



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 3

Causa nro. 69114/2019 “COLEGIO PUBLICO DE ABOGADOS DE CAPITAL FEDERAL c/ EN s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

Y VISTOS:

Estos autos caratulados en la forma que se indica en el epígrafe, en trámite por ante este Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal nro. 3 - Secretaría nro. 6, que se encuentran en condiciones de que se dicte la sentencia definitiva;

RESULTA:

1. Se presenta el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (en adelante CPACF) mediante apoderado y [promueve acción](#) declarativa de inconstitucionalidad contra el Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional por el dictado del DNU 157/18. Sostiene que no se encuentran reunidos los requisitos para el dictado de un DNU y que vulnera los arts. 1, 14, 14 bis, 16, 17, 28, 31, 33, 75 inc. 22, 99 inc. 3 y 109 de la CN.

Explica que el CPACF tiene legitimación activa para promover la presente acción en virtud de que la ley 23.187 establece que se encuentra obligado a asegurar que el libre ejercicio profesional no se vea menoscabado. Sostiene que se encuentran reunidos los requisitos exigidos por la CSJN en “Halabi”. Cita jurisprudencia de la CSJN.

Señala que el DNU resulta inconstitucional por no verificarse las excepcionales causales previstas en el art. 99, inc. 3, CN. Argumenta que la norma tiene como objeto limitar la aplicación de la ley 27.423, de Honorarios de Abogados, Procuradores y Auxiliares de Justicia y que el Poder Ejecutivo Nacional se erigió en legislador modificando la citada ley dictada por el Congreso. Remarca que no están dadas las causales de “necesidad y urgencia” que justifiquen la decisión del PEN.



Considera que se encuentran reunidos los requisitos exigidos por el art. 322 del CPCCN. Asevera que existe un estado de incertidumbre respecto del contenido, naturaleza y alcance del DNU 157/18. Resalta que existe un perjuicio o lesión actual en virtud de que la normativa persigue una arbitraria disminución y alteración de los honorarios profesionales de los abogados, de innegable carácter alimentario. En tal sentido, señala que el art. 1 del DNU establece que los asuntos regulados en el Libro I del Título I de la ley 27.260 no resultara de aplicación lo dispuesto en los arts. 5, 10, 16 *in fine*, 51 y 58 de la ley 27.423. También explica que el art. 2 establece que las disposiciones de la ley 27.423 no serán aplicables a los asuntos que tramiten ante las instancias administrativas y judiciales reguladas por los arts. 1 y 2 de la ley complementaria sobre Riesgos de Trabajo. Además, remarca, que el art. 3 derogó el art. 36 de la ley 27.423. Concluye que ello implica restringir de forma arbitraria los alcances de la ley 27.423.

Agrega que no existe otro remedio legal para darle fin inmediato al estado de incertidumbre que motivó la presente acción. Pone de resalto la gravedad institucional que se presenta en autos, dado que se encuentra en juego el sistema republicano y de división de poderes. Además, señala que se encuentran en juego los derechos fundamentales de los abogados.

Solicita el dictado de una medida cautelar con el objeto de que se suspendan los efectos del DNU 157/18.

Alega que el DNU constituye un abuso de derecho y corresponde a la justicia establecer un límite claro a las facultades que tiene el PEN para el dictado de este tipo de normas. Indica que se trata de derechos de incidencia colectiva en cuanto intereses individuales homogéneos, siendo una pluralidad indeterminada de personas, existiendo como objeto de tutela una pretensión general de un bien jurídico que puede ser fraccionado en cabeza de cada abogado, pero afectando de manera homogénea.

Hace reserva del caso federal y finalmente solicita se haga lugar a la presente acción, declarándose la inconstitucionalidad





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 3

del DNU 157/2018, con efecto *erga omnes*, con expresa imposición de costas.

