

Expediente Número: CAF - 69114/2019 **Autos:**

COLEGIO PUBLICO DE ABOGADOS DE CAPITAL FEDERAL c/ EN s/PROCESO DE CONOCIMIENTO

Tribunal: JUZGADO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO FEDERAL 3 / SECRETARIA N° 6

Señor Juez:

Se corre vista a este Ministerio Público, a fin de que dictamine acerca de la inconstitucionalidad planteada en el escrito de inicio.-

1. El Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (CPACF) promueve acción declarativa en los términos del art. 322 CPCCN contra el Estado Nacional- Poder Ejecutivo de la Nación, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del DNU N° 157/2018, por resultar contrario a los arts. 1, 14, 14 bis, 16, 17, 28, 31, 33, 75 inc. 22, 99 inc. 3, y 109 de la Constitución Nacional. En particular, argumenta que el decreto genera una lesión de imposible reparación ulterior sobre el derecho de propiedad y trabajo de los abogados, al disminuir y alterar en forma arbitraria el modo de fijar los honorarios de los abogados, sin



respetar las pautas fijadas por las leyes 27.423 (cfr. pto. II del escrito de inicio).-

Funda su legitimación para obrar en el hecho de que el CPACF, por disposición de la ley 23.187, es el representante de los abogados de la Capital Federal, y es el órgano obligado a tutelar la inviolabilidad del ejercicio profesional en todos sus órdenes. En este sentido, agrega que su actuación trasciende y se proyecta en defensa del interés general del colectivo conformado por los profesionales liberales, en tanto resultan afectados por las modificaciones introducidas por el decreto cuestionado.-

Explica que el 27/2/18 se publicó en el Boletín Oficial el DNU 157/18, cuyo objeto fue limitar la aplicación de la ley 27.423 de honorarios de abogados, procuradores y auxiliares de justicia. Así, considera que el Poder Ejecutivo de la Nación se erigió en legislador, al modificar la referida ley que había sido promulgada hacia tan solo dos meses (22/12/2017).-



Postula que el decreto 157/18 fue dictado sin estar dadas las causales de “necesidad y urgencia”, que justifican el ejercicio de facultades legislativas por el Poder Ejecutivo de la Nación, en los términos del art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional y la jurisprudencia del Máximo Tribunal.-

Entiende que la citada normativa vulnera los derechos de los abogados relativos al trabajo, propiedad, igualdad, seguridad jurídica, división de poderes y la supremacía constitucional. De allí que la pretensión articulada no tiene carácter consultivo ni importa una indagación abstracta y especulativa, sino que responde a una cuestión concreta, tendiente a prever los graves efectos y consecuencias derivadas de la aplicación inmediata del referido decreto.-

Manifiesta que el decreto persigue una arbitraria disminución y alteración de los honorarios profesionales de los abogados, de innegable carácter alimentario, violando a las claras los derechos constitucionales de igualdad y propiedad.-



En particular, precisa que por la aplicación de los arts. 1 a 3 del referido decreto, sin necesidad y urgencia, se restringen arbitrariamente los alcances de la ley 27.423, lo cual supone una lesión actual y concreta sobre su derecho a una retribución justa.-

En el pto. VIII de la demanda, funda la gravedad institucional del caso al encontrarse en juego el sistema republicano, la división de poderes y los derechos fundamentales de los profesionales abogados.-

En el pto. IX solicita el dictado de una medida cautelar con los alcances allí fijados, que fue desestimada por el Tribunal de primera instancia, pero la Sala II de la Excma. Cámara del Fuero revocó dicho decisorio y, en consecuencia, hizo finalmente lugar a la pretensión cautelar (cfr. fs. 205 y ss. del Incidente N° 1 ACTOR: COLEGIO PÚBLICO DE ABOGADOS DE CAPITAL FEDERAL DEMANDADO: EN S/INC DE MEDIDA CAUTELAR).-

2. A fs. 107 y ss., el Tribunal admitió, provisionalmente, la tramitación del proceso como colectivo en el marco de un juicio ordinario. Dicho colectivo está compuesto por los abogados matriculados en el CPACF, el frente demandado en la contienda colectiva es el Poder Ejecutivo de la Nación, y el objeto procesal del litigio es la pretensión de declaración de inconstitucionalidad del DNU 157/18. Asimismo, determinó que la parte actora, *prima facie*, exhibe la idoneidad suficiente para representar los derechos pluriindividuales homogéneos invocados y, finalmente, ordenó la inscripción del proceso en el Registro de Procesos Colectivos.-

Para así decidir, el Tribunal interviente consideró que “... las modificaciones introducidas en el decreto impugnado repercuten en la actuación de los abogados matriculados en el contexto de determinados procesos administrativos y/o judiciales. En función de ello, cobra preeminencia, por sobre los intereses individuales referidos, el margen de atribuciones que la ley 23.187 confiere al Colegio Público de



Abogados para el cumplimiento de sus fines públicos. Sobre esta plataforma, en la medida en que el Colegio accionante invoca la protección del ejercicio profesional por parte de abogados matriculados y su dignidad, en virtud de la naturaleza de la entidad demandante... en esta instancia preliminar del proceso no se advierte una falta manifiesta de legitimación para obrar en autos..." (cfr. pto. 7.1 del pronunciamiento del 8/5/23).-

Por añadidura, sostuvo que “... resultaría un juicio impropiamente prematuro la clausura de la pretensión colectiva con base en la doctrina de la Corte Suprema fijada en *Fallos 343:1259*; dado que no se han incorporado al proceso parámetros objetivos que permitan apreciar si las modificaciones legislativas introducidas por el DNU objetado representan una entidad patrimonial considerable o insustancial” (cfr. pto. 7.2).-

Finalmente, adujo que “*Puesto de tal modo el foco en la comunidad de la controversia, prima facie, el Colegio actor exhibe idoneidad suficiente para representar a su clase.*



En efecto, a falta de una regulación legal expresa sobre el punto, cabe tener presente que el representante debe proteger 'justa y adecuadamente' los intereses de la clase (cfr. estándar utilizado por la Regla Federal 23(a)(4) de los Estados Unidos; 'fairly and adequately'). Por tal motivo, a tenor de las disposiciones de la ley 23.187, cabe concluir que quien acciona se encuentra consustanciado con el interés que pretende tutelar" (cfr. pto. 7.3).-

