizo un uso flagrantemente inconstitucional de los poderes de emergencia que la Constitución Nacional le otorga. En primer lugar, porque se trata de un Decreto que contiene 366 artículos mediante los cuales se modifica y deroga una multiplicidad de regímenes normativos, se trata de modificaciones que carecen del carácter de transitoriedad exigida y están destinadas a perdurar en el tiempo. En segundo lugar, porque muchas de las modificaciones no recaen sobre áreas en las que pueda haber una imprecisa asignación de competencias sino que la Constitución le encomienda su regulación al Congreso (por ejemplo en materia de códigos de fondo). En tercer lugar, porque no se trata de áreas en las que exista inacción del Congreso sino que el Poder Ejecutivo se arroga poderes legislativos tendientes a reemplazar el criterio y la función propia del Congreso. En cuarto lugar, es claro que el Poder Ejecutivo avanzó en el dictado de un Decreto de necesidad y urgencia sin que estén dados los recaudos establecidos en el art. 99.3 de la C.N y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ni tampoco se encuentra comprobado que se haya dado cumplimiento al art. 7 de la ley 19549. Como corolario, las reformas impulsadas no encuentran motivación alguna en las normas, principios y finalidades perseguidas por el bloque de constitucionalidad. Además, la reforma realizada viola los estándares internacionales de derechos humanos aplicables en situaciones de emergencia, en particular los requisitos de necesidad, legalidad, finalidad legítima e idoneidad.

2. El poder de policía de emergencia

El poder de policía de emergencia en los ámbitos económico y social, entendido como la facultad estatal de regular y restringir de modo más intenso los derechos constitucionales ante situaciones excepcionales, ha sido admitido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde el año 1922 a partir del Caso “Ercolano c/Lanteri de Renshaw” -1 9 2 2 - (F. 136:161).

De acuerdo a la jurisprudencia de la Corte 1) la emergencia impone al Estado el deber de proteger los intereses de la comunidad 2) debe ser declarada por ley del Congreso y 3) las restricciones a los derechos en situaciones excepcionales tienen carácter transitorio y nunca permanente. (Quiroga Lavié, Humberto, Benedetti, Miguel Ángel y Cenicacelaya, María de las Nieves, Derecho Constitucional Argentino, Tomo II, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2009, pág. 788)

En el citado caso *Ercolano*, la Corte declaró la constitucionalidad de la ley 11.157 que, con motivo de la emergencia habitacional, congeló los precios de los alquileres. En el mismo el máximo tribunal afirmó que *“Ni el derecho de usar y disponer de la propiedad, ni ningún otro derecho reconocido por la Constitución, reviste el carácter de absoluto. Un derecho ilimitado sería una concepción antisocial. La reglamentación o limitación del ejercicio de los derechos individuales es una necesidad derivada de la convivencia social...La misma Constitución ha consignado limitaciones especiales respecto de algunos derechos; pero no siendo posible prever ni establecer en ella todas las condiciones a que sería menester subordinarlos para hacerlos adaptables a la vida de relación, ha confiado al poder legislativo la misión de reglamentar su ejercicio, poniendo al mismo tiempo un límite a esa facultad reguladora (arts. 14 y 28).*

Como puede apreciarse en el caso citado, el poder de policía de emergencia fue utilizado a fin de imponer restricciones al derecho de propiedad en defensa de los derechos de sectores desaventajados, pero sin dejar de reconocer al Congreso como el órgano habilitado para reglamentar los derechos e imponer esas restricciones.

En la misma sentencia, la Corte expresa por primera vez en su jurisprudencia, la necesidad de intervención del Estado en las relaciones económicas, especialmente en situaciones de emergencia. Una visión diametralmente opuesta a la expresada en el DNU cuestionado, en el que se propone como receta a la emergencia la desregulación de importantísimos asuntos de la economía:

“Existen, sin embargo, circunstancias muy especiales en que por la dedicación de la propiedad privada a objetos de intenso interés público y por las condiciones en que ella es explotada, justifican y hacen necesaria la intervención del estado en los precios, en protección de intereses vitales de la comunidad. Cuando por la naturaleza del negocio, por las condiciones físicas en que se desenvuelve o por otra circunstancia semejante, no fuere posible la acción eficiente del regulador común, es decir la competencia, el propietario se hallaría en aptitud de imponer a la sociedad verdaderas exacciones bajo el nombre de precios...Ya no se considera discutible el poder del estado para ejercer eficaz contralor sobre los precios de aquellos servicios que interesan

en alto grado a la sociedad y que por su naturaleza, o por las condiciones en que se prestan, constituyen necesariamente negocios monopolizados”.

Finalmente, y en lo que más nos interesa, la Corte refiere a la característica de transitoriedad de las regulaciones a los derechos durante la emergencia al decir que *“La reglamentación del precio del alquiler no se propone favorecer a unos con perjuicio de otros. Su finalidad es impedir que el uso legítimo de la propiedad se convierta en un abuso perjudicial en alto grado, merced a circunstancias que transitoriamente han suprimido de hecho la libertad de contratar para una de las partes contratantes. **La objeción de parcialidad tendría fundamento si se tratase de una reglamentación permanente...**”.*

En el año 1925 la Corte dictó el fallo “Mango c/Traba”(F. 144:219) el cual es relevante por dos cuestiones vinculadas a los poderes de emergencia: 1) la facultad del Poder Judicial de verificar la situación de emergencia alegada y 2) la transitoriedad de las medidas adoptadas. En este caso, el tribunal declaró la inconstitucionalidad de la ley 11.318 por la cual se habían prolongado las prórrogas de los contratos de locación de inmuebles establecidas por las leyes 11.156 de 1921 y 11.231 de 1923 como medida para hacer frente a la crisis de vivienda persistente en esa época, entendiendo que *“el régimen de emergencia que afecta el derecho de usar y disponer de la propiedad ha sido tolerado por los jueces sólo en consideración al momento de extrema opresión económica de los inquilinos debido a la falta de oferta de habitaciones, y como medida transitoria. Pero ese régimen anormal no encuentra justificativo cuando se convierte de hecho en la norma habitual, y mucho menos cuando está destinado a actuar en un ambiente muy distinto a aquel que dio lugar a la sanción de esas leyes. Es, en efecto, por todos conocido el progresivo aumento en la oferta de locales habitación y comercio producido en los dos últimos años, como puede observarse en los avisos de los diarios relativos a casas y piezas desocupadas, cuyo número induce a pensar que no subsisten las circunstancias de excepción”.*

3. Los poderes de emergencia a partir de la reforma constitucional de 1994

Las notas típicas del poder de policía de emergencia no han cambiado sustancialmente a partir de la reforma constitucional de 1994. En efecto, los recaudos de legalidad y vocación de transitoriedad de las medidas impulsadas continúan siendo exigidas.

El artículo 99. Inc 3 establece la regla de oro al decir que *“El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”.*

Frente a los inequívocos términos utilizados por la Constitución sólo puede concluirse que el poder de policía de emergencia sigue estando en cabeza del Poder Legislativo. Es decir, la alegada situación de emergencia no habilita de por sí al Poder Ejecutivo a emitir disposiciones de carácter legislativo. Una interpretación así convertiría a la tajante regla expresada en un mero enunciado normativo. Esa tesis es confirmada por el mismo artículo 99 inc. 3 al referir que *“solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes...podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia...”*

En ese sentido tiene dicho la CSJN que 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 normativos por medio de un DNU (Fallo “Consumidores Argentinos c/ EN –PEN- Dto. 558/02 –ley 20.091 s/ amparo ley 16.986”). Tampoco a utilizar los DNU con criterios de mera conveniencia. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo no puede derogar las leyes que no le gustan reemplazando al Congreso de la Nación. En el diseño del sistema de frenos y contrapesos, el Poder Ejecutivo interviene en el proceso de formación y sanción de leyes contando con la herramienta del veto. Pero la Constitución no le otorga el poder de derogar leyes con las cuales no está conforme.

A su vez, la doctrina constitucional entiende que *“De ninguna manera se refiere (en relación al art. 99. Inc. 3) a una inconveniencia política por parte del Ejecutivo de conseguir los votos de los representantes del pueblo a favor de una iniciativa legislativa suya. En caso contrario se estaría ordinizando la potestad legislativa del presidente. Como se observa, no se exige necesariamente que el Congreso esté en receso, pues para ese supuesto se cuenta con el remedio de su convocatoria a sesiones extraordinarias”*. (Quiroga Lavié, op. Cit., pág. 1192).