2. Producido el [informe del art. 4](#), ley 26.854, el [8-5-2023](#) el Tribunal resolvió, preliminarmente, que el colectivo demandante estaba compuesto por los abogados matriculados del CPCAF y que *prima facie* la parte actora exhibía idoneidad suficiente para representar los derechos pluriindividuales homogéneos invocados. En virtud de ello ordenó la inscripción del proceso en el Registro de Procesos Colectivos. A su vez se desestimó la medida cautelar solicitada.

3. Apelada la resolución, la Sala II de la Excma. Cámara [resolvió](#) hacer lugar a la medida cautelar solicitada. Para así decidir, explicó que se encontraba configurado el requisito de la verosimilitud del derecho invocado en un grado suficiente para admitir la cautelar. Ello en virtud de lo decidido por la CSJN en el fallo “Morales” en donde declaró la inconstitucionalidad del art. 3 del DNU 157/18. Respecto al peligro en la demora, señaló que resultan suficientes los extremos apuntados en orden a la afectación de los honorarios de los abogados, y con ello, la vulneración de su derecho a trabajar. Allí se indicó que el tenor de las modificaciones introducidas por el decreto cuestionado resultan susceptibles de producir consecuencias disvaliosas en detrimento de los honorarios de los abogados (v. incidente nro. 1).

4. Corrido el traslado de demanda, se presentó el Estado Nacional; [la contesta](#) y solicita su rechazo, con expresa imposición de costas.

Opone excepción de falta de legitimación activa y falta de representación del colectivo invocado. Señala que la actora no ha podido demostrar porque el decreto afectaría el libre ejercicio de la profesión, en tanto los propios abogados han firmado voluntariamente miles de acuerdos en el marco del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. Sostiene que estos han sido homologados por los distintos juzgados del país.



Argumenta que la CSJN ha establecido que las exigencias de la legitimación activa de las asociaciones se extreman frente a peticiones de inconstitucionalidad genéricas. Considera que en el caso no hay intereses individuales homogéneos afectados. Indica que los derechos que la actora pretende tutelar se tratan de derecho de carácter patrimonial, puramente individuales, divisibles y diferenciados, cuyo ejercicio y tutela corresponde a cada uno de los que pudieran considerarse afectados.

Asimismo, plantea que no se encuentra configurado un “caso”, “causa” o “controversia”, en los términos del art. 116 CN. Cita jurisprudencia de la CSJN. Sostiene que el planteo de autos es hipotético y especulativo.

Subsidiariamente contesta demanda. Resalta que la ley 27.260 declaró la emergencia en materia de litigiosidad previsional y 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 estos. A su vez, señala que la ley 27.348 sobre riesgos de trabajo contiene un régimen específico de honorarios aplicable a los asuntos que tramiten en instancia administrativa y judicial derivadas de accidentes de trabajo y órganos administrativos y judiciales. También refiere que la ley 24.463 establece un procedimiento de impugnación judicial de los actos administrativos de ANSES que dispuso que en todos los casos las costas serían por su orden.

Concluye que los casos alcanzados por las leyes 27.260, 27.348 y 24.463 no se encuentra regulados por las disposiciones de la ley 27.423, dado el carácter de ley especial en la materia que contienen las anteriores mencionadas. Señala que justamente el PEN dictó el decreto aquí impugnado a fin de evitar situaciones que aumenten la litigiosidad y generen un dispendio jurisdiccional innecesario.

Considera que el DNU 157/18 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa de carácter urgente y excepcional, que busca garantizar la protección de los derechos e intereses de los





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 3

participantes de los marcos normativos en cuestión. Explica que el decreto pretende corregir los conflictos interpretativos que se hubiesen podido presentar al momento de la aplicación de los respectivos regímenes jurídicos referenciados.

Manifiesta que se encuentran reunidos los requisitos exigidos por el art. 99, inc. 3 CN para el dictado de un DNU. Señala que la Comisión Bicameral Permanente se expidió en el sentido de que se resuelva declarar expresamente la validez del DNU 157/18.