3. Corrido el traslado de la presente demanda, la representación estatal solicita el rechazo de la pretensión de inconstitucionalidad del decreto 157/18 por las razones que vierte a fs. 205 y ss.-

En dicha oportunidad, planteó, en primer lugar, la falta de legitimación activa para obrar y la falta de representación del colectivo invocado, la inexistencia de intereses individuales homogéneos y la de caso judicial. En este sentido, precisa que los arts. 20 inc. c) y 21 inc. j) de la ley 23.187 no permiten justificar la intervención del Colegio accionante en



representación del colectivo involucrado. Así, la actora no es titular de un interés concreto, inmediato y sustancial dado el carácter hipotético y conjetural de la afectación invocada. Por último, afirma que el caso versa sobre derechos de carácter patrimonial, puramente individuales, divisibles y diferenciados (cfr. pto. II de la contestación de demanda).-

Por otra parte, defiende la constitucionalidad del decreto 157/18, en función de que no se logra acreditar en el caso una repugnancia ostensible de la norma con el plexo constitucional. En esta línea, considera que la presunción de constitucionalidad del decreto no fue rebatida por la parte accionante, y admitir lo contrario, sería pronunciarse en abstracto bajo riesgo de quebrantar el principio de división de poderes.-

4. A fs. 228, el Tribunal difirió el tratamiento de la excepción de falta de legitimación activa para el momento del dictado de la sentencia definitiva.-

A fs. 232, declaró la causa como de puro derecho y, previo a dictar sentencia, corre vista a este Ministerio Público a fin de que emita opinión acerca de la constitucionalidad planteada en el escrito de inicio.-

5. Así las cosas, en atención a las defensas articuladas por la parte accionada, razones de prelación lógica exigen examinar, en primer lugar, lo relativo a la legitimación procesal de la entidad demandante, de modo de verificar la existencia de un “caso” o “causa”, requisito insoslayable para que se habilite la intervención de cualquier tribunal de justicia, siendo del caso recordar que se suscita tal controversia cuando se persigue en concreto la determinación del derecho entre partes adversas, el que debe estar fundado en un interés “específico”, “concreto”, “directo” o “inmediato” atribuible al litigante (ver, por todos, CSJN, “Colegio de Abogados de Tucumán”, 14/4/2015, considerando 6º y sus citas).-

En este contexto, respecto de las defensas de falta de legitimación activa, falta de



caso judicial, falta de representación del colectivo invocado e inexistencia de intereses individuales homogéneos (cfr. pto. II de la contestación de demanda), a fin de evitar repeticiones innecesarias, me remito a lo sostenido en el ap. IV del dictamen de esta Fiscalía a fs. 93/100 y 226/227 donde se expidió sobre dichos puntos en el marco de la sustanciación del informe del art. 4º de la ley 26.854, previo a la resolución cautelar por el Tribunal y de la sustanciación de la contestación de demanda, respectivamente.-

En dicha oportunidad, esta Fiscalía consideró que “... *la pretensión podría encuadrarse en la categoría de derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos* (cfr. CSJN in re “*Halabi*”, *Fallos* 332:111).

De esta manera, no se trata de un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, existe una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos



expansivos de la cosa juzgada, en tanto el interés individual considerado aisladamente no justifica la promoción de una demanda, con lo cual podría verse afectado el acceso a la justicia.

Por añadidura, la pretensión no se circumscribe a procurar una tutela de los intereses del Colegio Público, sino que, por la índole de los derechos en juego, es representativa de los intereses de todos los abogados, de conformidad con lo expresado en el escrito de inicio.

En este sentido, la jurisprudencia del Fuero tiene dicho que 'Las atribuciones que la ley 23.187 confiere al Colegio Público de Abogados, traen aparejada la defensa de sus miembros con el fin de asegurarles el libre ejercicio de su profesión, su dignidad y decoro profesional y la tutela de la inviolabilidad del ejercicio profesional en todos sus órdenes, potestades éstas de donde puede extraerse válidamente una conclusión que habilita la legitimación del Colegio Público para perseguir la inconstitucionalidad de una norma, trasladando sus efectos a todos sus miembros.



(Del voto del Dr. Otero, consid. III)' (cfr. CNACAF, Sala V, "Colegio Público de Abogados de la Cap.Fed. c/E.N. -Mº Economía. Ley 25.453 s/ amparo ley 16.986", 18/02/02)" (cfr. dictamen fiscal a fs. 93/100 emitido con carácter previo a la resolución de la pretensión cautelar).-

Con posterioridad a ello, en el marco de la sustanciación de las excepciones previas opuestas la contestación de demanda, este Ministerio Público Fiscal, además de remitirse a lo arriba expuesto, entendió, a efectos de opinar favorablemente acerca de la legitimación activa del CPACF, que conservaban lozanía los argumentos brindados por el Tribunal en el pronunciamiento cautelar, en especial, los ptos. 7.1, 2 y 3 que se encuentran reseñados en el ap. 2 del presente dictamen.-

En función de lo expuesto, y considerando especialmente que la representación estatal no ofrece nuevos y/o distintos argumentos que enerven lo sostenido con carácter previo por este Ministerio Público Fiscal, entiendo que, en este estado procesal de las actuaciones, el CPACF cuenta con

legitimación activa suficiente para cuestionar la constitucionalidad del DNU 157/18.-

Por otra parte, superada la cuestión de legitimación colectiva del Colegio accionante, cabe precisar también que la presente acción declarativa resulta formalmente admisible en los términos del art. 322 CPCCN en la medida en que, siguiendo la jurisprudencia inveterada de nuestro Máximo Tribunal, la demanda no tiene carácter simplemente consultivo ni importa una indagación meramente especulativa sino que, por el contrario, responde a un “caso, causa o controversia” en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional y art. 2º de la ley 27, donde se busca prevenir los efectos de la aplicación del DNU 157/18 que introdujo una modificación directa en la manera de fijar los honorarios de los abogados, al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen federal (cfr. CSJN, Fallos 342:971, 343:560, 343:1646, 343:2039, entre muchísimos otros).-