Volviendo al precedente antes citado, luego de hacer una reseña del debate en la Convención Reformadora, la Corte afirmó que no hay *“dudas en cuanto a que la Convención reformadora de 1994 pretendió atenuar el sistema presidencialista, fortaleciendo el rol del Congreso y la mayor independencia del Poder Judicial (confr. en igual sentido “Verrocchi”, Fallos: 322:1726, y sus citas). De manera que es ese el espíritu que deberá guiar a los tribunales de justicia tanto al determinar los alcances que corresponde asignar a las previsiones del art. 99, inciso 3º, de la Constitución Nacional, como al revisar su efectivo cumplimiento por parte del Poder Ejecutivo Nacional en ocasión de dictar un decreto de necesidad y urgencia”*. Así también, con cita al precedente *Verrochi*, la Corte sostuvo que para sostener la validez de un DNU 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.

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.

En efecto, el Decreto cuestionado expresa que se justifica su dictado en razón de darse la situación indicada en el punto 2, sosteniendo que *“la desesperante situación económica..no admite dilaciones y hace que sea imposible esperar el trámite normal de formación y sanción de las leyes”*.

Sin embargo, es fácil advertir que no se encuentran acreditados los presupuestos necesarios para el dictado de DNU ni se trata de un uso de los poderes de emergencia con vocación de transitoriedad.

En primer lugar, las modificaciones introducidas por el Poder Ejecutivo a través del dictado del DNU 70/2023 no se traducen en una decisión de tipo coyuntural destinada a paliar una supuesta situación excepcional, sino que, por el contrario, revisten el carácter de normas permanentes. Por ejemplo, gran parte de su articulado está dedicado a derogar diversas leyes o artículos de leyes aprobadas por el Congreso Nacional. (arts. 4 al 14, 18, 24, 36 al 43, 53 al 58, 90,98,104, 106, 108, 143, 145, 146, 147, 154 al 163, 165 al 176, 178, 179, 180, 221, 247, 249, 258, 259, 263, 264, 265, 267, 274, 280, 294, 319, 327, 348 a 351) y otro tanto a modificarlas de modo sustancial.

La regulación de los reglamentos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional no cambió el carácter transitorio de los poderes de emergencia. En ese sentido, su denominación en el derecho comparado acentúan esa condición. La Constitución de Brasil establece que *“Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República **poderá adotar medidas provisórias**, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”* y la Italiana los denomina *provvedimenti provvisori con forza di legge*.

En esa línea argumental, y a modo de ejemplo, el DNU deroga **la ley 27113** que declara de interés nacional y estratégico la actividad de los laboratorios de producción pública (51 en la actualidad distribuidos en todo el territorio nacional), sin siquiera explicar mínimamente cómo contribuye la adopción de la medida para resolver la situación de emergencia, cuando ha quedado demostrado la altísima importancia que tiene la producción pública de medicamentos para garantizar su

disponibilidad y accesibilidad. ¿Quién va a producir los medicamentos que la industria privada no produce por no ser rentables? Desde esa óptica, es insostenible que en un sistema democrático el Presidente pueda tomar decisiones con fuertes consecuencias para la salud pública sin dar razones suficientes y sin debate alguno.

El DNU también deroga la ley 27551 de regulación del mercado de alquileres, invadiendo facultades expresamente reconocidas por la Constitución Nacional al Poder Legislativo de la Nación en el art. 75 Inc. 12, instaurando un régimen de desregulación previo al fallo Ercolano e incurriendo en una inédita falta de respeto a los procesos de discusión pública y a las decisiones tomadas por el Congreso, ya que el tema fue abordado por ese poder del estado hace tan solo dos meses. Similares consideraciones merecen las reformas introducidas a la legislación laboral.

Por similares motivos que los aquí expuestos, **en el precedente Consumidores Argentinos, el máximo tribunal del país declaró la inconstitucionalidad de un DNU que modificó de forma sustancial la Ley 20.091.**

Como argumentamos al inicio del desarrollo de esta sección, existe una pacífica jurisprudencia del máximo tribunal (Desde el fallo *Ercolano* hasta *Consumidores Argentinos*) en relación a que los poderes de emergencia están llamados a resolver situaciones coyunturales y por ello, deben tener vocación de transitoriedad, aun cuando no se exija un plazo determinado para su duración.

En el precedente “Pino, Seberino y otros c/ Estado Nacional –Ministerio del Interior- s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg.” la CSJN declaró la inconstitucionalidad de un Decreto de Necesidad y Urgencia que elevó el aporte del haber mensual fijado por ley, del sistema previsional de Gendarmería. En el mismo sentido que *Consumidores Argentinos* sostuvo que “*los fundamentos dados por el Poder Ejecutivo Nacional no alcanzan para poner en evidencia que el dictado del decreto en cuestión haya obedecido a la necesidad de adoptar medidas inmediatas para paliar una situación de rigurosa excepcionalidad y urgencia que pusiera en riesgo el normal funcionamiento del sistema previsional de la Gendarmería Nacional sino que, por el contrario, traducen la decisión de modificarlo de manera permanente, sin recorrer el cauce ordinario que la Constitución prevé (arg. Fallos: 322:1726)*”.

Así también, en el fallo TELECOM ARGENTINA SA c/ EN-ENACOM Y OTRO s/PROCESO DE CONOCIMIENTO el Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 8 declaró la inconstitucionalidad de un DNU que introdujo modificaciones de carácter permanente a la ley 27.078.

Todo lo dicho es confirmado por los mismos fundamentos del DNU en cuanto se menciona que “con el fin de corregir la crisis terminal que enfrenta la economía argentina y conjurar el grave riesgo de un deterioro aún mayor y mucho más grave de la situación social y económica, **se debe reconstruir la economía a través de la inmediata eliminación de barreras y restricciones estatales** que impiden su normal desarrollo, promoviendo al mismo tiempo una mayor inserción en el comercio mundial” y que “para revertir la situación de estancamiento y empobrecimiento en que nuestro país se encuentra sumido hace varias décadas, resulta imperiosa la eliminación de numerosas regulaciones que ahogan a las fuerzas productivas de la república”. Lo expresado en la norma cuestionada colisiona directamente con la finalidad de las herramientas de emergencia, que como se dijo anteriormente, pueden ser utilizadas para resolver situaciones transitorias.

En segundo lugar, basta con apenas profundizar en la lectura del Decreto para advertir que no se brinda ningún argumento convincente para justificar por qué motivo reformas de tal magnitud no pueden esperar a ser tratadas en el Congreso, más aún, cuando el PEN podía convocar a sesiones extraordinarias y en uso de las facultades de iniciativa legislativa, enviar los proyectos de ley que considerara. A modo de ejemplo, el DNU no explica por qué no era posible discutir en el Congreso la modificación al régimen legal de tarjetas de crédito, del registro automotor o los contratos de alquileres. Sostener la constitucionalidad del DNU impugnado equivaldría a convalidar la extralimitación del ejercicio de esa potestad desconociendo los propósitos que guiaron a los Convencionales Constituyentes de 1994 a incluirlos en el texto constitucional (Consumidores Argentinos cons. 5).

Prueba de ello es la sanción y publicación del Decreto 76/2023 de Convocatoria a Sesiones Extraordinarias (Boletín Oficial del 26 de diciembre), que comprende una amplia gama de materias a ser tratadas bajo el proyecto de Ley de reforma de las funciones del Estado (según su anexo), incluida la ratificación del DNU 70. En ese sentido, el propio Ejecutivo ha reconocido la posibilidad que tiene el Congreso de tratar temas como los incluidos en esta última norma, lo que acarrea indefectiblemente la invocación de la consecuencia de la doctrina de los actos propios y la obligación del Estado de actuar de buena fe. Por lo demás, va de suyo que es imposible que el Congreso Nacional discuta la modificación de 300 leyes en un día, que es lo que ha traído el DNU impugnado exigiendo que el Congreso se expida por sí o por no en su conjunto. Todo lo que nos lleva a confirmar los graves vicios que se relatarán e impugnarán más adelante.

Por otro lado, muchas de las reformas introducidas por el decreto sencillamente no pueden vincularse a emergencia alguna, siendo por ello palmaria su contradicción con el art. 99 inc. 3 de

la CN. No se advierte cuál podría ser la emergencia que torna necesario modificar la legislación vigente en materia de documentación exigible para circular en automotores (art. 360 del decreto), los requisitos para ser propietario de una aeronave (art. 194), cuestiones vinculadas al registro automotor (art. 352 y sptes.), régimen disciplinario de despachantes de aduana (art. 102), etc.