Agrega que la actora suscribió el 6-10-2016 un “Convenio Marco” en el marco del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionado. Indica que allí el CPACF asumió el compromiso de elaborar y remitir a ANSES un listado de profesionales de la matrícula que ejerzan la profesión y que voluntariamente acepten adherirse a dicha modalidad a efectos de patrocinar a los jubilados y pensionados. Considera que en virtud de la doctrina de los actos propios ahora la actora no puede hacer valer un derecho en contradicción con su anterior consentimiento.

Por último, señala que el acogimiento al planteo de la actora de que se suspenda la norma con efecto *erga omnes*, importaría una franca violación al principio de división de poderes y a nuestro sistema de control de constitucionalidad.

Hace reserva del caso federal y finalmente, solicita se rechace la presente demanda, con costas.

5. Corrido el traslado de la excepción de falta de legitimación activa opuesta, la actora [lo contesta](#). Señala que se encuentra obligada por ley a asegurar el libre ejercicio profesional. Argumenta que la ley de creación del CPACF ha tenido como objetivo proveer un organismo rector que proteja la libertad y dignidad de la profesión del abogado, la vigencia de la CN y las instituciones de la República. Cita jurisprudencia de la CSJN en donde se le ha reconocido legitimación activa al CPACF. Respecto de



la falta de caso, indica que el caso es el de miles de abogados que se vieron menoscabados en forma ilegal y arbitraria sus honorarios profesionales, de carácter alimentario.

Solicita se declare la cuestión como de puro derecho.

6. El [27-11-2023](#) el Tribunal resuelve diferir la excepción de falta de legitimación activa para el momento del dictado de la sentencia definitiva. El [14-2-2024](#) se declara la cuestión como de puro derecho.

Corrida la vista al Ministerio Público Fiscal a fin de que se expida sobre la inconstitucionalidad planteada en la demanda, el Sr. Fiscal Federal presenta su [dictamen](#). Considera que el CPACF cuenta con legitimación activa suficiente para cuestionar la legitimidad del DNU 157/18 y que la presente acción declarativa resulta formalmente admisible en los términos del art. 322 del CPPCN en virtud de que responde a un “*caso, causa o controversia*”, conforme art. 116 CN y art. 2, ley 27. En cuanto al fondo de la cuestión, opina que el Tribunal debería hacer lugar a la acción y declarar la inconstitucionalidad del DNU aquí cuestionado.

7. Pasan los autos a sentencia.

CONSIDERANDO:

I. Así planteada la cuestión entre las partes, cabe recordar que el CPACF promueve acción declarativa, en los términos del art. 322 del CPCCN, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del DNU 157/18, mediante el cual se modificó la ley 27.423, de Honorarios de Abogados, Procuradores y Auxiliares de Justicia.

De su lado, el Estado Nacional solicita el rechazo de la demanda por considerar que la parte actora carece de legitimación activa para iniciar la presente acción y por no encontrarse configurado un caso, causa o controversia en los términos del art. 116 CN. En cuanto al fondo de la cuestión, señala que se encuentran reunidos los requisitos exigidos por el art. 99, inc. 3, CN para el dictado del DNU.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 3

II. Previo a ingresar al fondo del asunto, corresponde una breve reseña de la normativa aquí cuestionada.

II.1. Mediante el [DNU 157/18](#) el Poder Ejecutivo dispuso que *“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 5°, 10, 16 in fine, 51 y 58 de la Ley N° 27.423”* (art. 1).

“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 1° y 2° 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” (art. 2).

Finalmente, el art. 3 estableció *“Derógase el artículo 36 de la Ley N° 27.423”*.

II.2. Por su parte, la [ley 27.260](#) (la cual no se aplicará a los asuntos regidos en el título I, los arts. 5, 10, 16 *in fine*, 51 y 58 de la ley de honorarios) creó 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. 1).