6. En cuanto al fondo del asunto, estimo que cabe ceñir el *thema decidendum* al



planteo formulado en orden a la alegada inconstitucionalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 157/2018 que, según aduce la parte actora, resultaría contrario a los arts. 1, 14, 14 bis, 16, 17, 28, 31, 33, 75 inc. 22, 99 inc. 3, y 109 de la Constitución Nacional (cfr. pto. II del escrito de inicio).-

Sentado ello, primeramente, cabe señalar que el control de constitucionalidad de las normas es uno de los fines supremos del Poder Judicial de la Nación, y que la declaración de inconstitucionalidad de una disposición normativa es un acto de suma gravedad institucional y una de las más delicadas funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, razón por la cual debe ser considerada como *ultima ratio* del orden jurídico (CSJN, Fallos: 319:3148; 321:441; 322: 1349, entre otros) y sólo debe ejercerse cuando la repugnancia con la cláusula constitucional es manifiesta y la incompatibilidad es inconciliable (CSJN, Fallos: 322:842 y 919).-

Así, la descalificación constitucional de un precepto normativo se encuentra



supeditada, a que en el pleito quede palmariamente demostrado que irroga a alguno de los contendientes un perjuicio concreto en la medida en que su aplicación entraña un desconocimiento o una restricción manifiestos de alguna garantía, derecho, título o prerrogativa fundados en la Constitución; y será justamente la actividad probatoria de los contendientes así como sus planteos argumentales los que deben poner de resalto tal situación.-

Precisamente, cuanto mayor sea la claridad y el sustento fáctico y jurídico que exhiban las argumentaciones de las partes, mayores serán las posibilidades de que los jueces puedan decidir si el gravamen puede únicamente remediararse mediante la declaración de inconstitucionalidad de la norma que lo genera, y cuando exista la posibilidad de una solución adecuada del litigio, por otras razones que las constitucionales comprendidas en la causa, corresponde prescindir de estas últimas para su resolución (Fallos: 330:3248; 335:2333; 337:179; y causa FCB 52020002/2012 “Bernardes, Jorge Alberto c/ EN-Ministerio de



Defensa s/ amparo por mora de la administración”, pronunciamiento del 3 de marzo de 2020; en el mismo sentido, Sala II, causas “NCS Argentina S.A.”, “Mora y Araujo”, “Velito Castillo”, y “Alfiz Producciones SA”, pronunciamientos del 26 de septiembre de 2013, del 9 de abril y 13 de noviembre de 2014, y del 2 de noviembre de 2017, respectivamente, entre otras).-

7. Dicho lo anterior, considerando que la parte accionante pretende obtener en el marco de este proceso colectivo la declaración de inconstitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia (DNU) N° 157/2018, reparo que “Los decretos de necesidad y urgencia, como integrantes del ordenamiento jurídico, son susceptibles de eventuales cuestionamientos constitucionales -antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese en ese trámite- siempre que, ante un ‘caso’ concreto conforme las exigencias del art. 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías



consagrados en la Ley Fundamental” (cfr. *Fallos* 323:1934, voto del juez Boggiano). Asimismo, se ha sostenido que “Corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones en las cuales el Poder Ejecutivo dicta decretos de necesidad y urgencia, como asimismo el control de compatibilidad constitucional en cuanto al contenido sustancial de las medidas adoptadas, cuando ello se debate en

un caso concreto” (cfr. CSJN, “Zofracor S.A. c/ Estado Nacional s/ amparo”, voto de los jueces Belluscio y Bossert). Más cerca en el tiempo, la Corte ha afirmado que es “...atribución del Poder Judicial evaluar, en el caso concreto, el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos que reúnan tan excepcionales presupuestos...” (cfr. CSJN, *Fallos* 334:799).-

Tomando en cuenta, el carácter restrictivo descripto y en atención a la impugnación que nos ocupa, corresponde marcar la evolución jurisprudencial de nuestro Máximo Tribunal respecto a los requisitos



constitucionales de la facultad normativa de excepción que se otorga al Poder Ejecutivo.-

No huelga recordar que el artículo 99 de la Constitución Nacional dispone en su inciso 3º que no podrá el Poder Ejecutivo “*en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo*”, y “*Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros*”.-

Reparo que la veda legislativa impuesta al Presidente por la norma citada en el párrafo precedente, opera como un control más que pueden emplear tanto el Congreso cuando examina la procedencia del decreto de urgencia, como la Corte Suprema cuando hace lo propio ante un caso y agravio concreto. En el país, con



anterioridad a la reforma constitucional de 1994, los decretos de necesidad y urgencia proponían una serie de conflictos constitucionales, principalmente en lo referido a la legitimidad de dichas prácticas. Ello así, dado que la norma constitucional no establecía expresamente esas atribuciones, aunque parte de la doctrina entendió que se trataba de facultades implícitas. La habitualidad con que se recurría a este modo excepcional de creación normativa, empero, para solucionar crisis económicas y sociales y para resolver disputas del Ejecutivo con el Congreso, centró la perspectiva crítica ya no en su empleo reiterado, sino en la carencia de controles eficaces frente a su abuso. Consecuentemente, en la Convención Constituyente de 1994 se concedió al presidente la competencia para dictar decretos de necesidad y urgencia fijándose, al mismo tiempo, una serie de controles sustantivos y de procedimiento que implicaron límites no siempre muy precisos para su dictado, pero cuya finalidad fue la de acotar su uso (conf. GELLI, María Angélica, “*Constitución de la Nación Argentina - Comentada y Concordada - Quinta Edición*



Ampliada y Actualizada", Tomo II, Thomson Reuters-La Ley, 2018, págs. 438 y 439).-

La reforma se sustenta en la doctrina que emana de lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación *in re* "Peralta, Luis Arcenio y otro c. Estado Nacional, Ministerio de Economía, Banco Central s/ amparo", del 27 de diciembre de 1990 (Fallos 313:1513), donde se convalidaron jurisprudencialmente los Decretos de Necesidad y Urgencia, aún sin haber sido éstos previstos en la Constitución Nacional, ejerciendo la Corte un control judicial de la emergencia que justificaba su dictado (en el caso, el Decreto fue convalidado teniendo en cuenta el "grave riesgo social" que daba lugar a la norma), aunque en dicho precedente se soslayó en gran medida el ejercicio del control por el Poder Legislativo, entendiendo procedente la convalidación tácita por su parte, esto es, el no dictado de una ley contraria, pudiendo hacerse.-