Pero además, es claro que el Decreto cuestionado no brinda ningún argumento convincente para justificar el impacto de la alegada emergencia en los múltiples y variados temas afectados, por lo que no puede convalidarse. En relación a ello resulta ilustrativo recurrir al temperamento adoptado por la CSJN en el fallo "Asociación Argentina de Compañías de Seguros y otros c/ Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional s/ nulidad de acto administrativo" donde se discutía la validez de un Decreto dictado en el año 2002.

En el caso, diversas compañías de seguro locales cuestionaron la constitucionalidad de un Decreto de Necesidad y Urgencia que permitía que las empresas de transporte aerocomercial nacionales puedan asegurar los riesgos de jurisdicción nacional en compañías aseguradoras del exterior por razones de costos, alegando una situación de crisis económica. Allí, la CSJN sostuvo que *“la admisión 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”* (Cons. 5).

Pero en especial, aun cuando entendió que el DNU *“fue dictado en el contexto de acontecimientos políticos, sociales y económicos que dieron lugar a una de las crisis más agudas en la historia contemporánea de nuestro país”* consideró que la mera referencia a la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos para la formación y sanción de leyes sin aportar *“ningún elemento que permita al Tribunal llegar a la convicción de que el complejo contexto económico general en el que fue dictado el decreto 1654/2002 haya afectado al sector de transporte aerocomercial de forma tal que exigiera, a los efectos de salvaguardar los intereses generales de la sociedad, un reordenamiento y regularización que no pudiera ser implementado por los cauces ordinarios que la Constitución Nacional prevé”* no alcanzaba para convalidar el DNU. Así, resolvió que *“En ese contexto, no es posible concluir en que fuera necesaria la adopción de medidas inmediatas pues no se ha demostrado el riesgo existente en el sector ni cómo, en su caso, podría comprometer el interés general. Por esas razones, no cabe tener por configurada en el sub examine -tal como postulan los decretos impugnados- la existencia de circunstancias fácticas que el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional, describe con rigor de vocabulario (Fallos: 322:1726 cit.), circunstancia que pone de manifiesto la invalidez constitucional de los decretos impugnados”*.

4. El DNU como regla

Como corolario de todo lo expuesto, también debemos señalar que el DNU N° 70/2023 resulta inconstitucional por trastocar el principio de legalidad, y el carácter excepcional de los reglamentos de necesidad y urgencia, al introducir una amplia serie de reformas, en gran cantidad de materias legislativas, incluyendo los códigos de fondo, convirtiendo así lo que debe ser una excepción, es decir, el dictado de un DNU, en la regla para la modificación de las leyes de la Nación.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia de la CSJN son contundentes en cuanto a que la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia es excepcional, y a que existe un principio general contrario al ejercicio de facultades legislativas por parte del Presidente. Es decir que el dictado de un DNU es excepcional, y la regla es el ejercicio de las competencias legislativas, valga la redundancia, por parte del Poder Legislativo.

Así, Gordillo explica que **“La admisibilidad del reglamento de necesidad y urgencia es excepcional. Fue de antaño admitido a pesar de que no estaba previsto en la Constitución, en base al ‘estado de necesidad.’ Ahora bien, la Constitución de 1994 mantiene, como regla, la prohibición de que el Poder Ejecutivo emita disposiciones de carácter legislativo”** (Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As., 2009, pág. VII-26, énfasis agregado).

A la misma conclusión llega Ekmekdjian: **“Con relación al texto constitucional actual, comenzaremos recordando que los decretos de necesidad y urgencia, antes de la reforma constitucional de 1994 no tenían habilitación normativa alguna. Luego de la reforma, aparece una habilitación normativa, en el inciso que estamos estudiando, pero ésta es muy limitada, como veremos... El segundo párrafo de este inciso comienza con una declaración contundente: el Poder Ejecutivo no podrá ‘en ningún caso’, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”** (Ekmekdjian, Miguel Ángel, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo V, Abeledo Perrot, Bs. As., 2016, énfasis agregado).

Estas nociones también han sido receptadas, reiteradamente, por la jurisprudencia de la CSJN. Así, en el ya referido precedente “Consumidores Argentinos”, la Corte destacó especialmente la excepcionalidad y la interpretación restrictiva que corresponde asignar a esta facultad del Poder Ejecutivo, con expresa referencia a la intención del legislador constituyente de 1994:

“El dato relevante para la decisión fue la sistemática extralimitación del ejercicio de tal facultad por parte de los titulares del Poder Ejecutivo. Si bien es cierto que la Constitución formal no receptaba norma alguna en tal sentido, la realidad institucional mostraba aquella tendencia y su consecuencia natural, que no era otra que el debilitamiento del sistema republicano democrático. Por tal razón, y con la convicción de que el ejercicio legítimo del poder y la plena vigencia de las instituciones requieren la optimización del accionar político mediante la incorporación de reglas de estructura y funcionamiento que garanticen la transparencia, la celeridad y la eficacia, **los convencionales constituyentes consideraron conveniente reglar en forma explícita aquella facultad, sustentando tal decisión en la necesidad de introducir parámetros de interpretación restrictiva y que se adecuen a las normas, valores y principios del sistema constitucional argentino** (Debate Parlamentario de la ley 24.309 de Declaración de la necesidad de la reforma - Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación- diciembre 21 y 22 de 1993 -págs. 4093/4110-)” (Fallos 333:633, énfasis agregado).

“En tal sentido, la reforma constitucional enunció entre sus objetivos el de “atenuar el presidencialismo”, al mismo tiempo que consignó la necesidad de “modernizar y fortalecer el Congreso” y “fortalecer los mecanismos de control”, todo ello directamente relacionado con el fin de “perfeccionar el equilibrio de poderes”. La metodología a la que se acudió fue la de incorporar ciertas facultades excepcionales de los poderes constituidos, con el fundamento de que aquélla significaba la institucionalización de los mecanismos de control a los que se los sometía” (Ibid.).

Y, más claramente aún, con referencia a lo expuesto en la Convención por el convencional Paixao: **“el conjunto de reformas ”...significa asumir como hecho que la actual etapa histórica de la Argentina no es la etapa del hiper presidencialismo al servicio de la organización nacional, sino la de una descentralización del poder que posibilite un avance armónico y por consenso de la mayor cantidad posible de integrantes de la sociedad política...”** (“Diario de Sesiones...”, *op. cit.*, Tomo II, págs. 2211/2212)” (Ibid.).

La Corte fue contundente en este precedente al que nos venimos refiriendo en que estas nociones necesariamente deben presidir todo análisis de los alcances que corresponde asignar a la facultad incorporada en el art. 99, inc. 3°, CN.

Para mencionar tan solo algunos otros ejemplos, en Fallos 338:1048 se destacó que “La admisión 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, en tanto para el ejercicio 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, siendo atribución de la Corte evaluar, en cada caso concreto, el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos que reúnan tan excepcionales presupuestos”.

A su vez, en Fallos 342:1591, el máximo tribunal reafirmó que **“La letra del texto constitucional (artículos 99, inciso tercero y 76) refleja sin ambigüedades la decisión que tomó la Convención Constituyente de 1994 de, por una parte, mantener el principio general contrario al ejercicio de facultades legislativas por el Presidente como una práctica normal y, por la otra, de introducir mayores precisiones sobre las condiciones excepcionales en que ello sí puede tener lugar”** (el subrayado es propio).

El decreto que aquí impugnamos resulta completamente contrario a todos y cada uno de estos principios, como hemos explicado a lo largo de esta presentación. Convierte a la excepcionalísima facultad de dictar Decretos de Necesidad y Urgencia en la regla en materia de reforma legislativa. Introduce cientos de modificaciones a leyes dictadas por el congreso, incluyendo los códigos de fondo, incorpora disposiciones que nada tienen de transitorias, varias de las cuales ni siquiera pueden vincularse con emergencia alguna, y, en definitiva, transforma el ejercicio de facultades legislativas por parte del Presidente en una práctica normal, contrariando de este modo tanto la letra como el espíritu del art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional.

