



Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

En Buenos Aires, a los dos días del mes de septiembre de dos mil veinticinco, reunidos en acuerdo los señores Jueces de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para conocer respecto del recurso interpuesto en los autos caratulados: “Colegio Público de Abogados de la Capital Federal c/E.N. s/proceso de conocimiento”, contra la [sentencia](#) dictada el día 23 de octubre de dos mil veinticuatro, el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver:

¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada?

El doctor José Luis Lopez Castiñeira dijo:

I. El ahora denominado Colegio Público de la Abogacía de la Capital Federal (en adelante, “CPACF”) promovió la presente [acción declarativa](#) contra el Poder Ejecutivo Nacional (en lo sucesivo, “PEN”) con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia (“DNU”) N° 157/2018 al considerar que sus disposiciones resultan contrarias a lo dispuesto en los arts. 1°, 14, 14 *bis*, 16, 17, 28, 31, 33, 75 inc. 22, 99 inc. 3, y 109 de nuestra Constitución Nacional, así como de diversos tratados internacionales, al restringir la aplicación de la Ley N° 27.423 de honorarios de abogados, procuradores y auxiliares de justicia (ver fs. 2/16).

En esa oportunidad, sostuvo que el DNU mencionado resulta a todas luces inconstitucional, en tanto no existen circunstancias excepcionales que justifiquen su dictado, mucho menos en una materia regulada por una ley.

Explicó que ello era así, máxime cuando los honorarios profesionales de los abogados, en atención a su naturaleza jurídica (en particular, por su carácter alimentario), resultaban de orden público.

Alegó que “...*ni siquiera se esboza una ‘naturaleza excepcional de la situación planteada’ tal que justifique la imposibilidad de ‘seguir los trámites ordinarios previstos en la CONSTITUCIÓN NACIONAL para la sanción de las leyes’ en que pretende fundarse el decreto impugnado*”.

Adujo que el DNU N° 157/18 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 sus honorarios, sin respetar las pautas fijadas por la Ley N° 27.423.

En punto a su *legitimación* para obrar de tal modo, afirmó que ostenta legitimación activa para representar los intereses de los abogados matriculados, toda vez que la Ley n° 23.187 le impone el deber de tutelar la



inviolabilidad del ejercicio profesional en todos sus órdenes, estando facultado para ejercitar la acción pública.

Invocó, en este aspecto, lo dispuesto por los arts. 1°, 17, 20 inc. c) y 21 inc. f) de la ley 23.187, y la doctrina del Alto Tribunal sobre la materia.

Puso énfasis en sostener que el DNU afecta derechos y garantías de todos los abogados, en tanto cercena su derecho a trabajar y ejercer libremente la profesión, en contravención específicamente a la prohibición contenida en el segundo párrafo del art. 99, inc. 3), de la C.N.

En razón de ello, solicitó que la presente acción tenga efecto *erga omnes*, conforme al precedente de la CSJN “Halabi”, haciendo extensivo su alcance a todos los abogados; ello, por cuanto considera que se encuentran reunidos los requisitos de procedencia de la acción colectiva en defensa de derechos individuales homogéneos.

En cuanto al *fondo* del asunto, adujo que el DNU N° 157/18 es inconstitucional por no encontrarse reunidas las causales previstas en el art. 99, inc. 3°, de la C.N.

Agregó que el PEN, al dictar el decreto impugnado, se erigió en legislador, modificando la Ley n° 27.423, que había sido promulgada dos meses antes de su dictado.

Explicó que por la aplicación de los arts. 1° a 3° del referido Decreto, sin necesidad y urgencia, se restringieron arbitrariamente los alcances de la Ley n° 27.423, lo cual supone una lesión actual y concreta sobre el derecho a una retribución justa.

A su vez, sostuvo -entre otros fundamentos- que con su aplicación se “...*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 suma, adujo que el decreto impugnado fue dictado sin estar dadas las causales de necesidad y urgencia que justificasen que el PEN se arrogase el ejercicio de facultades en materia legislativa; razón por la cual debió cumplirse con el trámite ordinario revisto para la sanción de una ley.

Por lo demás, se expidió acerca de las razones por las cuales considera que este fuero resulta competente, así como de la procedencia de la vía procesal escogida.

Finalmente, solicitó el dictado de una medida cautelar que suspendiera los efectos del DNU N° 157/18 y la inscripción del presente proceso en el Registro Público de Procesos Colectivos.





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

II. Por [resolución del 8/5/23](#) el judicante de grado estableció, por un lado, “...que el colectivo demandante está compuesto por los abogados matriculados en el CPACF. 2. Determinar que la parte actora exhibe -prima facie- la idoneidad suficiente para representar los derechos pluriindividuales homogéneos que invoca. 3. Identificar como objeto procesal del litigio colectivo la siguiente pretensión: declaración de inconstitucionalidad del DNU 157/2018. 4. El frente demandado en esta contienda colectiva lo integra, en principio, el PEN. 5. Ordenar la inscripción del proceso en el Registro de Procesos Colectivos. 6. Disponer la sustanciación de la presente acción colectiva conforme al trámite previsto para el juicio ordinario...” y, por otro, desestimó la medida cautelar solicitada.

Luego, por [resol. del 14/7/23](#), recaída en el marco del Incidente N° 69.114/19/1, esta Sala hizo lugar al recurso interpuesto por el CPACF y, al revocar -en cuanto fuera materia de agravios- la decisión de grado, admitió la tutela cautelar, disponiendo la suspensión de la aplicación de los arts. 1°, 2° y 3° del DNU respecto del colectivo que integra la *litis* (esto es, aquellos letrados matriculados en el CPACF), “...por el término de seis meses, o hasta tanto recaiga sentencia definitiva, lo que ocurra primero...”.

III. Con posterioridad, por [sentencia del 23/10/24](#) el señor juez de primera instancia hizo lugar a la demanda incoada y, en consecuencia, declaró 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 a la demandada vencida.

Asimismo, reguló los emolumentos correspondientes al letrado actuante en defensa de la parte actora.

Para así decidir, tras efectuar una reseña de las posiciones de las partes y de la normativa involucrada, en primer término se abocó al tratamiento de la defensa de *falta de legitimación activa* opuesta por el PEN.

Al efecto, estimó que para ello resultaba imprescindible, ante todo, verificar la existencia de “caso”, “causa” o “controversia”, dada su inescindible vinculación -en palabras del Máximo Tribunal que trajo a colación- con la legitimación activa.

Así pues, hizo referencia al conocido *leading case* “Halabi”, con especial hincapié en los recaudos que cabe verificar en orden a la procedencia de este tipo de acciones en donde se encuentran involucrados intereses individuales homogéneos.



En vista de lo anterior, y de la interpretación que efectuara de la letra de los arts. 20, inc. “c”, y 21 inc. “j”, tuvo para sí que, de acuerdo con lo decidido por el Alto Tribunal en *Fallos*: 331:2406; 337:166, resultaba claro que el CPACF tiene legitimación suficiente para impugnar la validez constitucional de una norma cuando el reclamo se promueve en defensa de un derecho propio de sus fines; condición que -conforme estimó- 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.

Añadió que, si bien la cuestión plantea ribetes patrimoniales, en la medida en que el Colegio accionante invocó la protección del ejercicio profesional por parte de abogados matriculados y su dignidad, en virtud de la naturaleza de la entidad demandante, estimó que correspondía reconocerle aptitud legal para obrar en este proceso.

Finalmente, apreció que también se encuentran reunidos los demás recaudos necesarios, al sostener que 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.

A resultas de todo lo anterior, concluyó que cabía rechazar el planteo de *falta de legitimación activa* deducido por el Estado Nacional.

En cuanto al *fondo* del asunto, recordó la letra del art. 99, inc. 3°, C.N., y señaló que, con arreglo a lo explicado por la C.S.J.N. en *Fallos*: 322:1726, para que el PEN 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 C.N., 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 inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

En lo que respecta a la “necesidad y urgencia”, indicó que corresponde al Poder Judicial evaluar, en el caso concreto, el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos que reúnan tan excepcionales presupuestos, de modo que debe sopesarse si las circunstancias son excepcionales o si aparecen como manifiestamente inexistentes o irrazonables. Agregó que, en estos últimos casos, la facultad ejercida carecerá del sustento fáctico constitucional que lo legitima.

