



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA RIOJA

La Rioja, fecha de firma digital.-

VISTOS: Los presentes autos expediente FCB 6/2024 caratulados: “MUNICIPIO DEL DPTO. CAPITAL DE LA RIOJA c/ ESTADO NACIONAL - PODER EJECUTIVO NACIONAL s/AMPARO LEY 16.986”, de los que,

RESULTA: 1º) Que en autos comparece el señor Armando E. Molina en carácter de Intendente Municipal, conjuntamente con los Dres. Pedro Nicolás Carreño y Gabriel García Cruz en carácter de Fiscal Municipal y Fiscal Municipal Adjunto respectivamente, todos en representación del Municipio de la Ciudad de La Rioja, promoviendo acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y de la Ley 16.986, en contra del Estado Nacional – Poder Ejecutivo Nacional, “por causa del dictado del Decreto PEN N° 70/23, publicado en el Boletín Oficial del 21 de diciembre de 2023, por ser violatorio de los artículos 1, 5, 6, 28, 29, 30, 31, 75, 77 a 84 y 99 inc. 3º y 121 de la Constitución Nacional, con imposición de costas al Estado Nacional, con el fin de restablecer el orden constitucional federal y la autonomía municipal (Arts. 5 y 123 CN)...”.

Solicitan que se declare la nulidad absoluta e inconstitucionalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia precitado, la inconstitucionalidad de los arts. 21, 23 y 24 de la Ley N° 26.122 y asimismo que se dicte una medida cautelar de no innovar que disponga la suspensión total de los efectos del mismo.

Manifiestan entre otras consideraciones que dicho decreto fue dictado en un accionar ilegítimo y arbitrario por parte del Poder Ejecutivo Nacional, utilizando – a su entender - un mecanismo de legislación



excepcional previsto por el art. 99.3 de la Constitución Nacional – de interpretación y aplicación restrictiva, para sustituir integralmente la función legislativa.

Sostienen que mediante el recurso de dictar un mega decreto de necesidad y urgencia, produce una reformulación legislativa integral sin que intervenga el Congreso de la Nación, sanciona una norma que vulnera normas y principios constitucionales de jerarquía superior, como el principio republicano, la división de poderes y la prohibición constitucional del abuso y la suma del poder público. Que a esto se suma que no se verifican los presupuestos constitucionales que habilitan el dictado de un decreto de necesidad y urgencia en los términos previstos por el art. 99 inc. 3 de la C.N y la jurisprudencia de la C.S.J.N en la materia.

Afirman que además se lesiona el federalismo consagrado en la Carta Magna y los derechos, ejercicios de poderes, atribuciones y competencias propias del Municipio.

Posteriormente aducen que, entre otras, las desregulaciones producidas por el DNU que atacan -en lo que se refiere a las producciones regionales, al sector minero y el turismo-, derogan o modifican normas de mayor importancia para la economía y la producción local, con grave incidencia en el ámbito de nuestra provincia y municipio, detallando inicialmente las siguientes: Derogación de las Leyes N° 18.600, 18.905 y 22.667, de vitivinicultura; en el sector olivícola, derogación de la Ley N° 12.916; derogación de la Ley N° 21.608 (de promoción industrial); en el sector minero, derogación de la Ley N° 24.523 del Sistema Nacional de Comercio Minero, derogación de la Ley N° 24.695 sobre el Banco de Información Minera y en el sector turismo: derogación de las Leyes N° 18.828, N° 18.829 y N° 26.536.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA RIOJA

En ese contexto, explican las principales disposiciones del DNU N° 70/23 que lesionan -a su modo de ver - al Municipio de La Rioja en los sectores que señala: Vitivinicultura, Promoción industrial, Minería, Turismo, de regulación de hoteles y hospedaje turístico, a cuyos fundamentos cabe remitirse brevitatis causae.-

Por último, se exponen sobre la procedencia de la acción de amparo y de la precautoria interpuestas, fundan en derecho, citan jurisprudencia y doctrina relativas, ofrecen prueba, formulan reserva del caso federal, y solicitan que se habilite la feria judicial por cuanto consideran que la cuestión de fondo asume gravedad institucional, en la inteligencia que conmueve duramente las bases republicanas y federalistas de la Argentina.

A fs. 40 se otorga la correspondiente participación a los presentantes en el carácter invocado, se tiene por constituido el domicilio procesal electrónico, y previo a todo se dispone cursar vista a la Sra. Fiscal Federal a efectos de que se expida sobre la habilitación de la feria judicial en los presentes autos, y sobre la competencia y admisibilidad de la acción deducida. A consecuencia de lo cual la Sra. Agente Fiscal Federal Ad Hoc, Dra. María Florencia Cáceres, emite el dictamen fiscal pertinente, sosteniendo que no correspondería habilitar la misma para el tratamiento de los presentes autos, conforme a los argumentos vertidos oportunamente.