5. Los estándares interamericanos en materia de emergencia pública

Todo lo mencionado es **consistente también con los estándares internacionales de derechos humanos vinculados a las restricciones de derechos en situaciones de emergencia**. En ese sentido la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** ha afirmado que *“el Estado de Derecho en un sistema democrático implica una división de las funciones de los poderes del Estado- y, a la vez, un sistema de controles para el ejercicio de dichas funciones. **Este sistema de control institucional debe garantizarse con particular énfasis en los contextos de emergencia**”*² al mismo tiempo que señaló que *“es fundamental que los Estados aseguren que restricciones como las indicadas y cualquier otra que sea impuesta a un derecho en este contexto, sean necesarias en una sociedad democrática, atiendan los criterios de criterios de legalidad,*

² CIDH. Pandemia y derechos humanos. Parr. 28

*finalidad legítima, idoneidad y, por ende, estrictamente proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la vida y la salud. Asimismo, la CIDH recuerda que cualquier restricción adoptada debe considerar de manera particular los efectos que tiene sobre los grupos más vulnerables y asegurar que su impacto no sea especialmente desproporcionado mediante la adopción de medidas positivas*³.

Sin embargo, las reformas realizadas no cumplen con los estándares mencionados ya que en primer lugar, se ha violado el principio de legalidad. En ese sentido, vale recordar que en la Opinión Consultiva nro. 6, la Corte IDH, determinó en su parte resolutive que *“la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”*.

En segundo lugar, el decreto no fundamenta adecuadamente por qué es necesario realizar las múltiples modificaciones contenidas en el Decreto para alcanzar la finalidad proclamada de *“corregir la crisis terminal que enfrenta la economía argentina”*.

Tampoco se explica de qué modo las reformas realizadas son idóneas para alcanzar los problemas identificados. Por caso, no se explica cómo la extensión del periodo de prueba en los contratos laborales, el pago de indemnizaciones en cuotas, o la posibilidad de realizar contratos de locación de inmuebles con destino habitacional en moneda extranjera podría contribuir a reducir el hambre infantil o el déficit fiscal.

A su vez, ni una palabra encontramos en el decreto impugnado en relación a medidas tendientes a proteger a los sectores más vulnerables de la población respecto del impacto de las decisiones adoptadas (v.gr., en materia de alquileres, indemnizaciones laborales, etc.).

Por último, resulta útil atender a lo expresado por la CIDH en el informe antes citado publicado en el contexto de la pandemia por Covid-19. Allí, sostuvo que la finalidad de protección de la salud no puede ser invocada de manera ambigua o abusiva para desatender las obligaciones del Estado respecto a los derechos humanos y que el Estado que pretenda imponer una restricción de este tipo tiene la carga de probar que satisface el principio de legalidad, que es idónea para alcanzar

³ Idem. Parr. 35

este fin, que no existen medios menos lesivos para alcanzarla y que la afectación ocasionada no resulta más perjudicial para el derecho que sea afectado, que el beneficio obtenido⁴.

6. Desviación de poder

Lo antedicho demuestra, además, que el dictado del decreto aquí impugnado implica una evidente desviación de poder, en tanto el Poder Ejecutivo se vale de las previsiones constitucionales aplicables para dictarlo, en concreto las del art. 99, inc. 3° de la Constitución Nacional, pero lo hace con una finalidad que es totalmente opuesta a la de dicha norma.

Como hemos demostrado, la finalidad, el objetivo de la introducción del artículo citado por parte de la Convención Constituyente de 1994 no fue otra que la de sentar un claro principio general que prohíbe al Poder Ejecutivo ejercer facultades legislativas, sujeto a un ámbito sumamente limitado de excepciones, con toda una serie de requisitos como la existencia de un supuesto de emergencia, la prohibición de determinadas materias, etc. Un principio general *“contrario al ejercicio de facultades legislativas por el Presidente como una práctica normal”*, como lo señaló la Corte Suprema en los precedentes antes citados.

No resulta difícil advertir que el Decreto que impugnamos en esta acción persigue objetivos lisa y llanamente contrapuestos a esta clara finalidad del legislador constitucional, al emplear la acotada herramienta prevista en el art. 99, inc. 3°, CN para introducir una amplia gama de reformas legislativas que nada tienen de transitorias, que tienden, más que a lidiar con una emergencia concreta, a introducir *“un programa integral de reformas económicas”* (como leemos en los considerandos del reglamento en cuestión).

La noción de desviación de poder constituye un límite a la discrecionalidad administrativa, de base directa constitucional y racional. En ese sentido se ha señalado que:

“La decisión será también ilegítima si el funcionario actúa con “desviación de poder,” sea: a) Por actuar con un fin personal (venganza, favoritismo, etc.); b) con un fin administrativo, pero no el querido por la ley: Si la ley lo autoriza a adoptar determinada medida (por ejemplo, el cobro de multas por ciertas infracciones), teniendo en vista una finalidad específica (en el caso, evitar la comisión de nuevas infracciones), será desviado, y con ello ilegítimo, el acto que la adopte con una finalidad distinta (por ejemplo, para tratar de recaudar los mayores fondos

⁴ CIDH. Pandemia y derechos humanos. Parr. 37

posibles para determinadas obras comunales.)” (Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, Tomo VIII: Teoría General del Derecho Administrativo, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2013, pág. 232, el destacado es propio).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha valido de este concepto para descalificar el empleo de figuras jurídicas relativas a contrataciones transitorias para encubrir designaciones permanentes en la Administración: *"la demandada utilizó figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales, con una evidente desviación de poder que tuvo como objetivo encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado"* (Fallos: 333:311, énfasis agregado).

Estas nociones resultan plenamente aplicables al ámbito del Derecho Público en general, y al Derecho Constitucional en particular, y descalifican el empleo de atribuciones constitucionales con finalidades decididamente opuestas a las que motivaron su inclusión en el texto de la norma fundamental. Se trata, en definitiva, de una aplicación específica, en estos ámbitos, del concepto de abuso de derecho.

Recordemos que el art. 10 del Código Civil y Comercial de la Nación prevé dicha figura, al establecer que *"La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos. Se considera tal el que contraría los fines del ordenamiento jurídico..."*.

Al respecto consideramos pertinente traer a colación la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia en la materia: *"la Corte Constitucional hizo alusión al abuso del derecho pero no desde el entendimiento de esta figura ya analizado por el derecho privado, sino como un "abuso del derecho constitucional", en el sentido de referirse a la utilización por parte del Estado de normas constitucionales para ejercer competencias extraordinarias. Con base en ello, afirmó que la figura del abuso del derecho se refiere a "(...) ciertas situaciones en las cuales las normas jurídicas son aplicadas de tal manera que se desvirtúa el objetivo jurídico que persigue la norma, y esto es justamente lo que sucede cuando la norma del estado de excepción es aplicada estratégicamente para solucionar problemas sociales menores o problemas políticos"* (Sentencia C-258/13, disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-258-13.htm>).

Del mismo modo, el decreto aquí cuestionado desvirtúa totalmente el objetivo jurídico perseguido por el art. 99, inc. 3° de la CN, al valerse de una facultad introducida para ser excepcional a los efectos de sancionar reformas permanentes en los más diversos ámbitos

del derecho local. Al utilizar previsiones introducidas para limitar la práctica inmediatamente anterior a la reforma del '94 en materia de reglamentos de necesidad y urgencia, con la finalidad de emplear este tipo de decretos de un modo mucho más amplio y para nada restrictivo. Al convertir, insistimos, al decreto de necesidad y urgencia en la regla en materia de reforma legislativa.

VII. LA OBLIGACIÓN DE TODOS LOS ÓRGANOS DEL ESTADO DE REALIZAR UN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

El objetivo de este apartado es poner en evidencia que las modificaciones y derogaciones normativas llevadas a cabo mediante el DNU cuestionado no parecen responder a finalidades constitucionalmente aceptables ni estar orientadas por estándares internacionales de derechos humanos, sino todo lo contrario. Principalmente en el ámbito del derecho laboral, el derecho a la vivienda adecuada y el derecho a la salud.

En ese sentido, no puede dejar de señalarse que el Poder Ejecutivo Nacional, además de tener la obligación de dar cumplimiento a los recaudos constitucionales para el dictado de este tipo de normas, debía realizar un adecuado control de convencionalidad por cuanto, tiene dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos que el artículo 2 de la Convención Americana establece la obligación general de todo Estado Parte de adecuar su derecho interno a sus disposiciones para garantizar los derechos en ella reconocidos (Párr. 206. Cabrera García y Montiel Flores vs. México) y que la obligación de realizar un adecuado control de convencionalidad **“es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial”** (Párr. 239. Caso Gelman Vs. Uruguay)

Sin embargo, como se explicará a continuación, el P.E.N no ha realizado un adecuado control de convencionalidad y con el dictado del D.N.U ha incumplido su obligación internacional de adecuar el derecho interno a fin de respetar y garantizar los derechos humanos. De hecho, omite toda consideración que los pondere como norte de la regulación del Estado.