Por último, recordó que, como pauta general, en temas federales, las decisiones de nuestra Corte Superior vinculan a los tribunales inferiores,





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

por la autoridad institucional de la que se encuentra investida, que la sitúa como intérprete último y más genuino de la C.N.; y que si bien sus decisiones se circunscriben a los procesos concretos que son sometidos a su conocimiento, la autoridad institucional de sus precedentes, fundada en su condición de intérprete supremo de la C.N. 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 C.S.J.N. como por los tribunales inferiores.

Bajo tal comprensión, puntualizó que el Alto Tribunal se expidió recientemente en cuanto a la validez constitucional del DNU 157/18 en el caso “Morales”, registrado en *Fallos*: 346:634. Explicó que, en esa oportunidad, con remisión parcial al dictamen fiscal, declaró la inconstitucionalidad del art. 3° del Decreto aquí impugnado, en cuanto derogó el art. 36 de la Ley n° 27.423.

Luego de reseñar las consideraciones expuestas en el citado precedente, entendió que si bien allí “...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”.

Por lo demás, tuvo presentes los lineamientos esbozados por esta Sala en su intervención de fecha 14/7/23, en el marco del incidente n° 1.

Con todo, estimó que no se encontraban satisfechos los recaudos constitucionales para el dictado del decreto aquí impugnado; razón por la cual concluyó que correspondía declarar su invalidez constitucional.

Por último, en punto a las costas, las impuso del modo indicado al no advertir motivos para optar por el apartamiento del principio general de la derrota (conf. art. 68, primera parte, del C.P.C.C.N.).

IV. Disconforme con lo así decidido, con fecha 31/10/24 [apeló la parte demandada](#), quien [expresó sus agravios](#) con fecha 20/12/24, los que fueron [replicados](#) por el CPACF con fecha 11/2/25.

A su turno, con fecha 25/10/24, el letrado beneficiario de los emolumentos regulados en la sentencia de grado [apeló los mismos por considerarlos exiguos](#).



Finalmente, indíquese que con fecha 25/6/25 [dictaminó el Sr. Fiscal General](#) por ante esta Cámara, a tenor de los fundamentos de hecho y derecho a los que corresponde remitir por razones de brevedad.

En ese estado, pasaron los [autos al Acuerdo](#).

V. En su expresión de agravios, el Estado Nacional, en primer lugar, insiste -en prácticamente idénticos términos a los esbozados en presentaciones anteriores- con la *falta de legitimación activa* del CPACF.

En tal sentido, aduce que “[e]l magistrado a quo funda la legitimación de la actora para actuar en autos, en lo establecido en los arts. 20, inc. c) y 21, inc. j) de la Ley N° 23.187, lo cual resulta erróneo debido a que la temática tratada en autos no puede considerarse incluida dentro los incisos citados”.

A su vez, añade que la accionante no ha logrado demostrar por qué el Decreto impugnado afectaría el libre ejercicio de la profesión de abogado o su inviolabilidad; a lo que remarca que tanto es así que los propios abogados han suscripto miles de acuerdos (*sic*) en el marco del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, siendo que distintos juzgados de todo el país los han homologado, teniendo presente lo acordado en materia de costas y honorarios, sin formular cuestionamiento alguno, reconociendo así su legalidad.

Expresa, en ese sentido, que el significativo número de acuerdos homologados no suscitó, por parte de ningún juez, la consideración de que la norma impugnada fuera contraria al libre ejercicio de la abogacía o afectase su inviolabilidad.

Destaca, a su vez, que fue el propio CPACF quien, por sus anteriores actos, consideró que el DNU no violaba el libre ejercicio de la profesión, dado el Convenio que celebrara en fecha 6/10/16 con la ANSeS.

Por último, remarca que las exigencias de la legitimación activa de las asociaciones se deben extremar frente a peticiones de inconstitucionalidad genéricas; por todo lo cual, solicita que se revoque este aspecto de lo decidido y que se declare la falta de legitimación activa del Colegio accionante.

En otro orden de consideraciones, y también en idénticos términos a los expuestos en su [contestación de demanda](#), niega que el debate de autos involucre intereses individuales homogéneos, por lo que allí también radica la falta de legitimación de la actora para accionar.

En esa inteligencia, asevera que los intereses que el CPACF pretende tutelar son de carácter patrimonial, “...*puramente individuales*,





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

divisibles y diferenciados (no homogéneos), cuyo ejercicio y tutela corresponde a cada uno de los que pudieran considerarse afectados. En suma, nada resulta concurrente para justificar una acción de clase como la que se intenta en autos”.

En otro entendimiento, acusa la ausencia de “caso judicial” pues estima que el planteo del Colegio “...es a todas luces hipotético y especulativo, resultando indudable que la cuestión planteada en autos no reviste el carácter de ‘caso judicial’, en tanto la actora no es titular de un interés concreto, inmediato y sustancial”. A su vez, añade que tampoco se demostró la existencia de un perjuicio concreto.

En otro apartado, y en punto al *fondo*, defiende la constitucionalidad del DNU N° 157/18, al tiempo que descalifica la sentencia como acto jurisdiccional válido por estimar que la misma omite pronunciarse sobre cuestiones que propusiera y que resultaban conducentes para la solución del litigio, efectuando, en cambio y según asevera, afirmaciones genéricas.

Así, tras hacer referencia a los antecedentes y fundamentos que dieron lugar al dictado del DNU 157/18, alega que “...el Estado Nacional -a quien corresponde adoptar todas las medidas necesarias que aporten a generar previsibilidad y seguridad jurídica, mediante regulaciones normativas claras que no den lugar a diversas interpretaciones- dictó el decreto (...), a fin de evitar situaciones que aumenten la litigiosidad y generen un dispendio jurisdiccional innecesario”.

Ello, por cuanto aprecia que la Ley N° 27.423 no derogó los regímenes específicos previstos en los dispositivos pertinentes de las Leyes nros. 27.260, 27.348 y 24.463, de modo que podrían haber tenido lugar conflictos interpretativos, aun cuando estas últimas resulten plenamente aplicables por su carácter especial y finalidad.

A su vez, y en punto a la urgencia en el dictado del Decreto en estudio, reitera lo sostenido en su contestación de demanda en el sentido que la finalización de la feria judicial de enero de 2018 y la reanudación de la actividad de todos los tribunales del país hicieron necesario disponer con urgencia las adecuaciones aludidas a efectos de llevar absoluta certeza jurídica en beneficio de los justiciables, pues “[d]e lo contrario, se hubieran suscitado varios conflictos en materia interpretativa, cuestión que hubiese generado un detrimento en la previsibilidad y en la seguridad jurídica, como también un aumento en el nivel de litigiosidad”.



De todas formas, concibe que “[l]a necesidad y urgencia constituyen una verdadera cuestión política (institucional) que debe ser considerada como no justiciable. Asimismo, la imposibilidad de cumplir con el trámite ordinario para la sanción de las leyes, es una cuestión que remite a cuestiones de oportunidad mérito y conveniencia, lo cual también es de valoración estrictamente política”.

Sostiene asimismo que la Comisión Bicameral Permanente recomendó declarar la validez del DNU, a lo que añade que a la fecha ambas Cámaras -cuyo rechazo expreso es necesario para que pierda validez-, no se han expedido, encontrándose cumplido el plazo “inmediato” que al efecto estipula la Ley N°26.122.

Por otra parte, asevera que “...no hay dudas que la valoración política de la excepcionalidad, la necesidad y urgencia es del Poder Ejecutivo Nacional, y del Congreso de la Nación, mas no del Poder Judicial, pues será el Poder Legislativo quien se encuentre en mejores condiciones para examinar si resultaba necesario sortear las vías ordinarias para la sanción de una ley”.

A todo evento, considera que el DNU es válido pues “...no regula materias prohibidas por la Constitución Nacional (...), no cabe ninguna objeción de nulidad al procedimiento aplicado en el trámite de la norma cuestionada” y en tanto “se encuentra cumplido el plazo ‘inmediato’ que fija la Ley N° 26.122 para el tratamiento del DNU cuestionado, por ambas Cámaras del Honorable Congreso de la Nación”.