Ya vigente el nuevo artículo 99 de nuestra Carta Magna la Corte Suprema dicta el caso "Rodríguez" (Fallos 320:2851), el Alto



Tribunal pareció invertir el criterio emanado del fallo “Peralta” en cuanto a la intensidad de los controles que competen a uno y otro poder. Estableció allí que existe una atribución excluyente del Poder Legislativo en lo atinente al control de los Decretos de Necesidad y Urgencia, en tanto que el Poder Judicial puede ejercer algún control de mediar agravio concreto. Se observa en el fallo un debilitamiento del control ejercido por parte del Poder Judicial con relación a los DNU, evaluándose en el caso citado -en *obiter dicta*- los requisitos formales para su procedencia y la materia sobre la cual versaba, esto es, si se encontraba o no dentro de las vedadas expresamente por la Constitución Nacional, sin hacer un análisis de la situación de emergencia como en el fallo “Peralta”.-

El Tribunal Cimero muta el criterio y amplía sus facultades de control con el fallo “Verrocchi” (del 19 de agosto de 1999, Fallos 322:1726). La doctrina que deriva del caso viene a restablecer el vigor del control de constitucionalidad de los Decretos de Necesidad y Urgencia, fijando, en lo que aquí interesa, una



serie de pautas para el análisis de procedencia de tal excepcional facultad del Poder Ejecutivo. En el considerando 9º del voto de la mayoría se estableció que “*para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes*”.-

De tal precedente se deriva que, corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que



constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este Tribunal en esta instancia, evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia (conf., con anterioridad a la vigencia de la reforma constitucional de 1994, *Fallos: 318:1154*, considerando 9º) y, en este sentido, corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.-

Como puede advertirse, la Corte Suprema lleva a cabo un control amplio e intenso, examinando el cumplimiento del debido proceso sustantivo y adjetivo, analizando la razonabilidad de la medida y exigiendo motivación concreta en los hechos y las circunstancias que habrían impulsado la sanción de los decretos (conf. GELLI, María Angélica, *ob. cit.*, pág. 450).-

Las pautas sentadas en el fallo “Verrocchi” fueron replicadas más acá en el tiempo, en el considerando 13º de “Consumidores Argentinos c/ EN - PEN - Dto. 558/02 - SS - Ley 20.091 s/ amparo ley 16.986” del 19 de mayo de 2010 (Fallos 333:633). A su vez, en el considerando 11º el Máximo Tribunal dispuso que, si “*en ejercicio de esa facultad de control ante el dictado por el Congreso de leyes de emergencia, [la Corte] ha verificado desde el precedente de Fallos: 136:161 (“Ercolano”) la concurrencia de una genuina situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad, esto es, corroborar que la declaración del legislador encuentre debido sustento en la realidad (Fallos: 172:21 “Avico”; 243:449 “Nadur”; 313:1638 “Videla Cuello”; 330:855 “Rinaldi”, entre muchos otros) con mayor razón debe ejercer idéntica evaluación respecto de las circunstancias de excepción cuando ellas son invocadas unilateralmente por el Presidente de la Nación para ejercer facultades legisferantes que por regla constitucional no le pertenecen (arts. 44 y 99, inciso 3º, párrafo 2º, de la*



Constitución Nacional) y “En este aspecto, no puede dejar de advertirse que 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” (ver, en igual sentido, CSJN, in re “Asociación Argentina de Compañías de Seguros y otros c/ Estado Nacional – Poder Ejecutivo Nacional s/ nulidad de acto administrativo”, del 27/10/2015, Fallos 338:1048, considerando 5º y ss.).-

Surge claramente que, en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia se ponen en juego dos de los principios que orientaron la labor de la reforma constitucional de 1994: la atenuación del presidencialismo y el fortalecimiento del papel del Congreso. Tales



principios constituyen pautas orientativas a la hora de evaluar en concreto el ejercicio de potestades como la conferida por el artículo 99 inc.3 de la Constitución. Pero, además, estos principios se articulan con la visión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno al valor del principio de legalidad como límite para restringir derechos humanos. Dicho tribunal internacional, cuyas interpretaciones hacen a las condiciones de vigencia bajo las cuales rige la Convención Americana de Derechos Humanos en nuestro país (art. 75.22 CN; Fallos 318:514), ha sostenido que *“la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más importante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución”* (Opinión Consultiva OC-6/86 del 9/05/1986, *“La expresión ‘leyes’ en el artículo 30*



de la Convención Americana de Derechos Humanos", párrafo 22). La explicación de este criterio radica en que a través del procedimiento legislativo "no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. [...]” (OC-6/86, cit., párrafo 22). El criterio de la Corte Interamericana se armoniza plenamente con los valores receptados en la Constitución Nacional y en las exposiciones realizadas por algunos convencionales en la Convención Constituyente de 1994-.

De la habilitación que esgrime nuestro Máximo Tribunal y los fundamentos expuestos en los considerandos transcriptos, procede en esta instancia revisora verificar el recaudo relativo a los requisitos exigidos para su dictado, expuestos en el art.99, inc.3º de nuestra Carta Magna.-

8. Ahora bien, en lo que respecta al caso que nos ocupa, señalo que el dictado del Decreto 157/18 fue refrendado por el Presidente de la República, el Jefe de Gabinete y todos los Ministros.-

El Jefe de Gabinete remitió el decreto a la Comisión Bicameral Permanente, conforme lo requiere la Constitución y la ley 26.122. En dicha Comisión, se obtuvo dictamen por mayoría favorable a la validez constitucional del decreto (cfr. Congreso Nacional, Cámara de Senadores, Sesiones Ordinarias de 2018, Orden del día N° 80, 12/4/18); no obstante, el plenario de ambas Cámaras nunca le dio tratamiento.-

9. Establecido el marco normativo jurisprudencial anterior, corresponde ahora analizar la validez constitucional del decreto cuestionado en autos.-

En ejercicio de las atribuciones previstas en el art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo de la Nación emitió el DNU N° 157/18 (B.O. 27/2/2018) por medio del cual dispuso:



“ARTÍCULO 1º.- Establécese que en los asuntos regulados en el Libro I del Título I de la Ley N° 27.260 y sus modificatorias, no resultará de aplicación lo dispuesto en los artículos 5º, 10, 16 in fine, 51 y 58 de la Ley N° 27.423.