1. Derecho a la vivienda adecuada

En relación al derecho a la vivienda el DNU deroga la ley 27551 de regulación de los contratos de alquiler con fines habitacionales y modifica el Código Civil y Comercial de la Nación. Ya no existe, por ejemplo, plazo mínimo para los contratos, ni reglas protectorias para las actualizaciones. Tampoco existe un índice definido, sino que se pacta entre las partes. La única especificación que se agrega al régimen anterior, es perjudicial para el inquilino o inquilina: establece una multa del 10% del valor del total de los alquileres del tiempo remanente del alquiler en caso que el inquilino o inquilina quiera rescindir el contrato antes de tiempo. También se establece que las partes podrán pactar el ajuste del valor de los alquileres y será válido el uso de cualquier índice pactado por las partes, público o privado, expresado en la misma moneda en la que se pactaron los alquileres. También se deroga el deber de fijar el valor de los contratos en moneda nacional y los alquileres podrán establecerse en moneda de curso legal o en moneda extranjera, al libre arbitrio de las partes. **Además**, se deroga el deber del locador de pagar las mejoras necesarias hechas por el locatario a la cosa locada. Se deroga la posibilidad de ofrecer por lo menos 2 tipos diferentes de garantías al propietario. Se deroga la prohibición de exigir depósitos de garantía o exigencias asimilables, por cantidad mayor del importe equivalente al primer mes de alquiler. La ley establecía que el depósito de garantía era devuelto mediante la entrega de una suma equivalente al precio del último mes de la locación. Finalmente, las partes pueden determinar libremente las cantidades y moneda entregadas en concepto de fianza o depósito en garantía, y la forma en que serán devueltas al finalizar la locación.

La reforma realizada en esta materia no solo constituye uno de los ejes más llamativos del Decreto: 1) se elimina una ley que regula una materia expresamente mencionada en el artículo 75 inc. 12 de la Constitución Nacional, 2) la ley había recibido modificaciones por parte del Poder Legislativo en el mes de octubre de este año (2023) por lo cual el Poder Ejecutivo lisa y llanamente reemplazo la voluntad del legislador por su propia voluntad, 3) coloca a la parte más débil de la relación contractual en una situación de absoluta desprotección.

La reforma realizada contraviene la obligación general de protección de los derechos humanos, y afecta gravemente el derecho a la vivienda de las personas. En especial, al derogar el índice de actualización de los contratos de alquiler fijado en la legislación anterior, y dejar la cuestión librada a la voluntad de las partes, se elimina la única disposición normativa que protegía a los inquilinos frente a la posibilidad de aumentos desproporcionados en el precio que pagan por el alquiler de su vivienda.

Esta reforma legislativa se contrapone abiertamente con el derecho a una vivienda adecuada, garantizado por el art. 11, párr. 1°, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y también con los estándares fijados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, órgano de interpretación del tratado citado.

En su Observación General nro. 4, el Comité se refirió al derecho a una vivienda adecuada, destacando que se trata de un derecho humano de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales, e incluyó dentro del ámbito de protección de este derecho una serie de factores que hacen a la noción de adecuación.

Entre ellos, destacó: *“c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. **De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres.** En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales”* (énfasis agregado).

Fácil es advertir que el decreto aquí cuestionado resulta incompatible con estos estándares, en tanto se elimina la única normativa cuyo propósito era el de proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los alquileres, sin establecerse ninguna medida para suplir esa derogación.

2. El derecho al trabajo y la regresividad en la protección contra el despido discriminatorio.

En materia de derechos laborales las modificaciones realizadas a las leyes laborales, además de violar el principio de legalidad establecido en el art. 75 inc 12 y en el art. 14 bis, y revestir carácter permanente como ya se dijo, violan el principio de no regresividad, afectan el derecho de propiedad y desconocen los estándares internacionales de protección de derechos y humanos y la

jurisprudencia de la CSJN en materia de protección contra el despido arbitrario y discriminatorio, en especial, el estándar de distribución probatoria establecido en el fallo Pellicori y Sisnero, y el estándar de reparación integral fijado en el fallo Álvarez, Maximiliano y otros c/Cenconsud S.A s/ acción de amparo.

El DNU modifica y deroga distintas leyes laborales. Las modificaciones se dan tanto en el ámbito de las relaciones individuales de trabajo, como en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo y la actividad sindical. La extensión del período de prueba, la eliminación de multas por falta de registración, eliminación de las indemnizaciones por trabajo no registrado, la eliminación de la presunción de contrato de trabajo para prestadores de servicios con facturación a un mismo empleador, la posibilidad de eliminar las relaciones de dependencia en establecimientos de hasta 5 trabajadores, y la carga probatoria de despido discriminatorio en cabeza del trabajador constituyen modificaciones regresivas. En particular, la reforma incluye:

- La modificación de base de cálculo indemnizatorio: se eliminan conceptos salariales de la base de cálculo, por lo cual el monto de la indemnización es menor. Se induce a que, por vía de negociación colectiva, se vaya a un sistema de fondo de cese laboral al estilo de la construcción.
- Se amplía el período de prueba a 8 meses (de los 3 actuales).
- Se crea una indemnización agravada para los despidos discriminatorios que deberá ser probada por el trabajador despedido
- Se eliminan las indemnizaciones por trabajo no registrado, por falsedad en la consignación de la fecha de ingreso del trabajador, y por consignación de un monto inferior de la remuneración real percibida. En consecuencia, también quedan derogadas las reglas restantes en cuanto al procedimiento para reclamarlas, exenciones de pago en caso de regularización y casos de despido durante el reclamo.
- Se abre la puerta a desregular totalmente la jornada laboral vía negociación colectiva, con el único límite de 12 horas de descanso entre jornada y jornada. Esto implica que se pueden eliminar los recargos por la realización de horas extras.
- Se deroga la doble indemnización de trabajadoras de casas particulares no registradas.
- Se modifica la presunción de existencia de un contrato de trabajo en el caso de prestación de servicios y facturación periódica.

- Se le otorga el derecho a las PyMES para pagar las sentencias laborales condenatorias en 12 cuotas.

La reforma realizada vulnera estándares constitucionales vinculados a la protección contra el despido arbitrario y disminuye la protección contra el despido discriminatorio en franca violación con los criterios expuestos por la CSJN en precedentes que a continuación se mencionan.

La carga de probar el motivo discriminatorio de un despido exclusivamente en cabeza del trabajador establecido en el art. 82 del Decreto viola las reglas probatorias diseñadas por la CSJN para casos de alegada discriminación.

De conformidad con un consolidado criterio jurisprudencial creado por la Corte Suprema de EE.UU en el caso *McDonnell Douglas Corp. v. Green* y adoptado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en diversos casos de alegada discriminación, si la parte actora acredita indicios que permitan inferir un trato discriminatorio, es la parte demandada la que deberá probar que no existió discriminación, porque de lo contrario dichos indicios se tendrán por cierto.

Este criterio jurisprudencial de cargas probatorias dinámicas está orientado a resolver los problemas asociados a las dificultades para probar la existencia de actos discriminatorios y allanar el camino a la parte que se encuentra en peor posición probatoria.

En el caso *Sisnero Mirtha c/ Taldelva SRL y otros s/ amparo* la CSJN afirmó que *“la discriminación no suele manifestarse de forma abierta y claramente identificable; de allí que su prueba con frecuencia resulte compleja. Lo más habitual es que la discriminación sea una acción más presunta que patente... Para compensar estas dificultades, en el precedente citado el Tribunal ha elaborado el estándar probatorio aplicable a estas situaciones. Según se señaló en esa ocasión, para la parte que invoca un acto discriminatorio, es suficiente con la acreditación de hechos que, prima facie evaluados, resulten idóneos para inducir su existencia, caso en el cual corresponderá al demandado, a quien se reprocha la comisión del trato impugnado, la prueba de que éste tuvo como causa un motivo objetivo y razonable ajeno a toda discriminación.*

Como puede apreciarse, de acuerdo a la regla probatoria adoptada por la Corte Suprema, si la parte actora puede acreditar la existencia de hechos de los que pueda presumirse su carácter discriminatorio, corresponderá a la demandada la prueba de su inexistencia. El mismo criterio fue adoptado por la Corte en el caso *Pellicori, Liliana S. c. Colegio Público de Abogados de la Capital Federal* vinculado a un despido de carácter discriminatorio. Allí, el tribunal sostuvo que *“en casos como el que se resuelve, resulta suficiente para la parte que afirma ser víctima de una acto*

discriminatorio, con la acreditación de hechos que, prima facie evaluados, se presenten idóneos para inducir su existencia, caso en el cual corresponderá al demandado a quien se reprocha la comisión del trato impugnado, la prueba de que éste tuvo como causa un motivo objetivo y razonable ajeno a toda discriminación”.