A su vez, el art. 2 estableció *“Declárase la emergencia en materia de litigiosidad previsional, a los únicos fines de la creación e implementación del programa dispuesto en la presente ley, con el objeto de celebrar acuerdos en los casos en que hubiera juicio iniciado, con o sin sentencia firme, y también en los que no hubiera juicio iniciado.*

El estado de emergencia tendrá vigencia por tres (3) años a partir de la promulgación de la presente ley”.

“El Programa se instrumentará a través de acuerdos transaccionales entre la Administración Nacional de la Seguridad



Social (ANSES), y los beneficiarios enunciados en el artículo 3° de la presente ley, que voluntariamente decidan participar.

Los acuerdos transaccionales deberán homologarse en sede judicial, y contener transacciones en los términos que establezca la reglamentación de la presente ley” (art. 4).

“Una vez homologado judicialmente, el acuerdo transaccional tendrá efecto de cosa juzgada, dándose por concluido el proceso judicial (...)” (art. 6).

A su vez, el art. 7, inc. c determinó 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”.

II.3. Asimismo, la ley [27.348](#), complementaria de la Ley sobre riesgos del Trabajo (el DNU estableció que no aplica la ley de honorarios para los arts. 1 y 2 de la citada ley), determinó que *“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





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 3

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.)” (art.1).

Por su parte, el art. 2 estableció que “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 reagravamiento 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 9° 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 interviniente 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





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 3

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”.

II.4. Por último, el art. 36 de la ley 27.423 (derogado por el DNU 157/18) estableció 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”.*

III. Seguidamente y previo al tratamiento del fondo de la cuestión, corresponde abordar la excepción de falta de legitimación activa opuesta por la demandada.

A tal efecto, resulta imprescindible verificar la existencia de “caso”, “causa” o “controversia” (CSJN, Fallos 322:528; 323:4098). Pues la justicia federal solo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (art. 2, ley 27; CSJN, Fallos 343:1259).

Es que la funcionalidad del sistema jurisdiccional gira en torno al conocimiento de causas, casos o controversias (arts. 116, 117 y conchs., CN); que comprenden colisiones concretas y efectivas de derechos o intereses, que concluyen con decisiones que, por principio, sólo obligan a los litigantes que han articulado sus postulaciones en función de aquellas situaciones subjetivas (art. 2, ley 27). Así lo determina el respeto a la garantía del debido proceso.

III.1. La jurisprudencia de la Corte Suprema ha desarrollado un abordaje que vincula los conceptos de legitimación y de caso, de manera que, a falta del interés suficiente, no sólo faltará la legitimación, sino que, en ciertos supuestos, no se configurará una causa en términos constitucionales. Así, se ha interpretado que la



legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista un caso, causa o controversia que habilite la intervención los jueces (CSJN, Fallos 325:2395; 326:3007 y 333:1212, entre otros).

La legitimación procesal activa, al tener base constitucional, se vincula con la condición jurídica en que se encuentran ciertas personas en relación con el derecho reivindicado en el pleito; vínculo que puede suscitarse por la titularidad directa sobre aquel derecho, o bien por otras circunstancias igualmente idóneas receptadas por el ordenamiento jurídico (v.gr. art. 43, segundo párrafo, CN). Como fuere, dicha condición constituye el elemento que torna posible que la sentencia a dictarse decida válidamente sobre las cuestiones de fondo que suscitan la controversia.

III.2. Siguiendo esta línea jurisprudencial, en el precedente “Halabi” (CSJN, Fallos [332:111](#)) la Corte Suprema reconoció que, en materia de legitimación procesal, corresponde como primer paso delimitar con precisión tres categorías de derechos: *i/* individuales; *ii/* de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos y *iii/* de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Destacando que en todos estos supuestos es imprescindible la comprobación de la existencia de un caso, ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición, aunque advirtiendo que el requisito constitucional adquiere una configuración típica diferente en cada uno de ellos (cons. 9°).