ARTÍCULO 2º.- Las disposiciones de la Ley N° 27.423 no serán aplicables a los asuntos que tramiten ante las instancias administrativas y judiciales reguladas por los artículos 1º y 2º de la Ley Complementaria Sobre Riesgos del Trabajo N° 27.348, sustanciados por organismos administrativos y/o judiciales que se encuentran en la órbita de competencia nacional o federal.

ARTÍCULO 3º.- Derógase el artículo 36 de la Ley N° 27.423.

ARTÍCULO 4º.- El presente decreto entrará en vigencia el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial”.

Es menester señalar que por medio de la ley 27.260 (de la cual, en lo que respecta al Libro I, Título I, el art. 1º del decreto 157/2018 establece que no se aplicarán a los asuntos

regidos por aquélla normativa los artículos de la ley 27.423 antes enunciados), se crea el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, “... *con el objeto de implementar acuerdos que permitan reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales con respecto a aquellos beneficiarios que reúnan los requisitos establecidos por la presente ley*” (art. 1º).-

Por su parte, la ley 27.348, “Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo”, refiere en su Título I, a las “Comisiones Médicas”, y en los artículos 1º y 2º (a los que refiere el art. 2º del decreto 157/2018), establece:

“ARTÍCULO 1º — *Dispónese que la actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales creadas por el artículo 51 de la ley 24.241 y sus modificatorias, constituirá la instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención, para que el trabajador afectado, contando con el debido patrocinio letrado, solicite la determinación del carácter profesional de su enfermedad o contingencia, la*



determinación de su incapacidad y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la Ley de Riesgos del Trabajo.

Será competente la comisión médica jurisdiccional correspondiente al domicilio del trabajador al lugar de efectiva prestación de servicios por el trabajador o, en su defecto, al domicilio donde habitualmente aquel se reporta, a opción del trabajador y su resolución agotará la instancia administrativa.

Los trabajadores vinculados por relaciones laborales no registradas con empleadores alcanzados por lo estatuido en el apartado primero del artículo 28 de la ley 24.557 no están obligados a cumplir con lo dispuesto en el presente artículo y cuentan con la vía judicial expedita.

Los honorarios profesionales que correspondan por patrocinio letrado y demás gastos en que incurra el trabajador a consecuencia de su participación ante las comisiones médicas estarán a cargo de la respectiva aseguradora de riesgos del trabajo (A.R.T.).”;



“ARTÍCULO 2º — Una vez agotada la instancia prevista en el artículo precedente las partes podrán solicitar la revisión de la resolución ante la Comisión Médica Central.

El trabajador tendrá opción de interponer recurso contra lo dispuesto por la comisión médica jurisdiccional ante la justicia ordinaria del fuero laboral de la jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda al domicilio de la comisión médica que intervino.

La decisión de la Comisión Médica Central será susceptible de recurso directo, por cualquiera de las partes, el que deberá ser interpuesto ante los tribunales de alzada con competencia laboral o, de no existir éstos, ante los tribunales de instancia única con igual competencia, correspondientes a la jurisdicción del domicilio de la comisión médica jurisdiccional que intervino.

Los recursos interpuestos procederán en relación y con efecto suspensivo, a excepción de los siguientes casos, en los que procederán con efecto devolutivo:



a) cuando medie apelación de la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central en el caso previsto en el artículo 6º, apartado 2, punto c) de la ley 24.557, sustituido por el artículo 2º del decreto 1278/2000;

b) cuando medie apelación de la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central en caso de reaggravamiento del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional.

El recurso interpuesto por el trabajador atraerá al que eventualmente interponga la aseguradora de riesgos del trabajo ante la Comisión Médica Central y la sentencia que se dicte en instancia laboral resultará vinculante para todas las partes.

Los decisorios que dicten las comisiones médicas jurisdiccionales o la Comisión Médica Central que no fueren motivo de recurso alguno por las partes así como las resoluciones homologatorias, pasarán en autoridad de cosa juzgada administrativa en los





términos del artículo 15 de la ley 20.744 (t.o. 1976).

Las resoluciones de la respectiva comisión médica jurisdiccional y de la Comisión Médica Central deberán ser notificadas a las partes y al empleador.

Para todos los supuestos, resultará de aplicación lo dispuesto en el artículo 9º de la ley 26.773.

Todas las medidas de prueba producidas en cualquier instancia serán gratuitas para el trabajador.

En todos los casos los peritos médicos oficiales que intervengan en las controversias judiciales que se susciten en el marco de la ley 24.557 y sus modificatorias deberán integrar el cuerpo médico forense de la jurisdicción interveniente o entidad equivalente que lo reemplace y sus honorarios no serán variables ni estarán vinculados a la cuantía del respectivo juicio y su regulación responderá exclusivamente a la labor realizada en el pleito.

En caso que no existieren profesionales que integren los cuerpos médicos



forenses en cantidad suficiente para intervenir con la celeridad que el trámite judicial lo requiera como peritos médicos, los tribunales podrán habilitar mecanismos de inscripción de profesionales médicos que expresamente acepten los parámetros de regulación de sus honorarios profesionales conforme lo previsto en el párrafo precedente.

No podrán ser objeto de pactos de cuota litis los procesos judiciales que se sustancien en el marco del presente Título”.

Finalmente, el art. 36 de la ley 27.423, derogado por el art. 3º del decreto 157/2018, fija:

“ARTÍCULO 36.- En las causas de seguridad social los honorarios se regularán sobre el monto de las prestaciones debidas. Las costas se impondrán de acuerdo a lo normado por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en la parte general, libro I, título II, capítulo V, con excepción de aquellos casos en que los jubilados, pensionados, afiliados o sus causahabientes resultaren vencidos, en cuyo



caso se impondrán las costas en el orden causado”.

De la motivación del decreto aludido se desprende, en lo que aquí interesa, que:

“... por la Ley N° 27.423 se regula los Honorarios de Abogados, Procuradores y Auxiliares por sus actuaciones profesionales en el ámbito de la Justicia Nacional y Federal.

Que en el artículo 5° de la misma se dispone que ‘La renuncia anticipada de honorarios y el pacto o convenio que tienda a reducir las proporciones establecidas en el arancel fijado por esta ley serán nulos de nulidad absoluta...’.