Además del estándar de carga probatoria adoptado por la CSJN, en el precedente *Álvarez, Maximiliano y otros c/ Cencosud S.A. s/ acción de amparo*, la Corte hizo lugar a un pedido de reincorporación en su puesto de trabajo de un grupo de trabajadores despedidos discriminatoriamente, con base en la ley 23592. Por lo cual, la medida reparatoria dispuesta por el art. 82 no satisface el estándar reparatorio fijado por el máximo tribunal del país.

La modificación de base de cálculo indemnizatorio eliminando conceptos salariales y la extensión del periodo de prueba también constituyen reformas regresivas que vulneran el derecho al trabajo que comprende el derecho a la protección contra el despido arbitrario y el derecho de propiedad de los/as trabajadores/as, establecidos en los artículo 14 bis y 17 de la C.N y 6 del Pacto DESC. El Comité DESC en su Obs. Gral. N° 18 afirmó que *“Las obligaciones de proteger el derecho al trabajo incluyen, entre otras, los deberes de los Estados Partes de aprobar la legislación o de adoptar otras medidas que garanticen el igual acceso al trabajo y a capacitación y garantizar que las medidas de privatización no socavan los derechos de los trabajadores. Las medidas específicas para aumentar la flexibilidad de los mercados laborales no deben restar estabilidad al empleo o reducir la protección social del trabajador”*. A la luz de la Observación General citada, el aumento del periodo de prueba constituye una disminución de la estabilidad del empleo.

3. Derecho a la salud y derogación de la ley 27113

En materia de derecho a la salud, al derogar la ley 27113 que declara de interés nacional y estratégico la actividad de los laboratorios de producción pública, deja la producción de medicamentos totalmente en manos del sector privado, bajo la lógica exclusiva de la rentabilidad.

Los laboratorios públicos desarrollan y producen muchos de los medicamentos que se distribuyen a través del programa Remediar. Producen medicamentos prioritarios para la atención primaria de la salud y enfermedades crónicas, y también aquellos que no suelen ser rentables. Abastecen al sistema público de salud con paracetamol, ibuprofeno, metformina, losartan, enalapril para la presión, tuberculostáticos, misoprostol y mifepristona.

La derogación del régimen legal mencionado constituye una clara regresión en relación a la obligación de garantizar la disponibilidad y accesibilidad a los medicamentos (Obs. Gral. 14 Comité DESC) y no parece estar orientada por ningún objetivo constitucionalmente aceptable.

VIII. INCONSTITUCIONALIDAD DE ART 24 LEY 26122

Por otro lado, ante la eventualidad de que alguna de las Cámaras del Poder Legislativo Nacional ratifique el reglamento aquí impugnado, dejamos planteada desde ya la inconstitucionalidad de la Ley N° 26.122, en especial su art. 24, en tanto establece que *“El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia”*.

Esta disposición legislativa resulta incompatible con la Constitución Nacional, como seguidamente explicaremos.

El artículo 99.3 de la Constitución Nacional dispone expresamente que la Comisión Bicameral Permanente allí prevista *“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”*.

Así, ambas Cámaras deben dar tratamiento al decreto sometido a consideración por parte del Poder Ejecutivo. La ratificación por una de las Cámaras no implica la ratificación del decreto por parte del Congreso Nacional ni, mucho menos, le confiere legitimidad como acto democrático de gobierno.

En ese sentido, la ley 26.122, presenta graves defectos de constitucionalidad en punto a la posibilidad de que un decreto de necesidad y urgencia sea considerado válido cuando una sola de las Cámaras emita su opinión positiva respecto de la validez de su dictado, o en tanto ambas Cámaras no lo rechacen expresamente.

Los artículos 22 y 24 de la ley mencionada, en efecto, disponen que *“el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso...”* y que *“el rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación...”*.

La inconstitucionalidad de la norma es palmaria, dado que, si bien no consagra expresamente la aprobación tácita de los decretos de necesidad y urgencia, la adopta implícitamente y en la práctica: si el Congreso no se pronuncia, el decreto permanece

vigente, transgrediéndose así la disposición del artículo 82 de la Constitución Nacional en tanto veda la sanción tácita o ficta en el marco del proceso de sanción de las leyes.

La incompatibilidad con el texto constitucional de una norma que admite la aprobación de decretos de necesidad y urgencia a través del silencio legislativo, como veremos, ha sido señalada por la doctrina, en función del mencionado artículo 82, que dispone *“la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”*.

Es que, ello es precisamente lo que ocurre con la sanción de la ley 26.122: se establece un procedimiento que autoriza la aprobación tácita de los decretos de necesidad y urgencia por parte del poder legislativo, en franca contradicción con el precepto constitucional.

En ese sentido, insistimos, **el art. 82 CN prohíbe interpretar en sentido positivo el silencio del poder legislativo, lo que resulta absolutamente incompatible con los artículos 22 y 24 de la ley citada, que exigen para el rechazo de un decreto de necesidad y urgencia el rechazo expreso de ambas Cámaras del Congreso y conllevan que una prolongación temporal del silencio implique que continúe la vigencia del decreto.**

La situación es advertida con claridad por Félix Loñ, quien apunta: *“Si bien la norma [ley 26.122] en ningún momento establece una aprobación ficta o tácita de los decretos de necesidad y urgencia, en la práctica ésa es la solución a la que se llega. En efecto, dado que el decreto tendrá vigencia, siempre y cuando no sea rechazado por ambas Cámaras y que no se establece un plazo dentro del cual éstas deberán pronunciarse sobre el mismo, la prolongación en el tiempo del silencio del Congreso implica, en la práctica, una aprobación ficta que, precisamente, se encuentra específicamente prohibida en el artículo 82 de la CN”*.⁵

Más aún, la incompatibilidad de un precepto que consagre la aprobación tácita de los decretos de necesidad y urgencia con la Constitución ya había sido advertida por la doctrina con anterioridad a la sanción de la ley que nos ocupa, en función de la prohibición contenida en el artículo 82 CN.

En esa línea, señalaba Bidart Campos que: *“la ley reglamentaria del trámite y los alcances de la intervención final del congreso nunca puede establecer que el silencio del mismo significa aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia, ya que el art. 82 contiene una norma, que reputamos general para todos los casos y para cualquiera, conforme a la cual la*

⁵ Loñ, Félix, “Decretos de necesidad y urgencia”, en La Ley, t. 2010-B, p. 826.

*voluntad de cada cámara debe manifestarse expresamente, agregando para disipar cualquier duda que ‘se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta’*⁶ (El destacado nos pertenece).

En sentido coincidente, y aportando argumentos adicionales, Pérez Hualde destaca que no existe, respecto del Poder Legislativo, una norma similar a la del artículo 80 de la CN, que le impone al Poder Ejecutivo la interpretación positiva de su silencio en el caso de proyectos de ley enviados por el Congreso y no devueltos por éste dentro de los diez días útiles.

Más aún, el autor señala que *“al contrario, existe la norma inversa a favor de la interpretación negativa del silencio del Poder Legislativo en el nuevo art. 82, C.N.”*. Así las cosas **“forzosamente debe estarse a que el silencio del Legislativo se interpreta en sentido negativo y de rechazo del decreto de necesidad y urgencia”**.⁷

En la misma postura se enrola Gordillo, quien señala que el texto del art. 99 inc. 3 de la CN excluye la posibilidad de aprobación ficta o tácita de un decreto de necesidad y urgencia a través del silencio legislativo. Sostiene así que: *“si no se dan los recaudos de fondo y de forma para su validez el reglamento cae automáticamente, porque el ‘expreso tratamiento’ requerido por la Constitución no puede interpretarse de otro modo que su ratificación o modificación legal. A falta de tratamiento y resolución legislativa, cabe entender que la decisión parlamentaria es no sostenerlo: no existe en el texto de esa norma constitucional aprobación tácita del reglamento de necesidad y urgencia”*⁸ (El destacado nos pertenece).