La tercera categoría señalada (intereses individuales homogéneos) se encuentra receptada en el segundo párrafo del art. 43 CN. En estos casos no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. En ese sentido, hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 3

razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño (cons. 12º).

Por lo tanto, la procedencia de este tipo de acciones requiere la verificación de: *i)* una causa fáctica en común; *ii)* una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho; *iii)* la constatación de que el ejercicio individual no aparece plenamente justificado (cons. 13º).

III.3. En el caso de autos, la [ley 23.187](#) creó el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (art. 17) y entre sus finalidades estableció “*Defender a los miembros del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal para asegurarles el libre ejercicio de la profesión conforme a las leyes, velar por la dignidad y el decoro profesional de los abogados y afianzar la armonía entre ellos*” (art. 20, inc. c).

A su vez, el art. 21 estableció que “*Para el cumplimiento de sus finalidades, ajustará su funcionamiento a las siguientes funciones, deberes y facultades: (...) j) Tutelar la inviolabilidad del ejercicio profesional en todos sus órdenes, estando investido a esos efectos la legitimación procesal para ejercitar la acción pública*” (el destacado es añadido).

III.4. De la lectura de las normas transcritas, especialmente el art. 21 inc. j), resulta claro que el CPACF tiene legitimación suficiente para impugnar la validez constitucional de una norma cuando la reclamación se promueve en defensa de un derecho propio de sus fines (confr. CSJN, Fallos 331:2406; 337:166). Condición que nítidamente concurre en el caso pues el DNU 157/18 es impugnado por limitar la aplicación de la ley 27.423, de Honorarios de Abogados, Procuradores y Auxiliares de Justicia.

En efecto, tal como se expuso en la resolución del [8-5-2023](#), si bien la cuestión plantea ribetes patrimoniales, 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 (confr. CSJN, Fallos 331:1176; 332:111; 336:1236; 337:196; 337:753), corresponde reconocerle aptitud legal para obrar en este proceso.

Finalmente, también se encuentran reunidos los demás recaudos reseñados en el considerando III.2., pues existe un hecho único —DNU 157/18— que causa una lesión a una pluralidad relevante de derecho individuales y la pretensión se centra en los “*efectos comunes*” para toda la clase.

En consecuencia, corresponde rechazar el planteo de falta de legitimación activa deducido por el Estado Nacional al contestar la demanda.

IV. Entrando al fondo del asunto, adelanto que, por los fundamentos que seguidamente se desarrollan, la acción declarativa de inconstitucionalidad prospera.

IV.1. El art. 99, inc. 3, CN, establece que “(...) *El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.*

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. (...)”.

La CSJN ha explicado que para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas —que en principio le son ajenas— es necesaria la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias: *i)* que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, es decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan; o *ii)* que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 3

inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes (confr. CSJN, Fallos [322:1726](#)).

En lo que respecta a la “*necesidad y urgencia*”, corresponde al Poder Judicial evaluar, en el caso concreto, el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos que reúnan tan excepcionales presupuestos. Por lo tanto, debe evaluarse si las circunstancias son excepcionales o si aparecen como manifiestamente inexistentes o irrazonables. En estos último casos, la facultad ejercida carecerá del sustento fáctico constitucional que lo legitima (confr. CSJN, Fallos [333:633](#); [338:1048](#), entre otros).

V. Sentado ello, corresponde recordar que como pauta general, en temas federales, las decisiones de la Corte Suprema vinculan a los tribunales inferiores, por la autoridad institucional de la que se encuentra investida que la sitúa como intérprete último y más genuino de la Constitución Nacional (CSJN, Fallos 25:364; 311:1644; 320:1660; 321:3201; 337:47; 342:584).