Que en el artículo 10 se establecen diversos recaudos previos a la conclusión y/u homologación de los asuntos judiciales, y en el artículo 16 in fine se prevé que ‘... Los jueces no podrán apartarse de los mínimos establecidos en la presente ley, los cuales revisten carácter de orden público.’

Que por la Ley N° 27.260 y sus modificatorias se declaró la emergencia en



materia de litigiosidad previsional y se creó el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y pensionados a fin de celebrar acuerdos transaccionales con el objeto de efectuar reajustes previsionales, requiriéndose la homologación judicial de aquellos.

Que en el inciso c) del artículo 7º de dicha Ley se establece que ‘...Los honorarios que correspondan tanto por la celebración de los acuerdos transaccionales como por su correspondiente homologación consistirán en una suma fija que se determinará en la reglamentación y será gratuito para los beneficiarios del presente inciso.’

Que los artículos 51 y 58 de la Ley N° 27.423 regulan en forma genérica requisitos para la fijación y regulación de honorarios judiciales

Que en el artículo 6º del Decreto N° 894/16 reglamentario de la Ley N° 27.260 se fijó un importe en concepto de honorarios y se establece que los mismos estarán a cargo de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES).



Que en el artículo 21 de la Ley N° 24.463 y sus modificatorias, dentro del Capítulo II, relativo al procedimiento de impugnación judicial de los actos administrativos de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, se dispone 'En todos los casos las costas serán por su orden'.

Que por su parte, en el artículo 36 de la Ley N° 27.423 se establece que 'En las causas de seguridad social los honorarios se regularán sobre el monto de las prestaciones debidas. Las costas se impondrán de acuerdo a lo normado por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en la parte general, libro I, título II, capítulo V, con excepción de aquellos casos en que los jubilados, pensionados, afiliados o sus causahabientes resultaren vencidos, en cuyo caso se impondrán las costas en el orden causado.'

Que sin perjuicio de que el artículo 36 de la referida Ley de Honorarios regula la generalidad de los asuntos de seguridad social, mientras que el artículo 21 de la Ley N° 24.463 y sus modificatorias, atañe a un procedimiento



específico, cabe advertir la posibilidad que se genere un conflicto interpretativo sobre el ámbito de aplicación de dos normas que se encuentran vigentes.

Que a su vez, el artículo 43 de la Ley N° 27.423 dispone 'En las causas laborales y complementarias tramitadas ante los tribunales de trabajo se aplicarán las disposiciones arancelarias de la presente ley, tanto en las etapas de los procedimientos contradictorios, como en las ejecuciones de resoluciones administrativas o en las que intervenga como tribunal de alzada, según corresponda. En las demandas de desalojo por restitución de inmuebles o parte de ellos, concedidos a los trabajadores en virtud de la relación de trabajo, se considerará como valor del juicio el cincuenta por ciento (50%) de la última remuneración mensual normal y habitual que deba percibir según su categoría profesional por el término de dos (2) años'.

Que asimismo, los artículos 1º y 2º de la Ley Complementaria de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo N° 27.348, contiene un



régimen específico de honorarios aplicable a los asuntos que tramiten ante las instancias administrativas y judiciales de solución de controversias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, incluyendo aquellos sustanciados por organismos y órganos administrativos y judiciales que se encuentran en la órbita de competencia nacional o federal.

Que la Ley N° 27.423 no derogó las Leyes Nros. 24.463 y sus modificatorias, 27.260 y 27.348.

Que de todo lo expuesto surge con meridiana claridad que los casos alcanzados por las Leyes Nros. 24.463, sus modificatorias y 27.260 no se encuentran regulados por las disposiciones de la Ley N° 27.423 dado el carácter de ley especial en la materia que contienen las anteriores mencionadas.

Que el artículo 2° del CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN, establece que la Ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los

tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento.

Que por lo tanto, resulta evidente que una correcta interpretación de la ley, permite entender que no sería razonable aplicar la Ley N° 27.423 en detrimento de lo establecido en las Leyes Nros. 24.463, sus modificatorias, 27.260, 27.348 y sus modificatorias, -por el carácter especial de éstas y su finalidad.

Que no obstante no puede descartarse la posibilidad que se planteen conflictos interpretativos en relación al ámbito de aplicación de las normas citadas.

Que corresponde al Estado Nacional adoptar todas las medidas necesarias que aporten a generar previsibilidad y seguridad jurídica, mediante regulaciones normativas claras que no den lugar a diversas interpretaciones, máxime cuando en el caso se encuentran en la litis derechos de raigambre constitucional.

Que los conflictos señalados en particular no contribuyen a brindar la seguridad

jurídica ni la previsibilidad requeridas en materia de seguridad social y laboral resultando imperioso tomar las medidas necesarias para evitar que los posibles conflictos mencionados, aumenten la litigiosidad y agraven la situación de emergencia.

Que la circunstancia descripta también podría suscitar conflictos en la interpretación de las normas mencionadas, por lo que a fin de evitar situaciones que aumenten la litigiosidad y generen un dispendio jurisdiccional innecesario, resulta imperioso adoptar las medidas necesarias que lo impidan.

Que la finalización de la Feria Judicial y la reanudación de la actividad en todos los Tribunales del país hacen necesario disponer con urgencia las adecuaciones antes descriptas a efectos de llevar absoluta certeza jurídica en beneficio de los justiciables.

Que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la CONSTITUCIÓN NACIONAL para la sanción de las leyes...".-



10. Precisado lo anterior, en lo relativo a la validez constitucional del DNU N°157/18, hago notar al Tribunal que la CSJN se ha expedido al respecto *in re*: “Morales, Blanca Azucena c/ ANSES s/ impugnación de acto administrativo”, en fecha 22/6/23 (Fallos 346:634).-

En dicha oportunidad, la CSJN, remitiéndose parcialmente al dictamen del Procurador Fiscal Dr. Abramovich, declaró la inconstitucionalidad del art. 3º del DNU 157/18. Para así decidir, haciendo propios los fundamentos del Procurador Fiscal, indicó que *“... los constituyentes incluyeron el artículo 99, inciso 3, a través del cual se admite en forma expresa la facultad del Poder Ejecutivo de ejercer facultades legislativas bajo la condición sustantiva de que concurran circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las normas.*

En particular, para el ejercicio de esta facultad de excepción la Constitución



Nacional -además de restringir ciertas materias y disponer la debida consideración por parte del Poder Legislativo- exige que exista un estado de necesidad y urgencia (Fallos: 338:1048, "Asociación Argentina de Compañías de Seguros"). En este contexto, el Poder Judicial deberá entonces evaluar si las circunstancias invocadas son excepcionales, o si aparecen como manifiestamente inexistentes o irrazonables, en cuyo caso la facultad ejercida carecerá del sustento fáctico constitucional que lo legitima (Fallos: 333:633, "Consumidores Argentinos").