Al punto resulta claramente aplicable el principio general sentado en el artículo 82 de la Constitución, *“pensado específica y principalmente para este supuesto”* (ver Gordillo, Agustín, op. cit.), en tanto establece que *“la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”*. En esa línea, si se excluye la sanción tácita del procedimiento para la sanción de las leyes, con mucha más razón debe tenérsela por inaplicable a los decretos de necesidad y urgencia, de jerarquía netamente inferior a aquellas.

Esa, y no otra, fue la intención del legislador constitucional de 1994. Por ejemplo, el convencional Ortiz Pelegrini manifestó: *“En esta etapa legislativa el diseño constitucional nos coloca en el marco del Poder Legislativo que... [con remisión expresa al artículo 82 de la Constitución Nacional]*

⁶ Bidart Campos, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, tomo III, Buenos Aires, Ediar, 2008, pág. 251

⁷ Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia: límites y control*, Buenos Aires, Depalma, 1995, pág. 244.

⁸ Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1997, p. VII-50

tiene obligación de expresarse. En todos los casos ha sido prohibida la sanción ficta o tácita...". Y más claramente aún, dijo "No podrá haber más decretos con el silencio del Congreso, que deberá hablar, decir y expresarse, según la Constitución, con lo cual derogamos para siempre la triste doctrina sentada en el caso Peralta, que le dio valor positivo al silencio como expresión del Congreso. No hay más silencio del Congreso que pueda interpretarse como consentimiento al Poder Ejecutivo... El caso Peralta ha fenecido, ha muerto".

Como vemos, la aprobación tácita prevista por la ley 26.122 no sólo contraria flagrantemente la letra de la Constitución Nacional, sino que es también incompatible con la interpretación de la misma a través de la intención del constituyente.

A esta argumentación podría oponerse que la norma citada sostiene que las Cámaras deben abocarse al expreso e inmediato tratamiento del DNU si vencido el plazo legal (10 días hábiles) la Comisión Bicameral no emitió dictamen. No obstante, como destaca la doctrina, se trata de una aseveración meramente simbólica, porque no se contempla un plazo dentro del cual las Cámaras deban pronunciarse, vencido el cual el silencio implique el rechazo del dispositivo legal.⁹

Más aún, si se acepta la constitucionalidad del artículo 24 de la ley 26.122, la consecuencia es que **el presidente puede lograr la aprobación de un DNU con la sola voluntad de una de las Cámaras, toda vez que si una Cámara aprueba el decreto, por más que la otra lo rechace este no perderá vigencia. Esto a todas luces se opone al precepto constitucional del art. 99 inc. 3, que en ningún momento permite que la aprobación de una sola de las Cámaras baste para consagrar el decreto.**¹⁰

En esa línea, la ley 26.122 es incompatible con el mentado artículo de la norma fundamental, que exige el "expreso tratamiento" por parte de cada una de las Cámaras, lo que no tendría ningún sentido si la aprobación de una basta para convalidar el reglamento del Ejecutivo.

Como se advierte, además, la ley 26.122 le exigiría menos a un decreto de necesidad y urgencia que lo que se requiere de una ley. En la Argentina las leyes deben ser aprobadas por ambas Cámaras; si una rechaza un proyecto de ley o no se pronuncia, dicho proyecto no se convertirá en ley de la República. El establecimiento de menores exigencias democráticas a un decreto de necesidad y urgencia es incompatible con lo normado por la Constitución.

⁹ Ver Loñ Félix, op. cit.

¹⁰ Ver Loñ Félix, op. cit.

De este modo, los decretos de necesidad y urgencia, que, como se dijo, son una expresión excepcionalísima del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo, exigen para ser tenidos por válidos el pronunciamiento expreso y afirmativo de ambas Cámaras del Congreso Nacional.

En estos términos, dejamos planteada la inconstitucionalidad de la ley 26.122, en especial su art. 24, para el hipotético caso de que, en el futuro, alguna de las Cámaras del Congreso apruebe el decreto que impugnamos en este escrito.

IX. EL INELUDIBLE CONTROL JUDICIAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA

Por otra parte, y más allá de la inconstitucionalidad de la ley 26.122 que dejamos planteada, cabe recordar que la votación afirmativa por parte del Congreso Nacional – inclusive de ambas Cámaras- **no resulta idónea para subsanar los vicios de un decreto de necesidad y urgencia dictado en contravención de lo dispuesto por la Constitución Nacional y no exime la obligación de los tribunales de justicia de realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad en el marco de sus competencias.**

Si en un caso en particular no se verifican las circunstancias excepcionales de necesidad y urgencia para que el Poder Ejecutivo ejerza facultades legislativas y la imposibilidad de que el Congreso sesione para seguir el camino ordinario en la formación de las leyes, el decreto no puede gozar de validez, aunque luego sea ratificado por el Poder Legislativo.

El incumplimiento de los requisitos especiales exigidos por el artículo 99.3 para el ejercicio de esta función excepcionalísima, no es posible de ser subsanado por medio de ratificación legislativa y debe ser controlado por el Poder Judicial. Porque una cosa es el control político que la Constitución pone en manos del Congreso respecto de estos decretos y otra el control de constitucionalidad que deben efectuar los jueces. Se trata de dos controles diferentes e independientes entre sí.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 99.3 de la Constitución, el control del cumplimiento de los requisitos formales y sustanciales para el dictado de los decretos de necesidad y urgencia le corresponde, en primer lugar, a la Comisión Bicameral Permanente y, luego, al plenario de cada Cámara del Congreso Nacional la que deberá votar si ratifica o rechaza el decreto. Se trata, principalmente, de un control político de la decisión del Poder Ejecutivo y que puede traer como

consecuencia la ratificación o el rechazo del decreto, sin necesidad de justificar la decisión. El rechazo del decreto puede ser tanto por el incumplimiento de requisitos formales o sustanciales como por criterios políticos de oportunidad y conveniencia.

Ahora bien, sin perjuicio del control político realizado por el Poder Legislativo, el control constitucional de los decretos dictados por el Poder Ejecutivo -así como el de las leyes sancionadas por el Congreso Nacional- le corresponde al Poder Judicial, a quien sólo le está vedado controlar la oportunidad o conveniencia de lo decidido por el Ejecutivo.

En resumen, cabe diferenciar tres ámbitos de control: la existencia del supuesto de hecho (la necesidad y urgencia), el control de constitucionalidad y de razonabilidad (si la norma se ajustó a los límites impuestos por la CN), y la oportunidad y conveniencia. El primero y el tercero los ejerce el poder legislativo, mientras que el poder judicial ejerce el primero y el segundo, quedando excluido del tercero.¹¹

En consecuencia, la eventual aprobación del decreto por parte del Congreso no eximiría a los tribunales de ejercer el control de constitucionalidad, por lo que mal podría determinar que el planteo de esta parte pierda actualidad.

En esa línea, la cuestión acerca de si el control de constitucionalidad efectuado por los jueces comprende el análisis de la situación de hecho que habilita el dictado de esta especie de decretos, esto es, la necesidad y urgencia, ha sido zanjada por la doctrina y la jurisprudencia. Sobre el punto tiene dicho la doctrina que *“los jueces disponen de un amplio poder de revisión sobre la acreditación de las causales y circunstancias que justifican la emisión de estos reglamentos”*¹²

Coincide en esta postura Buteler, quien señala que *“este tipo de decretos pueden ser controlados judicialmente de manera amplia mediante el escrutinio del cumplimiento de los recaudos fácticos y jurídicos exigidos por el texto constitucional”*¹³

La misma tesis ha adoptado la Corte Suprema de Justicia de la Nación cada vez que ha tenido que pronunciarse sobre el punto, conformando una línea jurisprudencial uniforme y reiterada en el sentido de que corresponde al Poder Judicial la evaluación del presupuesto fáctico de existencia de la situación que justifica la adopción de decretos de necesidad y urgencia. Tal postura se adoptó

¹¹ Ver Pérez Hualde, op. cit., pág. 211 y ss

¹² Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998, p. 156

¹³ Ver Buteler, Alfonso, *Derecho Administrativo Argentino*, tomo I, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2016, p. 219; ver también en la misma línea Pérez Hualde, Alejandro, “Decretos de necesidad y urgencia: a dos años del art. 99, inciso 3 de la Constitución Nacional”, LL 1997-D-1088.

en el precedente “Verrocchi” (Fallos 322:1726, de 1999), y ha sido reiterada en pronunciamientos posteriores, como “Consumidores Argentinos” (Fallos 333:633, de 2010) y “Asociación de Compañías de Seguros y otros” (Fallos 338:1048, de 2015).