Por lo demás, reitera cuestiones ya aludidas en relación con la “teoría de los actos propios” a partir de la firma del Convenio antes mencionado.

Finalmente, concluye que “el acogimiento del planteo de la actora de que se suspenda la aplicación del Decreto N° 157/2018 con efectos erga omnes, importaría una franca violación del principio constitucional de división de poderes y del modelo de control de constitucionalidad”.

Por todo lo anterior, solicita que se revoque el pronunciamiento apelado y, en consecuencia, se rechace la demanda en todas sus partes, con costas a su contraria.

VI. Así reseñada y delimitada la cuestión recursiva, de manera preliminar debo recordar que los jueces no estamos obligados a seguir a las partes en todas y cada una de las argumentaciones que se pongan a consideración del Tribunal, sino tan sólo aquellas que sean conducentes para decidir el caso y basten para dar sustento a un pronunciamiento válido





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

(CSJN, *Fallos*: 258:308; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970; y esta Sala, *in re* “Cerruti, Fernando y otros c/PNA - Disp. 448/09”, expte. n° 15.149/11, resol. del 25/10/11; entre otros).

VII. Aclarado ello, cabe comenzar por hacer alusión a la normativa involucrada en el *sub examine*.

VII.1. Así, en primer lugar, cabe señalar que mediante el **DNU N° 157/2018** (B.O. 27/2/18), el Poder Ejecutivo Nacional dispuso:

“ARTÍCULO 1°.- 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.

ARTÍCULO 2°.- 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.

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

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

i) En tal contexto, debe precisarse que mediante la **Ley N° 27.260** (de la cual, en lo que respecta al Libro I, Título I, el art. 1° del Decreto N° 157/18, como se vio, establece que no se aplicarán a los asuntos regidos por aquella normativa los artículos de la Ley N° 27.423), 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. 1°).

ii) Por su parte, la **Ley N° 27.348**, “Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo”, refiere en su Título I, a las “Comisiones Médicas”, y en los artículos 1° y 2° (a los que alude el art. 2° del DNU 157/18), contempla:

“ARTÍCULO 1° — 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 2° — 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 6°, apartado 2, punto c) de la ley 24.557, sustituido por el artículo 2° del decreto 1278/2000;





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

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 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”.

*iii) Por último, el art. 36 de la **Ley N° 27.423** (“Ley de Honorarios de Abogados...”), derogado por el art. 3° del decreto 157/2018, establecía:*



“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”.

VII.2. De los considerandos del mentado DNU N° 157/18, surge que:

-se alude a que mediante la Ley N° 27.423 se regula lo atinente a los honorarios de Abogados, Procuradores y Auxiliares por sus actuaciones profesionales en el ámbito de la Justicia Nacional y Federal;

-se refiere y transcribe parcialmente los arts. 5° y 10 de la Ley 27.423;

-se señala que por Ley 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 aquéllos;

-se citan, luego, los artículos: 7°, inc. c) de la Ley 27.260; 51 y 58 de la ley 27.423; 6° del Decreto 894/16, reglamentario de la Ley 27.260; 21 de la Ley 24.463 y sus modificatorias; y 36 de la Ley 27.423;

- se destaca 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”*;

-se continúa citando los siguientes artículos: 43 de la Ley 27.423; 1° y 2° de la Ley 27.348;

-se aclara que la Ley 27.423 no derogó las Leyes nros. 24.463 y sus modificatorias, 27.260 y 27.348.

También se apunta, en lo que aquí interesa destacar, lo siguiente:

-*“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*





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

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”.

VIII. Ahora bien, antes de ingresar al análisis pormenorizado de los planteos recursivos, cabe señalar que el memorial en estudio, en su mayoría comporta una transcripción de los argumentos expuestos en oportunidades



anteriores (por caso, ver la [contestación de la demanda](#), así como el [informe previsto del art. 4 de la Ley N° 26.854](#)) y que, de tal modo, lo propio ocurre en relación con numerosos pasajes de tinte dogmático (a partir de la doctrina y de la jurisprudencia que el recurrente trae a colación y que estima como aplicable al *sub lite*).

Así las cosas, por un lado corresponde tener presente que, conforme los lineamientos dados por el Máximo Tribunal, no alcanza con la reiteración de argumentos expuestos en piezas anteriores sin desvirtuar las razones de hecho y de derecho expuestas en el fallo apelado para tener por cumplidas las exigencias del Código de rito (en el caso, ver art. 265 del C.P.C.C.N.; conf. doc. de *Fallos*: 344:5 y 344:3625; la que resulta, *mutatis mutandis*, aplicable al *sub lite*).

En concreto, en tales precedentes ha sostenido que “...*la reiteración de argumentos expuestos en instancias anteriores, sin desvirtuar las razones del fallo, evidencia que los agravios reflejan una mera expresión de disconformidad que no es idónea para fundar el recurso extraordinario*” (*Fallos*: 344:5) y que “...*corresponde declarar desierto el recurso deducido si las razones expresadas en el memorial no son suficientes para refutar los argumentos de hecho y de derecho dados para llegar a la decisión impugnada, en tanto sus críticas se reducen a la reiteración de planteos formulados en piezas precedentes ante las instancias anteriores y no aportan elementos nuevos de convicción para desvirtuar lo decidido*” (*Fallos*: 344:3625).

En el memorial en estudio, mientras que se introduce como premisa general la idea relativa a una errónea interpretación, por parte del judicante de grado, de la normativa aplicable o bien la omisión en la consideración de cuestiones dirimientes que planteara el recurrente, al propio tiempo, como se dijo, se procede a sustentar ello con la sola transcripción de argumentos -o bien, con la reiteración en prácticamente idénticos términos-, vertidos con anterioridad.

Lo expuesto bien podría justificar que se tengan como incumplidas en un todo, aquellas exigencias propias que se erigen -como condición *sine qua non*- como habilitantes de esta instancia revisora.

Sin embargo, por la trascendencia de las cuestiones debatidas, en el presente caso corresponde efectuar un distingo pues, en relación con el fondo del asunto (ver, asimismo, Consid. siguiente), deviene justo atenuar el rigor del Código Procesal y examinar con criterio amplio los agravios, en tanto del recurso surge indudable la impugnación de lo resuelto (conf. Sala IV de esta Cámara, *in re*: “P. R. y otro c/COMFER s/daños y perjuicios”,





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

expte. 28.412/96, del 5/04/01 y sus citas; en igual sentido, esta Sala, *in re*: “Ponce, Hugo y otros c/EN - M Seguridad - PFA s/personal militar y civil de las FF.AA. y de Seg.”, expte. nro. 68.483/15, del 9/8/18).

Así se impone ello, a poco que se atienda que los jueces tenemos el deber de discurrir los conflictos litigiosos según el derecho vigente (conf. doc. *Fallos*, 310:2733 y 314:420, entre otros), calificando la realidad del caso y subsumiéndola en los principios y normas que se consideren pertinentes para una recta solución de la controversia, lo que, se insiste, se traduce en un verdadero deber a nuestro cargo (*Fallos*: 310:2733 y 314:420 -entre otros-, y esta Sala, *in rebus*: “Inc. S.A. - TF 28845-A c/D.G.A.”, expte. n° 35.242/11, sent. del 28/2/12; entre muchos otros), pues cada caso que arriba a un estrado judicial exige una respuesta adecuada por parte de los magistrados, quienes no debemos prescindir de la preocupación por alcanzar el valor justicia (doc. de *Fallos* 259:27; 272:139; entre otros).

IX. En tal contexto, y en lo atinente a los planteos que pueden ser catalogados como “preliminares” (a saber: falta de legitimación activa, inexistencia de caso colectivo, no afectación a intereses individuales homogéneos y ausencia de “caso”, “causa” o “controversia”-es decir, aquellos en los que, en rigor, lo que en definitiva se cuestiona es que el CPACF hubiera accionado como lo hizo-), en atención al modo, alcance y extensión con que fueran expuestos, así como del abordaje conjunto (tal como hiciera lo propio el Sr. Fiscal Federal en su [dictamen](#)) y del profuso tratamiento dado en el pronunciamiento apelado, refiérase que la mera reiteración de criterios doctrinarios y/o antecedentes jurisprudenciales sin su debida traslación al caso, no alcanzan para tener por configuradas aquellas críticas concretas y razonadas que exige el art. 265 del C.P.C.C.N.