Especificamente, en el precedente "Verrocchi" (Fallos: 322:1726) la Corte sostuvo que para que el Presidente pueda ejercer facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1- que sea imposible dictar una ley mediante el trámite previsto constitucionalmente, vale decir, que la cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor; o 2- que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que requiera ser solucionada



inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de sanción de las leyes.

En este marco, considero que no se ha demostrado en el sub lite la existencia de una situación de tal gravedad o urgencia que impida seguir el trámite ordinario de sanción de leyes para debatir la reforma instrumentada mediante el artículo 3 del decreto 157/2018. Es dable señalar que esa norma fue dictada como de necesidad y urgencia el día 27 de febrero de 2018, cuando había sido recientemente sancionada la ley 27.423 (30 de noviembre de 2017), luego de un amplio debate llevado a cabo en el Congreso de la Nación. Dicha ley, a su vez, había sido promulgada por el Poder Ejecutivo el 20 de diciembre de 2017, sin que en ese texto se efectuara observación alguna con respecto al artículo 36 de la nueva ley de honorarios. Además, en lo que atañe a las reformas en materia de costas de la seguridad social introducidas en el aludido artículo 36, los considerandos del decreto 157/2018 fundaron la derogación efectuada en su artículo 3



textualmente en que: "sin perjuicio de que el artículo 36 de la referida Ley de Honorarios regula la generalidad de los asuntos de seguridad social, mientras que el artículo 21 de la Ley N º 24.463 y sus modificatorias, atañe a un procedimiento específico, cabe advertir la posibilidad que se genere un conflicto interpretativo sobre el ámbito de aplicación de dos normas que se encuentran vigentes"

Sobre esta base, resulta claro que las razones invocadas por el Poder Ejecutivo respecto del punto en debate no alcanzan para habilitar el ejercicio de las potestades normativas excepcionales que prevé la Constitución, puesto que la mera invocación de un eventual "conflicto interpretativo" como único fundamento del artículo 3 del decreto no resulta suficiente para demostrar que el cambio legislativo allí establecido no podía ser implementado por los cauces ordinarios previstos constitucionalmente. Máxime teniendo en cuenta que el Ejecutivo nada objetó sobre el artículo 36 de la ley 27.423 en la oportunidad que la Constitución le asignaba para vetar la ley

(cf. art. 83, CN), facultad que ejerció al dictar el decreto 1077/2017 respecto de otros artículos de la misma norma (ver arts. 1 a 7 del dto., donde fueron observados los arts. 5, párrafo segundo; 11, párrafo segundo; ciertas tablas del 19; 25, inciso e.; 47; 63 y 64 de la ley 27.423). A su vez, cabe descartar de plano los criterios de mera conveniencia del Poder Ejecutivo que, por ser siempre ajenos a circunstancias extremas de necesidad, no justifican nunca la decisión de su titular de imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son, pues el texto de la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto (Fallos: 333:633 y 338:1048, op. cit.).

Por lo tanto, si se deseaba modificar la solución adoptada por el Congreso en el artículo 36 de la ley de honorarios, debió inevitablemente ponerse en marcha el procedimiento ordinario que la Constitución establece para la sanción de una ley. En suma, en virtud de las razones hasta aquí vertidas,



considero que debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 3 del decreto de necesidad y urgencia 157/2018 por no verificarse la existencia de circunstancias excepcionales exigida por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional para su validez, y, por ende, reafirmarse la plena vigencia del artículo 36 de la ley 27.423".-

11. En este contexto, si bien en la causa "Morales" la CSJN se expidió únicamente acerca de la validez constitucional del art. 3º del DNU 157/18, considero que los fundamentos allí brindados para sostener la inconstitucionalidad son extensibles también hacia los arts. 1º y 2º de la aludida normativa. En efecto, de conformidad con lo resuelto por la Sala II de la Excma. Cámara del Fuero en el marco del incidente de la medida cautelar formado en las presentes actuaciones, expresa en forma contundente que "*... si bien sobre estos artículos [arts. 1 y 2] no se pronunció el Alto Tribunal ni el dictamen al que remitió, dado que en aquélla causa se expidieron únicamente respecto del art. 3º, lo*



cierto es que luego de una lectura acotada de los fundamentos expuestos en el aludido dictamen, se aprecia que los principales reparos allí enunciados resultarían predecibles también respecto de aquéllos. Y es que las observaciones que apuntarían a señalar que no se habría demostrado la existencia de una situación de tal gravedad o urgencia que impidiera seguir el trámite ordinario de sanción de leyes, también resultarían pertinentes en el caso de los arts. 1º y 2º del decreto 157/2018, en tanto, dado su carácter, alcanzarían a todo su articulado; a saber: - fechas del dictado del decreto cuestionado -27 de febrero de 2018- de la sanción de la ley 27.423 (30 de noviembre de 2017) y de su promulgación por el Poder Ejecutivo (20 de diciembre de 2017). Por lo demás, en lo que aquí interesa, lo cierto es que el decreto 1077/2017, reglamentario de la ley 27.423, además de una observación al segundo párrafo del art. 5º de la ley, no contiene ninguna otra observación en sentido similar al apuntado por el decreto 157/2018 cuestionado en autos (es decir: - no aplicación de los arts. 5º, 10, 16 in fine, 51 y 58 de la ley 27.423 a los asuntos