En efecto, la Corte Suprema ha señalado que no obstante que sus decisiones se circunscriben a los procesos concretos que son sometidos a su conocimiento, la autoridad institucional de sus precedentes, fundada en la condición del Tribunal de intérprete supremo de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia, da lugar a que en oportunidad de fallar casos sustancialmente análogos sus conclusiones sean debidamente consideradas y consecuentemente seguidas tanto por la misma Corte como por los tribunales inferiores; y cuando de las modalidades del supuesto a fallarse no resulta de manera clara el error y la inconveniencia de las decisiones ya recaídas sobre la cuestión legal objeto del pleito, la solución del mismo debe buscarse en la doctrina de los referidos precedentes (doctrina de Fallos: 183:409; y Fallos: 339:1077 y sus citas; 341:570; 345:123, entre otros) (confr. CNACF, Sala III, causa nro.11625/2020, “Sociedad Italia de Beneficencia en Buenos Aires c/ EN M Salud de la Nación - Superintendencia de servicios de salud s/ proceso de conocimiento”, del 14-3-2024; entre muchos otros).



V.1. En este sentido, la CSJN se ha expresado recientemente en cuanto a la validez constitucional del DNU 157/18 en el caso “Morales Blanca”, Fallos [346:634](#). Allí, con remisión parcial al dictamen fiscal, declaró la inconstitucionalidad del art. 3 del citado decreto, en cuanto derogó el art. 36 de la ley 27.423.

Para así decidir explicó 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 art. 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 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”.

En punto a los fundamentos que dieron sustento al DNU, se señaló 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).*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 3

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”.

V.2. Si bien en el citado precedente, la CSJN únicamente se expidió respecto a la validez constitucional del art. 3 del DNU 157/18, desde este mirador resultan aplicables los fundamentos allí brindados en lo que respecta a la constitucionalidad de los arts. 1 y 2 del decreto.

Es que tal como fue expuesto por la Sala II de la Excma. Cámara al analizar la medida cautelar peticionada en autos, “...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 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” (confr. CNCAF, Sala II, causa nro., [69114/2019/1](#), "Incidente N° 1 - actor: Colegio Público de Abogados de la Capital Federal demandado: EN s/inc de medida cautelar, del 14-7-2023, v. considerando 9).



En este contexto, se advierte que no se encuentran satisfechos los recaudos constitucionales reseñados en el considerando IV.1 para el dictado del decreto aquí impugnado. En consecuencia, corresponde declarar su invalidez constitucional.

VI. En cuanto a las costas del proceso, no advirtiendo motivos para apartarme del principio general de la derrota, corresponde imponerlas a la demandada vencida (confr. art. 68, primer párrafo, del CPCCN).

Por los fundamentos expuestos,

FALLO:

I. Haciendo lugar a la demanda interpuesta por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y declarando la inconstitucionalidad del DNU 157/18 respecto del colectivo que integra la presente *litis* (abogados matriculados en el CPACF) conforme lo dispuesto en los considerandos IV y V. Con costas (confr. art. 68 del CPCCN).

II. Teniendo en cuenta la extensión y calidad jurídica de la labor desarrollada, así como la naturaleza de la cuestión planteada y el resultado obtenido, se regulan los honorarios del Dr. Juan Pablo Irrera, por la dirección letrada y representación legal de la parte actora, por la única etapa cumplida, en la suma de seiscientos siete mil setecientos noventa (\$607.790) equivalente a la cantidad de 10 UMA (confr. arts. 16, 19, 51 y cc., ley 27.423; resolución CSJN 2375/24).

Hágase saber que en caso que los profesionales beneficiarios de los emolumentos fijados, acrediten su condición de responsable inscripto frente al Impuesto al Valor Agregado, el obligado al pago deberá adicionar la alícuota correspondiente a dicho tributo, que también se encuentra a cargo del condenado en costas de conformidad con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos 316:133; 322:523; 329:1834, entre otros).

Regístrese, notifíquese y oportunamente, archívese.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 3

Firmado en Ciudad de Buenos Aires en la fecha que indica la
constancia de firma electrónica. PMN

SANTIAGO R. CARRILLO

JUEZ FEDERAL



#34495138#431296944#20241023124916969