Lo expuesto conduce a recordar que esta Cámara ha preconizado reiteradamente que la expresión de agravios debe consistir -con arreglo a lo normado- en una crítica concreta y razonada del pronunciamiento apelado, y que dicha exigencia no se sustituye con una mera discrepancia con el criterio del juzgador, sino que implica el estudio de los razonamientos de aquél, demostrando las equivocadas deducciones, inducciones y conjeturas sobre las cuestiones resueltas (en tal sentido, esta Sala, *in re*, “Falk, Gerardo Francisco Julio c/EN-M° Defensa-Armada s/daños y perjuicios”, expte. nro. 15.291/05, del 13/03/12).



De ahí, que se haya podido sostener que el respectivo memorial constituye un acto de petición, destinado específicamente a desvirtuar la sentencia recurrida, con el fin de obtener su revocación o modificación parcial por el Tribunal revisor (cfr. esta Sala, *in re*, “Falk” precedentemente citado).

A su vez, la exigencia concerniente a la crítica concreta se refiere a la precisión que implica señalar específicamente el agravio vertido, mientras que el requerimiento de que aquella sea razonada, alude a los fundamentos, bases y sustanciaciones del recurso, el cual debe demostrar en qué reside el desacierto del razonamiento contenido en la sentencia que se impugna (conf., en sentido concordante, Fenochietto, Carlos Eduardo – Arazi, Roland, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, comentado y concordado*, T.1, Astrea, Buenos Aires, 1983, pp. 834/837; en igual sentido, esta Sala, fallo cit.).

Es que, ciertamente, la expresión de agravios carece de contenido si se limita a hacer afirmaciones de carácter general, sin indicar los errores u omisiones en el pronunciamiento y debiendo siempre atacar, en forma concreta, los verdaderos fundamentos del fallo (confr. Fenochietto - Arazi, “Código Procesal Civil y Comercial de la Nación -Comentado-”, Tº I, págs. 837/838).

En el caso, y en cuanto a aquellos planteos refiere, tal como se adelantó, se aprecia que bajo el ropaje argumental signado por contundentes afirmaciones genéricas (como ser, que el sentenciante de grado habría omitido considerar cuestiones planteadas), en definitiva el apelante se limita a reiterar en idénticos términos y de manera dogmática cuestiones ya planteadas en presentaciones anteriores; mas sin hacerse cargo ni rebatir los contundentes argumentos contenidos en la sentencia cuestionada.

Y de otra parte, importa referir que comparto y hago propios los sólidos fundamentos brindados por el Sr. Fiscal General en [su dictamen de fecha 25/6/25](#), puntos 6 a 9 -inclusive-, a los que remito por razones de brevedad y a fin de evitar reiteraciones innecesarias. En función de tales consideraciones, aun de sortear las deficiencias insalvables a las que se hizo referencia, estimo que de todas formas los argumentos recursivos no podrían prosperar.

Como corolario de todo lo anterior, no procede acoger los planteos del Estado Nacional en cuanto concierne a los tópicos aquí aludidos.





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

X. Ahora bien, despejado lo anterior, en cuanto al *fondo* del asunto, como primera medida es menester señalar que, tal como fuera traído a colación por esta Sala en su pronunciamiento dictado en el incidente n° 1, el Alto Tribunal confirmó la declaración de inconstitucionalidad del art. 3° del DNU N°157/18 decidida por la Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia (ver FCR 21049166/2011/CS1 “Morales, Blanca Azucena c/ANSeS s/impugnación de acto administrativo”, [fallo](#) del 22/6/2023).

A tal fin, como se indicó, remitió a los fundamentos del [dictamen](#) del señor Procurador Fiscal de fecha 1°/10/2019. En dicha pieza, el representante del Ministerio Público sostuvo, en lo que aquí resulta relevante destacar, que:

-“...en nuestro sistema constitucional el Congreso Nacional es el único órgano titular de la función legislativa, por lo cual, la admisión de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de excesiva rigurosidad y con sujeción a exigencias formales (Fallos: 322:1726, op. cit.)”.

-“...la reforma constitucional llevada a cabo en el año 1994 enunció entre sus objetivos el de ‘atenuar el presidencialismo’, al mismo tiempo que consignó la necesidad de ‘modernizar y fortalecer el Congreso’ y ‘fortalecer los mecanismos de control’, todo ello directamente relacionado con el fin de ‘perfeccionar el equilibrio de poderes’. La metodología a la que se acudió fue la de incorporar ciertas facultades excepcionales de los poderes constituidos, con el fundamento de que aquello significaba la institucionalización de los mecanismos de control a los que se los sometía (Fallos: 333:633, ‘Consumidores Argentinos’, considerando 5°)”.

-“...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 concurren circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las normas”.

-“...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’)”.

-“...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”.

-“...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”.

-“...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”.

-“..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° 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’ ”.

-“...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”.





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

-“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 c), 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”.

XI. El razonamiento y conclusión precedentemente reseñados, guarda sustancial coherencia -valga remarcar- con las posturas adoptadas por el Sr. Fiscal Federal, por el Sr. Juez *a quo* y por el Sr. Fiscal General.

Es que, a la par de lo anterior, no puede pasarse por alto que si bien la Corte Suprema de Justicia de la Nación sólo decide en los procesos concretos que le son sometidos, y sus fallos no resultan obligatorios para casos análogos (doc. Fallos: 311:1644; 321:3201; 324:3764; 329:4931), en atención a la trascendencia que revisten las decisiones de la máxima autoridad del Poder Judicial, corresponde que -como principio- los tribunales de las instancias anteriores apliquen su doctrina (doc. esta Sala, “Bravo de Laguna Leandro c/E.N. – EMGE – Resol. 5/VI/95 s/personal militar y civil de



las FF.AA. y de Seg.”, causa n° 17.475/06, del 8/11/12; “ART Liderar SA c/E.N. – SRT y SS – Resol. Conjunta n° 39/98 y 25.806/98 y otro s/proceso de conocimiento”, causa n° 36.260/10, del 24/11/16).

Ello así, dado que no pueden dejarse de lado las reglas que emanan de los precedentes de la C.S.J.N., habida cuenta que resulta ser la máxima instancia de exégesis del derecho en el ámbito nacional, lo que torna aconsejable seguir sus lineamientos para mantener la unidad en la interpretación de la ley (doc. esta Sala, “Grizutti, Francisco c/E.N. - M° Justicia - SPF - Resol. n° 1057/10 s/personal militar y civil de las FF.AA. y de Seg.”, causa n° 12.606/13, del 12/9/17; “Morera, Renato Omar c/E.N. - M° Justicia y DDHH s/proceso de ejecución”, causa n° 33.161/15, del 12/12/19).

Así, sin perjuicio de que –cabe insistir– las sentencias del Alto Tribunal sólo deciden las causas que son llevadas ante sus estrados, en virtud de la autoridad del tribunal que los dicta, en su carácter de intérprete supremo de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia (doc. *Fallos*: 307:1094; Sala IV, “Amabile Cibils, Graciela María c/E.N. y otro s/proceso de conocimiento”, causa n° 11.443/12, del 27/8/15), los jueces tenemos el deber moral de conformar sus decisiones a esa jurisprudencia, salvo que se proporcionen nuevos argumentos que justifiquen modificar la posición allí adoptada (doc. *Fallos*: 330:4040; Sala IV, “Bank Boston National Association TF 29.209-A c/ DGA”, causa n° 10.060/12, del 14/08/12; y esta Sala, *in re* “Toyota Argentina S.A. c/GCBA – AGIP – DGR s/proceso de conocimiento”, expte. n° 66.214/17, sent. del 23/6/20).