regulados por el Libro I, Título I de la ley 27.423 [art. 1º]; - no aplicación de las disposiciones de la ley 27.423 a los asuntos que traman ante las instancias administrativas y judiciales reguladas por los artículos 1º y 2º de la ley 27.348 [art. 2º]; y - derogación del art. 36 de la ley 27.423 [art. 3º], que es la expresamente señalada por el Sr. Procurador Fiscal en el dictamen recaído en la causa 'Morales, Banca Azucena'. Del mismo modo, la alusión a '... la posibilidad que se planteen conflictos interpretativos en relación al ámbito de aplicación de las normas citadas' (sic), -leyes 27.260, 27.348 y sus modificatorias y 27.423-, contenida en los considerandos del decreto 157/2018 ..., y la presunta consecuencia que derivaría de ello -aumento de litigiosidad y dispendio jurisdiccional, a las que también se refiere en el decreto cuestionado- no alcanzarían '... para habilitar el ejercicio de las potestades normativas excepcionales que prevé la Constitución, puesto que la mera invocación de un eventual 'conflicto interpretativo' (...) no resulta suficiente para demostrar que el cambio legislativo allí establecido no podía ser implementado por los cauces ordinarios



previstos constitucionalmente” (ver, mutatis mutandi, el fundamento brindado en el dictamen recaído en “Morales, Blanca Azucena”, más arriba transcripto). Por último, también resultaría pertinente, a los efectos de sostener la configuración del requisito de la verosimilitud del derecho en relación a la medida tendiente a la suspensión de los arts. 1º y 2º del decreto 157/2018, lo señalado por el Sr. Procurador Fiscal (bien que respecto del art. 3º de dicho decreto) en orden a que ‘...cabe descartar de plano los criterios de mera conveniencia del Poder Ejecutivo que, por ser siempre ajenos a circunstancias extremas de necesidad, no justifican nunca la decisión de su titular de imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son, pues el texto de la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto (Fallos: 333:633 y 338:1048, op. Cit.). A lo expuesto debe añadirse, a propósito de la mención de los conflictos interpretativos de las leyes involucradas y del carácter de ley especial de las



leyes 24.463, 27.260 y 27.348 efectuada en los considerandos del decreto impugnado que, en principio, lo atinente a la interpretación de las leyes es materia propia del Poder Judicial de la Nación” (cfr. CNACAF, Sala II, Incidente de medida cautelar antes aludido, ap. 9º del pronunciamiento dictado el 14/7/23).-

12. Finalmente, considero que el decreto cuestionado por los accionantes adolece del requisito de razonabilidad normativa.-

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un histórico *leading case* como fue “Cine Callao” entendió la razonabilidad como el examen de proporcionalidad entre los medios arbitrados por el legislador para alcanzar los fines propuestos por la norma, pero no el análisis de la elección de los medios ni su eficacia, ya que ésta resulta una cuestión política no justiciable (CSJN, “Cine Callao”, 22-06-1960, *Fallos 247:121*).-

Determinar la razonabilidad de una norma es buscar un equilibrio conveniente o de



racionalidad de las relaciones sustanciales, entendiendo por tal el examen de razonabilidad, que es el límite al que se halla sometido para su validez constitucional todo el ejercicio de la potestad pública en el que obviamente se encuentra comprendida la actividad legislativa. En caso de que la norma jurídica no supere el "examen de razonabilidad", arrojando un resultado negativo, ésta podrá dar lugar a que se declare la inconstitucionalidad de la misma considerando que el medio empleado, es considerado inadecuado en relación a la finalidad perseguida.-

La doctrina califica como irrazonables y por ende inconstitucionales, a todos aquellos actos emitidos por los distintos órganos del Estado -ejecutivo, legislativo y judicial- que resultan arbitrarios por carecer de la proporcionalidad entre los medios y fines constitucionales o porque desnaturalizan la idea política constitucional o no son necesarios para el logro del fin propuesto (BADENI, Gregorio; Tratado de Derecho Constitucional, pág. 121, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2006).-





Sobre este punto, entiendo que conservan lozanía las razones brindadas por la Sala II de la Excma. Cámara del Fuero en el aludido incidente de medida cautelar cuando afirma, desde el punto de vista de la validez material del decreto, que “*... los profesionales del derecho, a la luz de la vigencia del decreto de necesidad y urgencia cuestionado, no resultan amparados por el marco protectorio brindado por la ley 27.423 (denominada “Ley de Honorarios Profesionales de Abogados, Procuradores y Auxiliares de la Justicia Nacional y Federal”, cuyo ámbito de aplicación se encuentra establecido en el art. 1º, que dispone “[l]os honorarios de los abogados y procuradores que por su actividad judicial, extrajudicial, administrativa o en trámites de mediación actuaren como patrocinantes o representantes, o auxiliares de la Justicia, respecto de asuntos cuya competencia correspondiere a la justicia nacional o federal, se regularán de acuerdo con esta ley”) en los asuntos enunciados por los arts. 2º del decreto 157/2018, ven limitada tal protección en el caso de los asuntos previstos por el art. 1º del citado*



decreto (que contempla la no aplicación de ciertos artículos de la ley mencionada), al tiempo que no gozan de la pauta que establece, en las causas de seguridad social, que los honorarios se regularán sobre el monto de las prestaciones debidas. Todo lo cual conduce a considerar que la aplicación del decreto 157/2018 se traduce (en los aspectos alcanzados por dicha normativa) en un detrimiento real del derecho de los letrados a contar con el marco regulatorio relativo a sus emolumentos (es decir, la ley 27.423, LEY DE HONORARIOS PROFESIONALES DE ABOGADOS, PROCURADORES Y AUXILIARES DE LA JUSTICIA NACIONAL), lo que importa un gravamen que, por su carácter y naturaleza, y ante el transcurso del tiempo que insumirá arribar a una posible sentencia favorable a la pretensión actoral, resultará de muy difícil, o incluso imposible, reparación ulterior. Máxime cuando se imprimió al presente proceso, el trámite de los procesos ordinarios. A lo dicho, debe añadirse el carácter alimentario que poseen los honorarios profesionales ...

Naturaleza ésta que ha sido expresamente





receptada por el art. 3º de la ley 27.423" (cfr. ap. 10 del referido pronunciamiento cautelar).-

13. En función de todo lo expuesto, de considerar aplicables las aludidas pautas jurisprudenciales, V.S. debería hacer lugar a la acción y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad del DNU N° 157/18 solicitada por la parte accionante.-

Dejo en estos términos contestada la vista conferida a este Ministerio Público.-

MIGUEL ANGEL GILLIGAN
FISCAL FEDERAL