Así, por ejemplo, en la sentencia del caso “Consumidores Argentinos” la Corte Suprema reafirmó el deber de los tribunales de justicia de controlar la concurrencia de las circunstancias excepcionales requeridas por el texto constitucional, de forma de asegurar la vigencia del Estado de Derecho. Sostuvo el Máximo Tribunal: “*Que en lo que respecta a la existencia de un estado de necesidad y urgencia, es atribución de este Tribunal evaluar, en este caso concreto, el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos que reúnan tan excepcionales presupuestos.*”¹⁴ [El destacado nos pertenece]

Esto es así porque, tal como ha señalado la CSJN, “*el constituyente de 1994 explicitó en el art. 99, inc. 3º, del texto constitucional estándares judicialmente verificables respecto de las situaciones que deben concurrir para habilitar el dictado de disposiciones legislativas por parte del Presidente de la Nación. El Poder Judicial deberá entonces evaluar si las circunstancias invocadas son excepcionales, o si aparecen como manifiestamente inexistentes o irrazonables; en estos casos, la facultad ejercida carecerá del sustento fáctico constitucional que lo legitima*”¹⁵. [El destacado nos pertenece]

Como señalamos, además de la verificación del cumplimiento de los requisitos formales para su dictado y el control sobre la existencia y razonabilidad de las circunstancias fácticas alegadas, el Poder Judicial tiene la tarea inexcusable de controlar la compatibilidad del decreto con el ordenamiento constitucional y las normas de derecho internacional vigentes. Como explica Pérez Hualde, se trata de determinar “*si la norma se ajustó a los límites que la C.N. ha establecido en forma expresa y aquellos otros que surgen de la naturaleza del orden normativo o del carácter jurídico del decreto de necesidad y urgencia*”.¹⁶

Así, en el mismo decisorio que venimos comentando la Corte argumentó que: “*La previsión en el texto constitucional de pautas susceptibles de ser determinadas y precisadas en cada caso concreto autoriza al Poder Judicial a verificar la compatibilidad entre los decretos dictados por el Poder Ejecutivo y la Constitución Nacional, sin que ello signifique efectuar una valoración que*

¹⁴ CSJN. “Consumidores Argentinos...” Considerando 11°

¹⁵ CSJN. “Consumidores Argentinos...” Considerando 11°

¹⁶ Pérez Hualde, op. cit., pág. 214

*reemplace a aquella que corresponde al órgano que es el competente en la materia o invada facultades propias de otras autoridades de la Nación.*¹⁷

Los decretos de necesidad y urgencia, como las leyes formales aprobadas por el Congreso Nacional, deben ser respetuosas de las disposiciones de la Constitución Nacional y los tratados internacionales ratificados por la República Argentina. En el caso de que no se condiga, es deber de los tribunales de justicia descalificar la norma inconstitucional.

El decreto de necesidad y urgencia, como medio legislativo de excepción, está sujeto al control constitucional de los tribunales de justicia debiendo ser descalificado en caso de contradicción con la norma fundamental.

Los tribunales de justicia, en el marco de un proceso judicial, tienen la facultad y el deber de, por un lado, realizar un examen exhaustivo del cumplimiento de los requisitos constitucionales a fin de resguardar la institucionalidad y el sistema republicano de gobierno y, por el otro, analizar el contenido del decreto, controlando su compatibilidad con la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos.

En el caso del decreto impugnado ante VS, además de violentar gravemente el principio republicano de separación de poderes -al no existir necesidad o urgencia que justifique este tipo de medidas y al convertir lo que debe ser excepcional, como el dictado de DNU, en la regla en materia de reforma legislativa-, resulta inconstitucional por las disposiciones de fondo que incorpora, como se expuso en las presentaciones anteriores.

Es por ello que, aun en el caso de que el Congreso convalidara el decreto impugnado por esta parte, nuestro planteo no devendría abstracto, porque persigue que el poder judicial ejerza el control de constitucionalidad que le compete respecto de los reglamentos impugnados.

En ese sentido, a V.S. le compete controlar tanto la existencia de la situación de hecho que habilitaría el dictado del decreto atacado, como su compatibilidad con la Constitución, el principio republicano de gobierno y los tratados internacionales sobre derechos humanos a que hemos hecho referencia más arriba. Y este control puede ser ejercido con total independencia del que le corresponde al poder legislativo.

¹⁷ CSJN. "Consumidores Argentinos..." Considerando 12°

X. PRUEBA

Ofrecemos la siguiente:

I.DOCUMENTAL: Se acompaña

- Copia simple del estatuto del Centro de Estudios Legales y Sociales, 2023.
- Copia simple de Poder general a favor de Paula Litvachky.
- Copia simple de Poder general a favor de Diego Ramón Morales.

II. INFORMATIVA: Se solicita a V.S que ordene al Poder Ejecutivo Nacional a presentar la totalidad de los antecedentes administrativos como expedientes y dictámenes, relativos al Decreto 70/2023.

XI. RESERVA DE AMPLIAR FUNDAMENTOS

En atención a la extensión del decreto impugnado, la jerarquía de los derechos y garantías que se encuentran amenazados en forma inminente, y la consecuente urgencia en presentar esta impugnación, nos reservamos el derecho de ampliar la fundamentación de esta acción.

XII. RESERVA DEL CASO FEDERAL

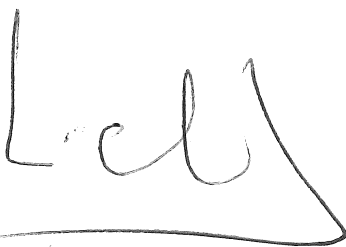
Eventualmente, para el caso de que se rechace el planteo interpuesto, hacemos formal reserva de caso federal por encontrarse en juego derechos y garantías fundamentales de todo Estado de Derecho, entre las cuales se encuentran el principio de división de poderes (art. 1, 99 y 75 C.N.) el derecho a la vivienda adecuada, al trabajo, a la salud y a un nivel de vida adecuado en general, así como derechos de usuarios y consumidores (arts. 14, 14 bis, 16, 42, 75, inc. 22, C.N.; arts. 6, 7, 8, 10, 11, 12 Pacto DESC).

XIII. PETITORIO

Por los consideraciones de hecho y derecho expuestas en la presente acción, esta parte solicita a V.S:

- 1) Tenga por presentada esta acción declarativa de inconstitucionalidad en los términos aquí descritos;
- 2) Reconozca la legitimación procesal del CELS para interponer la presente acción en el carácter y alcance indicado;
- 3) Haga lugar al planteo cautelar realizado;
- 4) Tenga por acompañada la prueba documental;
- 5) Se produzca la prueba solicitada
- 6) Se haga lugar a la presente acción de inconstitucionalidad;
- 7) Teniendo en cuenta la gravedad de la situación planteada y los intereses en juego, y atento a la inminencia de la feria judicial, dejamos desde ya planteada la necesidad de que se establezca la habilitación de la feria para la habilitación del presente trámite de proceso colectivo;
- 8) Se condene en costas a la demandada.

Proveer de conformidad,



PAULA LITVACHKY
ABOGADA
CPACF Tº 63 - Fº 668
CUIT: 27-22992350-7



DIEGO R. MORALES
ABOGADO
C. R. A. C. F. Tº 69 - Fº 721



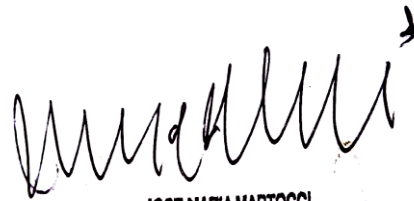
Agustina Lloret
Abogada
CELS
T°120 F°361, C.P.A.C.F.



TOMAS I. GRIFFA
ABOGADO
G.R.A.C.F. T° 125 - F° 695



Damián Loreti
Abogado
T°31 F°821, C.P.A.C.F.
Secretario Comisión Directiva
CELS



JOSE MARIA MARTOCCI
Abogado
T° XXXVIII F° 268 C.A.L.P.

FRANCISCO VERBIO
Abogado
T° XLVIII F° 518 C.A.L.R.
T° 801 F° 484 C.P.A.L.R.
T° 81 F° 840 C.P.A.C.F.

DR ENRIQUE HUIDOBRO
T 38 F 941 CPACF

Manuel Garrido
Abogado
T° 39 F° 158 CPACF

Guillermo Gianibelli
Abogado
T° 34 F° 390 CPACF