Ergo, en tanto las decisiones jurisdiccionales deben dictarse teniendo en cuenta las circunstancias vigentes al momento de su emisión (doc. *Fallos*: 327:4080; 330:5070; 335:905; 342:1246; entre muchos otros), si ha recaído un pronunciamiento de la C.S.J.N. sobre la materia objeto de debate que por lo demás involucra cuestiones federales y constitucionales - respecto de las cuales, el Alto Tribunal es último intérprete- es prudente que los jueces inferiores adecuen sus decisiones a él, por elementales razones de economía procesal y a fin de evitar un inútil dispendio jurisdiccional (doc. esta Sala, *in re* “Haddad Andalf, Graciela Juana c/PEN - Ley 25.561 - Dtos. 1570/01 y 214/02 s/amparo ley 25.561”, causa n° 59.780/02, del 18/4/11; y “Hamburg, Jacobo y otro c/E.N. – M° Economía s/proceso de ejecución”, causa n° 34.081/09, del 7/4/11).

En este sentido, ha dicho desde antaño nuestra Corte Federal que “[e]s deseable y conveniente que los pronunciamientos de esta Corte sean debidamente considerados y consecuentemente seguidos en los casos





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

ulteriores, a fin de preservar la seguridad jurídica que resulta de dar una guía clara para la conducta de los individuos. Mas con parejo énfasis cabe igualmente aceptar que esa regla no es absoluta ni rígida con un grado tal que impida toda modificación en la jurisprudencia establecida, pues los tribunales no son omniscientes y como cualquier otra institución humana, también pueden aprovechar del ensayo y del error, de la experiencia y de la reflexión. Por cierto que para que ello suceda (...) tienen que existir ‘causas suficientemente graves, como para hacer ineludible tal cambio de criterio’ o es necesario que ‘medien razones de justicia al efecto’, entre las cuales se encuentra el reconocimiento del carácter erróneo de la decisión, la adecuada apreciación de las lecciones de la experiencia o si las cambiantes circunstancias históricas han demostrado la conveniencia de abandonar el criterio establecido” (Fallos: 329:759, “Barreto”, 2006, Considerando 4°; ver, en sentido análogo, Fallos: 248:115, “García de Thorndike”, 1960).

Y más cerca en el tiempo, el Alto Tribunal ha entendido que “[s]ería en extremo inconveniente para la comunidad si los precedentes no fueran debidamente considerados y consecuentemente seguidos...Y aún cuando no signifique que la autoridad de los antecedentes sea decisiva en todos los supuestos, ni que pueda en materia constitucional aplicarse el principio de stare decisis sin las debidas reservas (...) no es menos cierto que 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...” (Fallos: 337:47, “Artear”, 2014, Consid. 6°; en sentido análogo, Fallos: 183:409, “Baretta”, 1939; y, en igual sentido, esta Sala, *in re* “La Nación S.A. c/EN s/amparo ley 16.986”, causa n° 1.416/13, del 1°/11/16).

De tal suerte, cuando la interpretación llevada a cabo en la sentencia sea ajustada a precedentes de la C.S.J.N., quien pretenda un nuevo examen sobre la cuestión deberá exponer *con aún mayor rigurosidad* los fundamentos críticos que sostienen su postura, y demostrar *en forma nítida, inequívoca y concluyente* la existencia de *causas graves* que hagan ineluctable el cambio de la regla de derecho aplicable (conf. Fallos: 337:47, ya cit., Considerando 7°; en igual sentido, Sala IV, *in re* “Ludueña, Carlos Alberto c/EN - AFIP - DGI s/daños y perjuicios”, causa n° 25.646/07, del 6/10/15; y esta Sala, causa “Toyota”, también citada *supra*).



A la luz de lo expuesto, a pesar de que el ordenamiento jurídico nacional no prevé la fuerza vinculante y obligatoria de los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (ver, en este sentido, C.S.J.N., *in re* “Farina, Haydée Susana s/homicidio culposo”, fallo del 26/12/2019), quien proponga el apartamiento de un precedente emanado del Máximo Tribunal, debe justificar su posición *de manera objetiva, seria y fundada*.

XII. Bajo tales lineamientos, y a partir de las precisiones señaladas en particular en los Considerandos VII y X, es que cabe efectuar un juicio de ponderación en relación con la facultad otrora ejercida por el PEN con dictado del DNU tachado de inconstitucional.

Es decir que, conforme lo visto, corresponde a este Tribunal evaluar el presupuesto fáctico que habría justificado la adopción del DNU 157/18 (conf. doc. de *Fallos* 322:1726 -“Verrocchi”-).

XII.1. Con ese fin, y tomando como premisa que, como se dijera en el Considerando que antecede, los tribunales inferiores tienen deber moral de conformar sus fallos con los precedentes del Alto Tribunal, siempre que no medien circunstancias que, expresadas de manera objetiva, seria y fundada, justifiquen optar por su apartamiento, como derivación de ello corresponde distinguir, por un lado, lo atinente al artículo 3° del DNU aquí tachado de inconstitucional y, de otro, lo concerniente a las medidas adoptadas por conducto de sus artículos 1° y 2°.

XII.1.a). Así, en punto al art. 3°, en suma, no cabe más que reivindicar, ahora de manera definitiva, la solución que adoptara esta Sala a título precautorio en el incidente n° 1 con base argumental en, principalmente, lo decidido por nuestro Máximo Tribunal en el precedente “Morales”, pues no se aprecian razones que justifiquen optar por el apartamiento de este último.

Ello así, apoco que se repare, por un lado, en que la presente causa [ha sido declarada como de puro derecho](#), de modo que los elementos colectados en autos (en particular, aquella documental acompañada en oportunidad en que la accionada produjera el [informe previsto en el art. 4° de la Ley 26.854](#)) no sólo no han variado desde aquella oportunidad, sino que, a la postre y por otro lado, no se configuran nuevas circunstancias objetivas que, unidas a una argumentación seria y fundada (en este punto, cabe insistir en la señalada reiteración, en idénticos términos, de argumentos propiciados en presentaciones anteriores), se erijan en el caso como conducentes a los fines de optar por el apartamiento de la doctrina





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

Cimera, y por ende que adquieran virtualidad suficiente en orden a adoptar una temperamento distinto.

Máxime cuando, por las vicisitudes y particularidades del razonamiento empleado por el Alto Tribunal para decidir como lo hizo, los mismos no se relacionan con factores particulares o casuísticos, sean de hecho y/o de derecho, que conduzcan a una solución distinta (dado que sólo difieren en los sujetos accionantes, lo cual como es de toda evidencia, en modo alguno comporta un factor que justifique otro análisis de la cuestión)..

De lo anterior, se sigue que los fundamentos empleados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en lo que al art. 3° del DNU 157/18 respecta, resultan plenamente trasladables y aplicables al presente caso.

Ello así pues, se insiste, un nuevo y definitivo análisis de la cuestión, signado por las contingencias propias del caso (tales como la reiteración exacta de argumentos, la falta de incorporación de elementos probatorios que den cuenta de un cuadro de situación distinto al que hubo de tener en consideración esta Sala en su intervención en el marco del incidente n° 1, entre otros), lleva a considerar, a tenor de lo expuesto en “Morales” -cuyos términos han sido transcriptos- la inexistencia de las circunstancias excepcionales exigidas por el artículo 99, inc. 3, de la C.N. para dotar de validez y justificación al DNU en estudio.

Lo hasta aquí expuesto, entonces, conlleva a desestimar, sin más, este tramo del memorial en estudio y, por lógica implicancia, confirmar la sentencia de grado en este punto.

XII.1.b). Resta entonces, examinar la situación del restante articulado: esto es, los arts. 1° y 2° del DNU N° 157/18.

En tal sentido, ante todo cabe reparar en que si bien dichos preceptos se limitaron a declarar “inaplicable” la ley, en el específico supuesto en estudio cabe adelantar que, a los fines prácticos, no cabe asignarle a esa medida otros efectos que aquellos equiparables a una virtual derogación parcial pues, para el caso particular de los supuestos aprehendidos por el Libro I del Título I de la Ley N° 27.260 y sus modificatorias (art. 1° del DNU) y por los arts. 1° y 2° de la Ley Complementaria Sobre Riesgos del Trabajo N° 27.348 (art. 2° del DNU), éstos quedaron excluidos del régimen que, como regla de alcance general -y sin prever excepciones o limitaciones- establece la Ley N° 27.423.