En fecha 30 de enero de 2024 el señor Juez Federal Subrogante, Dr. Jose Camilo Nicolas Quiroga Uriburu rechaza el pedido de habilitación de feria en virtud a los fundamentos allí expuestos, a los que cabe remitirse en honor a la brevedad.

En fecha 19/02/2024 se cursa vista a la Fiscal Federal Dra. Maria Virginia Miguel Carmona, para que se expida a los efectos precitados,



emitiendo dictamen en fecha 21/02/2024 mediante el cual sostiene la competencia de este Juzgado de Primera Instancia y la viabilidad de la acción instaurada.

A fs 59 se declara la competencia de este Juzgado y se dispone requerir al Estado Nacional el informe previsto en el art. 4 de la Ley de Cautelares contra el Estado 26854, consecuentemente se presenta la Dra. Blanca Maria Font, en su caracter de apoderada del Estado Nacional produciendo el mismo, en tiempo y forma.

Liminarmente señala que el Poder Ejecutivo Nacional dictó el DNU N° 70/2023 en ejercicio de atribuciones que le confiere expresamente la Constitución Nacional (art. 99 inc. 3 CN) en un marco de severa crisis económica.

Sostiene que en tal sentido, se cumplió con el procedimiento que establece la Carta Magna y la Ley N° 26.122. Que las razones de urgencia y necesidad constituyen cuestiones políticas no justiciables. Por lo tanto, actualmente el DNU se encuentra bajo la revisión y control del Congreso de la Nación; por lo que, la intervención de la Justicia en esta instancia sería al menos prematura además de transgredirse el principio de división de poderes.

Opone al progreso de la presente acción, la falta de legitimación activa de la parte actora y como consecuencia la ausencia de caso o controversia. Aduce que la actora carece de legitimación para ser parte en los presentes actuados, por cuanto no titulariza un interés concreto y personal que se encuentre afectado por la supuesta existencia de un “acto estatal arbitrario” que, a estar a sus dichos, se hallaría configurada por el dictado del DNU N° 70/2023, el cual conlleva un daño cuanto menos inminente para la población del país.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA RIOJA

Asimismo informa que la aquí actora -MUNICIPIO DEL DPTO. CAPITAL DE LA RIOJA - adhirió a la demanda interpuesta por la “FEDERACIÓN ARGENTINA DE MUNICIPIOS c/ ESTADO NACIONAL – M. ECONOMÍA (DNU 70/23) s/ AMPARO LEY 16.986” (Expte. N° CAF 2/2024)(en adelante, FEDERACIÓN), en trámite por ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 7, Secretaría N° 14 de la Ciudad de Buenos Aires, cuyo sujetos, objeto y causa son idénticos a los ventilados en este juicio, razón por la cual expresa que indefectiblemente debe prosperar la defensa de litispendencia que opone. Comunica además que el Estado Nacional presentado en dichas actuaciones el informe del art. 4° de la Ley N° 26854 en fecha 07-03-2024.

Remarca que existe esa litispendencia por identidad por lo que desde ya solicita que se declare la falta de legitimación activa del demandante, la litispendencia y se declare la falta de caso y se disponga el rechazo de la medida cautelar y de la demanda, con costas.

En relación a la cautelar peticionada por el Municipio accionante, afirma que este no acreditó los requisitos que exige la Ley 26.854 de medidas cautelares contra el Estado, que pretende obtener por medio de una precautoria, la suspensión de una norma válida, que tiene jerarquía de ley, dictada en ejercicio de facultades constitucionales y que se encuentra en pleno proceso de discusión en el ámbito del Poder Legislativo Nacional.

Expresa que de concederse, generaría una grave afectación a los objetivos de interés público que el DNU N° 70/23 busca proteger y realizar y al principio de división de poderes. Que además se corre el riesgo de que se suspendan las políticas públicas trazadas por el Poder Ejecutivo Nacional y de la gestión política que obtuvo la confianza de la mayoría del pueblo argentino para ejercer la administración nacional por los próximos cuatro años.

Aduce que en definitiva, y en forma contrapuesta a lo alegado en su inicio, la presunción de constitucionalidad y legitimidad de los actos



estatales obliga al particular que denuncia, a alegar y probar lo contrario, precisando y acreditando la existencia de indicios serios y graves al respecto, lo que no ha sucedido en autos, ya que la actora solo enumera derechos y garantías constitucionales que considera vulneradas, mediante argumentos parciales y tendenciosos, sin fundamentos que tengan a la normativa como ilegítima.

Finalmente solicita que se tenga presente la falta de legitimación activa, litispendencia y la falta de caso opuestas y se haga lugar a los mismos, como además se tenga por contestado en tiempo y forma el informe requerido y se rechace la cautelar intentada por el actor, con costas.-

A fs 103 se dispone que pasen los presentes autos a despacho para resolver la precautoria peticionada.