Tomando ello como premisa, y en línea con lo sostenido en la anterior intervención de este Tribunal en el marco del incidente n°1, bien que



esta vez -se insiste- en un análisis definitivo de las cuestiones por resolver, a idéntica conclusión cabe arribar respecto de los dispositivos en estudio, pues estimo que el razonamiento y conclusiones alcanzadas por el Alto Tribunal, aun cuando hubieran versado acerca del art. 3° del DNU N° 157/18, también resultan plenamente trasladables y aplicables a aquellos.

En efecto, las observaciones que apuntan a señalar que no se ha demostrado la existencia de una situación de tal gravedad o urgencia que impidiera seguir el trámite ordinario de sanción de leyes en relación con el art. 3° antes vista, también resultan pertinentes en el caso de los arts. 1° y 2° del DNU N° 157/18, en tanto, dado su carácter, alcanzan a todo su articulado; a saber: fecha del dictado del decreto cuestionado -27/2/18-, de la sanción de la ley 27.423 (30/11/17) y de su promulgación por el P.E.N. (20/12/17).

A su vez, no puede soslayarse que la feria judicial había cesado hacía casi un mes y, más importante aún, que restaban tan solo dos días para la apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación.

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 la 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.

Por lo demás, en lo que aquí interesa, lo cierto es que el decreto 1077/17, además de una observación al segundo párrafo del art. 5° de la ley, no contiene ninguna otra objeción en sentido similar al apuntado por el decreto 157/18 cuestionado en autos (es decir: - no aplicación de los arts. 5°, 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. 1°]; - no aplicación de las disposiciones de la ley 27.423 a los asuntos que tramitan ante las instancias administrativas y judiciales reguladas por los artículos 1° y 2° de la ley 27.348 [art. 2°]; y - derogación del art. 36 de la ley 27.423 [art. 3°], que es la expresamente señalada por el Sr. Procurador Fiscal en su dictamen en la causa “Morales”.

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





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

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 mutandis, el fundamento brindado en el dictamen recaído en "Morales", ya cit.).

Por último, también resulta pertinente lo señalado por el Sr. Procurador Fiscal (si bien respecto del art. 3° 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.)".*

XII.2. A más de lo dicho, y como matriz común de la totalidad de las previsiones contenidas en el Decreto N° 157/18, resulta que, dado el tenor de las modificaciones introducidas por éste, debe apuntarse que aquéllas producen consecuencias disvaliosas en detrimento de los honorarios de los profesionales abogados, quienes:

i) en los asuntos regulados por el Libro I, Título I de la ley 27.260 (Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados), queda excluída la aplicación de las disposiciones contenidas de los siguientes artículos de la ley 27.423:

- artículo 5°: *"[l]a 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, excepto si se pactare con ascendientes o descendientes en línea recta, cónyuge, conviviente o hermanos del profesional, o si se tratare de actividades pro bono u otras análogas previstas en la normativa vigente.// **El profesional que hubiere renunciado anticipadamente a sus honorarios o convenido un monto inferior al previsto en esta ley incurrirá en falta de ética. Igual situación se configurará en el caso del profesional que, habiendo ejercido esa conducta, reclamare el pago de honorarios u honorarios superiores a los pactados. Ante estos supuestos intervendrá, aun de oficio, el tribunal de disciplina correspondiente a la jurisdicción**".* —el párrafo marcado con negrita resultó observado por el art. 1° del Decreto N° 1077/2017-;



-art. 10: “Los honorarios son la retribución del trabajo profesional del abogado o procurador matriculado y de los auxiliares de la Justicia. Ningún asunto que haya demandado actividad profesional judicial, extrajudicial, administrativa o en trámites de mediación, podrá considerarse concluido sin el previo pago de los honorarios, y no se ordenarán levantamiento de embargos, inhibiciones o cualquier otra medida cautelar, entrega de fondos o valores depositados, inscripciones, o cualquier otra gestión que fuere el objeto del pleito, hasta tanto no se hubieren cancelado los mismos o se contare con la conformidad expresa o el silencio del profesional interesado notificado fehacientemente al efecto en el domicilio constituido o denunciado en la institución de matriculación pertinente. Se deberá también dar cumplimiento a las normativas previsionales y de seguridad social para abogados y procuradores, vigentes en cada provincia, inclusive en el caso de los profesionales exceptuados en el artículo 2° de esta ley.// Si de lo actuado surge la gestión profesional, los tribunales o reparticiones administrativas donde se realizó el trámite deberán exigir la constancia de pago de los honorarios o la conformidad expresa o el silencio del profesional, dentro de los cinco (5) días de notificado de conformidad con el párrafo precedente. En caso de urgencia, bastará acreditar que se ha afianzado su pago y notificado en forma fehaciente al profesional interesado.// Es obligación del magistrado interviniente velar por el fiel cumplimiento de la presente norma.// En ningún caso, el convenio celebrado con posterioridad será oponible a los profesionales que hubieren intervenido en el proceso y no hubieren participado del acuerdo. Tampoco podrá ser homologado judicialmente.// Respecto a los auxiliares de la Justicia, los jueces no podrán devolver exhortos u oficios entre jueces o tribunales de distinta jurisdicción, sin previa citación de los mismos, si el pago de sus honorarios no ha sido acreditado en autos, a menos que el interesado expresase su conformidad, o que se afianzara su pago con garantía real suficiente.”;

- art. 16 in fine: “Los jueces no podrán apartarse de los mínimos establecidos en la presente ley, los cuales revisten carácter de orden público.”;

- art. 51: “La regulación de honorarios deberá contener, bajo pena de nulidad, el monto expresado en moneda de curso legal y la cantidad de UMA que éste representa a la fecha de la resolución. El pago será definitivo y cancelatorio únicamente si se abona la cantidad de moneda de curso legal que resulte equivalente a la cantidad de UMA contenidas en la resolución regulatoria, según su valor vigente al momento del pago.”;





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

-art. 58: *“El mínimo establecido para regular honorarios de juicios susceptibles de apreciación pecuniaria que no estuviesen previstos en otros artículos será el siguiente: a) En los procesos de conocimiento, de diez (10) UMA; b) En los ejecutivos, de seis (6) UMA; c) En los procesos de mediación, de dos (2) UMA; d) En el caso de auxiliares de la Justicia, de cuatro (4) UMA.”;*

ii) queda, en los ya referidos asuntos, excluída la aplicación de la totalidad de las disposiciones de la ley 27.423, respecto de los reclamos que tramitan ante las instancias administrativas y judiciales reguladas por los artículos 1° y 2° (Comisiones Médicas) de la Ley N° 27.348, sustanciados por organismos administrativos y/o judiciales que se encuentran en la órbita de competencia nacional o federal; y

iii) finalmente, también ha quedado excluída la aplicación del art. 36 de la 27.423, que establece que: *“[e]n 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”.*

En tales condiciones, según puede apreciarse, los profesionales del derecho, a la luz de la vigencia del DNU cuestionado, no resultan amparados por el marco regulatorio integral 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. 1°, que dispone “[l]os honorarios de los abogados y procuradores que por su actividad judicial, extrajudicial, administrativa o en trámites de mediación actúen 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”) y, en los asuntos enunciados por los arts. 2° del Decreto 157/18, ven limitada tal protección, al tiempo que tampoco les resulta aplicable 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 DNU N° 157/18 se traduce (en los aspectos alcanzados por dicha normativa) en un detrimento real del derecho de los letrados a contar -en determinados y



puntuales asuntos- con el marco regulatorio relativo a sus emolumentos (es decir, la Ley de Honorarios Profesionales de Abogados, Procuradores y Auxiliares de la Justicia Nacional N° 27.423), cuando precisamente dicha normativa no previó excluir su aplicación en los referidos casos.

Por ello, también cabra desestimar este tramo del memorial en estudio y, por consiguiente, confirmar la sentencia de grado en cuanto declaró la inconstitucionalidad de los artículos 1° y 2° del DNU N° 157/18.

XII.3. Por lo demás, debe añadirse que la valoración del presente caso debe ser efectuada bajo la transversal perspectiva (es decir, como matriz común a cada uno de los tres supuestos objeto de debate) relativa al carácter alimentario que poseen los honorarios profesionales (ver esta Sala, en su anterior integración, en los autos “Pelayo, Isabel Dolores c/EN -M° Justicia -PFA- Dtos. 2744/93 861/07 s/personal militar y civil de las FFAA y Seg”, expte. n° 9.306/08, sent. del 8/2/11; carácter reconocido, asimismo, por esta Sala en su actual composición, en los autos “Paz, Carlos Raúl y otro c/GCBA - Cromañón y otros s/daños y perjuicios”, expte. n° 42.750/11, sent: del 27/6/23); naturaleza ésta que, a su vez, ha sido expresamente receptada por el art. 3° de la ley 27.423, tal como fuera advertido por esta Sala en su pronunciamiento dictado en el incidente n°1.

XII.4. A esta altura, y a partir de la conclusión alcanzada, no es ocioso efectuar las pertinentes reflexiones relativas a los conceptos “necesidad” y “urgencia”, que, ciertamente y además, habrán de coadyuvar a los fundamentos de la decisión que aquí corresponde adoptar.

En primer lugar -y sin que importe desmerecer los sólidos fundamentos dados por el Sr. Juez *a quo* así como por el Sr. Fiscal General, que en prácticamente su totalidad se comparten-, debo hacer propio el desarrollo cronológico en torno a la génesis, evolución jurisprudencial y delimitación del actual sistema en cuanto concierne a los Decretos de Necesidad y Urgencia, efectuado por el Sr. Fiscal Federal en su dictamen y, en particular, en cuanto -en línea con lo sostenido por la CSJN *in re* “Morales”- a que el dictado de este tipo de Decretos pone en juego dos principios (que, como tales, ciertamente constituyen pautas orientativas a la hora de evaluar el concreto ejercicio de potestades como la conferida en el art. 99 inc. 3°) que direccionaron la labor de la reforma constitucional, que son: atenuar el presidencialismo y, al propio tiempo, fortalecer el papel del Congreso (v. en esp. pág. 25 del aludido dictamen).

Tanto fue así que, a colación de esto último, se ha explicado que la veda legislativa impuesta al Presidente por el art. 99 inc. 3° de la CN, opera como un control más que pueden emplear tanto el Congreso cuando





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

examina la procedencia del decreto de urgencia, como la Corte Suprema cuando hace lo propio ante un caso y agravio concreto. Es que, en el país, con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, los DNU 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 PEN 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”, 5° Ed. -ampliada y actualizada-, Tomo II, Thomson Reuters-La Ley, 2018, págs. 438/439).

Ahora bien, retomando la línea de razonamiento insinuada *ab initio* del presente Considerando, estimo conveniente señalar que, como es de toda obviedad, a la hora del dictado de un DNU toma preponderancia, principalmente, una voluntad, mientras que el proceso de formación y sanción de leyes comporta un procedimiento complejo en el que confluyen una multiplicidad de voluntades que, como sabemos, representan tanto al pueblo como a las Provincias, y en el que se suscitan, en la mayoría de los casos, amplios y enriquecedores debates; por manera tal que, cuando por conducto de un DNU se pretenden llevar a cabo modificaciones a leyes emanadas por el curso natural de formación y sanción de las mismas, aprecio que mayor habrá de ser la exigencia y prudencia a la hora de llevar a cabo el debido juicio de valoración que corresponde efectuar en orden a si concurren o no aquellas razones de necesidad y urgencia, invocadas a la hora de su dictado.

Por otra parte, las contingencias suscitadas en el presente caso también me llevan a adscribir -y reivindicar- a las palabras del Procurador Fiscal en el fallo “Morales” en cuanto 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...”.

Así se impone ello, en el presente caso, pues conforme fuera visto, en la especie el PEN invocó, como principal razón de justificación de su accionar, aquellos conflictos interpretativos que *podrían* tener lugar en tanto la Ley N° 27.423 no derogó los regímenes específicos previstos en los dispositivos pertinentes de las Leyes nros. 27.260, 27.348 y 24.463, de lo que se sigue a las claras el carácter meramente hipotético y conjetural de la justificación dada a fin de adoptar tan excepcional temperamento.

En tal sentido, mal puede soslayarse lo anterior, a poco que se repare en que comporta exigencia de validez de los DNU que -como principio- las medidas allí adoptadas contengan dispositivos de tipo coyuntural destinados a paliar una supuesta situación excepcional, resultando también como principio impropio que revistan carácter de normas permanentes modificatorios de leyes del Congreso (conf. CSJN, *Fallos*: 333:633, Consid. 14; y, en igual sentido, esta Sala *in re* “Telecom Argentina S.A. c/E.N. - ENACOM y otros procesos de conocimiento”, expte. n° 4.206/21, sent. del 19/6/24).

Y, a partir de lo que nos dicta la experiencia, en cuanto a la puesta en práctica de dicha facultad, ha llegado a estimar la doctrina que si bien -en su esencia- los DNU son una concesión que refleja la necesidad de acción rápida en situaciones de emergencia, no obstante ello, la tentación de utilizarlos para eludir el proceso legislativo ordinario puede llevar a un abuso de esta facultad excepcional (conf. González Area, Déborah, “A 30 años de la última reforma constitucional - Los Decretos de Necesidad y Urgencia y el primer rechazo del Congreso”, consultable en Rubinzalonline.com, cita: 546/2024, del 30/9/24).

En definitiva, por todo lo hasta aquí expuesto, no es ocioso reivindicar las palabras de nuestra Corte Federal *in re* “Consumidores Argentinos” (*Fallos*: 333:633, Consid. 10°) en el sentido que “...*el texto transcripto* [en referencia a los arts. art. 99 inc. 3° y 100, inc. 13] *es elocuente y las palabras escogidas en su redacción no dejan lugar a dudas de que la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias formales, que constituyen una limitación y no una*





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

ampliación de la práctica seguida en el país ("Verrocchi")"; doctrina que, por cierto, a la fecha se mantiene incólume.

XIII. Por lo demás, refiérase que no enervan las conclusiones hasta aquí alcanzadas lo señalado por el apelante en cuanto a que la Comisión Bicameral Permanente ha dictaminado de manera favorable respecto del DNU objeto de estudio, pues lo cierto es que, como acertadamente advirtiera el Sr. Fiscal Federal (ver [dictamen](#), pto. 8), a la fecha el plenario de ambas Cámaras nunca le han dado tratamiento.

Y, en este sentido, cabe preguntarse si, en un caso como el de autos en donde la ausencia de tratamiento por ambas Cámaras (es decir, sin que cada una lo hubiere sometido a consideración y se hubiera expedido en un sentido u otro) data de más de siete años, ello puede razonablemente erigirse como un argumento en favor de la validez de la norma cuestionada; y al respecto, adelanto que me inclino por responder dicho interrogante de manera negativa.

Ello así, a poco que se repare en que, entre los criterios de interpretación posibles, no debe prescindirse del que se detiene en verificar la razonabilidad y, en especial, la coherencia de la norma con el sistema en el que está engarzada (conf. doc. de *Fallos*, 302:1284; 322:1699; 324:2107; 326:417; 328:53 y sus citas, entre otros). En idéntico sentido se pronunció esta Sala, al entender que un razonable parámetro interpretativo impone descartar una visión aislada, inconexa o bien parcializada de la norma cuyos alcances se analizan, debiendo sopesarse el modo en que ésta se incardina en un sistema normativo en el cual se halla engarzada, y con el cual guarda coherencia y mantiene la debida complementación y armonización, como parte de una estructura sistemática que debe ser considerada en su totalidad (en tal sentido, esta Sala *in re*: “Consortio de Propietarios Manuela Pedraza 2002, 2004, 2006, 2010, 2020 esquina Calle O’Higgins 3270, 3280, 3290 y 3294 c/EDENOR SA s/expropiación – servidumbre administrativa”, expte. n° 68.443/18, sent. del 11/6/21).

De conformidad con lo anterior, cabe reparar en que los arts. 20 y 21 de la Ley N° 26.122 establecen, respectivamente, que “*Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la*



Constitución Nacional” y que “Elevado por la Comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento”.

Bajo tal comprensión, y sin que implique juicio de valoración alguno acerca de cualquiera de los dispositivos contenidos en la Ley N° 26.122, dado que el debate que a su respecto pudiera corresponder excede al ámbito cognoscitivo y cuestiones por resolver en el *sub lite*, cabe reparar en que si la voluntad del legislador fue la de determinar un procedimiento que derive en un pronunciamiento expreso e inmediato de parte de cada Cámara, no resulta razonable considerar como oponible, en estos autos, una defensa sustentada en la ausencia de rechazo expreso de cada Cámara cuando, habiendo transcurrido más siete años desde su dictamen, a la fecha siquiera fue objeto de consideración y tratamiento por parte del pleno de alguna de ellas.

De todas formas, aun sorteando ello, el control por parte del Congreso Nacional, a través del procedimiento previsto en la Ley N° 26.122, a mi juicio, no excluye ni suple al control de constitucionalidad que, en nuestro sistema, incumbe al Poder Judicial, desde que es el único legitimado para declarar la inconstitucionalidad de una norma.

XIV. Por lo demás, tampoco resultan atendibles aquellas postulaciones del apelante tales como la pretendida aplicación al caso de la *teoría de los actos propios* con motivo de la suscripción de un Convenio entre el CPACF y la ANSeS; o bien, la celebración de aproximadamente 900.000 (*sic*) acuerdos conciliatorios sin que hubiera mediado queja alguna de parte de los abogados intervinientes.

La primera, en tanto (en línea con lo sostenido por el Sr. Fiscal General en su [dictamen](#) -ver en esp. pto. 10-), más allá de la validez y eficacia que ese convenio pudiera tener sobre el ejercicio de la profesión, no puede soslayarse que fue suscripto con anterioridad al dictado del DNU aquí impugnado, por lo que mal puede asignársele efecto convalidatorio o bien que ello pudiere implicar un reconocimiento de la legitimidad de la norma ahora reputada como inconstitucional.

La segunda, por cuanto la misma, en el presente caso, no comporta más que una mera manifestación unilateral, desprovista de cualquier sustento probatorio, de lo que se sigue que a su respecto se encuentra incumplida la carga contenida en el art. 377 del Código de rito (ello, al margen de la virtualidad -a los fines revocatorios- que hubiera podido tener o no la efectiva acreditación de dicho extremo).





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

XV. En definitiva, lo hasta aquí expuesto, en tanto importa mantener lo decidido respecto de aspectos centrales en los que el magistrado de grado fundara su decisión de declarar la inconstitucionalidad del DNU N° 157/2018, exime de ingresar a considerar las demás cuestiones planteadas, máxime tomando en cuenta que los jueces no estamos obligados a seguir a las partes en todas y cada una de las argumentaciones que se pongan a consideración del Tribunal, sino tan sólo en aquéllas que sean conducentes para decidir el caso y basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (doc. *Fallos*: 265:301; 272:225; 278:271; 297:140; 301:970).

XVI. Las costas originadas con motivo de la intervención de esta Alzada habrán de ser impuestas a la parte demandada, quien ha resultado vencida en esta instancia y en tanto no advierto motivos que ameriten optar por el apartamiento del principio rector en la materia (conf. art. 68, primera parte, del C.P.C.C.N.).

XVII. Por último, resta tratar el recurso interpuesto por el Dr. Juan Pablo Irrera -letrado apoderado de la parte actora- contra la estimación de los emolumentos efectuada en la instancia de grado; y determinar los propios por las tareas desarrolladas por ante esta Alzada.

A tal fin, en primer término cabe señalar que, mediante la regulación de honorarios se busca compensar de modo adecuado la tarea desplegada por los profesionales que se desempeñaron durante la sustanciación de la causa. Para ello debe ponderarse la magnitud del trabajo realizado, el grado de responsabilidad asumido, en concordancia con la complejidad de los intereses económicos en juego y la contribución que cada uno ha aportado para llegar a la solución definitiva del pleito.

Además, a fin de lograr una retribución equitativa y justa no resulta conveniente tan sólo la aplicación automática de porcentajes previstos en los aranceles, en la medida en que las cifras a las que se arriba lleven a una evidente e injustificada desproporción con la obra realizada. Tal proceder, limita la misión del Juzgador a un trabajo mecánico sin un verdadero análisis y evaluación de la tarea encomendada a los abogados, peritos, consultores, etc. (conf. esta Sala *in rebus* "Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina c/E.N. -M° de Salud y Acción Social- y otro s/juicios de conocimiento" del 30/12/97, y "Estado Nacional (M.O.S.P. y E.) c/Baiter S.A." del 2/4/98, entre otras).



En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que el valor del juicio no es la única base computable para las regulaciones de honorarios, las que deben ajustarse al mérito, naturaleza e importancia de la labor profesional (conf. *Fallos*: 270:388; 296:124, entre muchos más).

Sobre la base de las consideraciones precedentemente expuestas, cabe tener en cuenta la naturaleza del asunto, el contenido patrimonial involucrado; atento al valor, motivo, extensión y calidad jurídica de la labor desarrollada durante la primera etapa del pleito y posteriores (C.S. *Fallos*: 306:1265 y 308:848) toda vez que la causa fue [declarada como de puro derecho](#) con fecha 18/10/22, corresponde confirmar -en lo que fue materia de recurso- los emolumentos regulados en favor del DR. JUAN PABLO IRRERA, letrado apoderado, actuante en la defensa de la actora (arts. 14, 16, 20, 21, 29, 58 y ccdtes. de la ley 27.423 -Dto. 1077/17).

Por las tareas efectuadas en la Alzada, atento el resultado obtenido, corresponde regular en la suma de PESOS CIENTO NOVENTA MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO CON VEINTIOCHO CENTAVOS (\$190.988,28) -equivalente a 2,52 UMA- los emolumentos del DR. LUCAS EZEQUIEL LORENZO, letrado apoderado, actuante en la defensa de la actora (arts. 20, 24, 29 inc g), 30, y ccdtes. de la ley 27.423).

El importe del impuesto al valor agregado integra las costas del juicio y deberá adicionarse a los honorarios, cuando el profesional acreedor revista la calidad de responsable inscripto en dicho tributo (conf. esta Sala in re: "Beccar Varela Emilio - Lobos Rafael Marcelo c/Colegio Públ. de Abog." del 16 de julio de 1996).

Para el caso de que el profesional no haya denunciado la calidad que inviste frente al IVA, el plazo para el pago del tributo sobre el honorario regulado, correrá a partir de la fecha en que lo haga.

En razón de lo expuesto, propongo al acuerdo: **1º)** desestimar los agravios de la parte demandada, con costas (art. 68, primera parte, del C.P.C.C.N); **2º)** confirmar la regulación de honorarios efectuada en la sentencia de grado, de conformidad con lo expuesto en el Considerando XVII; y **3º)** regular los emolumentos del letrado de la parte actora correspondientes a las tareas desarrolladas por ante esta instancia de conformidad con lo dispuesto en el Consid. XVII. **ASÍ VOTO.**-

La doctora María Claudia Caputi y el doctor Luis María Márquez adhieren al voto precedente.-





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Expte. n° 69.114/19

En virtud del resultado que instruye el acuerdo que antecede, el Tribunal **RESUELVE:** 1°) desestimar los agravios de la parte demandada, con costas (art. 68, primera parte, del C.P.C.C.N); 2°) confirmar la regulación de honorarios efectuada en la sentencia de grado, de conformidad con lo expuesto en el Considerando XVII; y 3°) regular los emolumentos del letrado de la parte actora correspondientes a las tareas desarrolladas por ante esta instancia de conformidad con lo dispuesto en el Consid. XVII.

Regístrese, notifíquese -a las partes y al Sr. Fiscal General- y, oportunamente, devuélvase.-

MARÍA CLAUDIA CAPUTI

JOSÉ LUIS LOPEZ CASTIÑEIRA

LUIS MARÍA MÁRQUEZ