Que cumplidos los pasos que marca la ley de rito, los presentes autos han quedado en estado de ser resueltos

Y CONSIDERANDO:1º) Que solo se dará tratamiento a aquellas cuestiones que aparezcan como relevantes y conducentes para la resolución del caso, siguiendo el criterio de la CSJN que ha dicho que: “No resulta necesario seguir a las partes en todas y cada una de sus argumentaciones, bastando hacerse cargo de las que resulten conducentes para la decisión del litigio...” (Contreras, Alvaro L. c/ Adep S.A, DT 2001 – A, 113).-

Sentado ello, en primer lugar debemos tener presente que la medida cautelar sub examen ha sido deducida por un Municipio contra otra entidad estatal (Estado Nacional - P.E.N). Ahora bien, la ley 26854 regula el supuesto de medidas cautelares solicitadas por el Estado art. 16 y 17 y las que se dictan en su contra. Esta ley adopta un criterio subjetivo de amplia inclusión, comprendiendo en su ámbito el enjuiciamiento de la administración centralizada y las formas conocidas de descentralización, así





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA RIOJA

como al Poder Legislativo y al Poder Judicial en su función administrativa, normativa o reglamentaria (conf. Vallefin, Carlos A., Medidas cautelares frente al Estado, cit., p. 156).-

Por otro lado, cabe recalcar que esta ley adopta un marco cautelar aplicable a todo juicio contra el Estado, incluyéndose los contenciosos administrativos, acciones declarativas de certeza y en una medida limitada los amparos. Así es que en su artículo 19 prescribe: *“La presente ley no será de aplicación a los procesos regidos por la ley 16.986, salvo respecto de lo establecido en los artículos 4° inciso 2°, 5°, 7° y 20 de la presente”*. Por su parte el art. 18 de la misma dispone que : *“serán de aplicación al trámite de las medidas cautelares contra el Estado Nacional o sus entes descentralizados, o a las solicitadas por estos, en cuanto no sean incompatibles con las prescripciones de la presente ley, las normas previstas en el CPCCN”*.-

2°) Hechas estas precisiones, considero que respecto a la cautelar incoada en autos (medida de no innovar) en los términos del 230 del CPCCN corresponde determinar si se verifican los presupuestos necesarios para la procedencia de la misma, expresamente exigidos en el artículo precitado, debiéndose tener presente que, a los efectos de la comprobación de sus recaudos no se exige una plena y concluyente prueba, sino una mera acreditación de dicha posibilidad.- Las mismas se decretan siempre mediante un conocimiento sumario, unilateral y en consecuencia provisional tiene un contenido meramente preventivo; no juzgan ni prejuzgan sobre el derecho del peticionante” (Eduardo Couture, “Fundamentos del Derecho Procesal Civil”, ed. Depalma, Bs. As. 1997, Pag. 326).-

En relación al primero de ellos, verosimilitud del derecho (*fumus bonis iuris*), cabe señalar que la fundabilidad de la pretensión que constituye el objeto de la medida cautelar, debe depender de un conocimiento



superficial determinado a obtener un pronunciamiento de mera probabilidad del derecho discutido. Ello significa que de acuerdo a un cálculo de probabilidades sea factible de prever que en el juicio principal existen argumentos contundentes que posibiliten una eventual declaración de la certeza de ese derecho. *Sabido es que la fundabilidad de la pretensión que constituye su objeto no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido.-*

Se ha resuelto reiteradamente que el *fumus bonis iuris* para la procedencia de una medida cautelar frente a actos de la administración pública, aun cuando no se requiera una prueba incontestable de la existencia del derecho, hace necesaria la comprobación sumaria de los hechos que prima facie determinarían la arbitrariedad del acto recurrido o la violación de la ley, a fin de hacer cesar la presunción de la legitimidad y por ende, su ejecutoriedad en los términos del art. 12 de la ley 19549. Por tanto, no se verifican tales extremos si en autos debe hacerse forzosamente un análisis mucho más exhaustivo que el que corresponde a medidas cautelares, lo cual conllevaría necesariamente adelanto opinión, sobre el objeto del pleito- (CSJN en fallos 313: 1420; 318: 2431, entre muchos otros).-

Es que bajo la presunción de validez de los actos de los poderes públicos se impone, pues, la necesidad de una mayor prudencia de los recaudos que hacen a la admisión de las cautelares.

En cuanto al segundo de los supuestos, es decir, peligro en la demora (*periculum in mora*), se refiere a la posibilidad de que el resultado del proceso principal, resulte comprometido, si desde el comienzo no se dispone de una determinada modificación en el estado fáctico o jurídico basta la sola posibilidad de que ocurra el daño, de sufrir el perjuicio, pues ello configura un interés jurídico que justifica el adelanto jurisdiccional. En autos tampoco





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA RIOJA

se observa una inminencia de daño tal que habilite a pronunciarse preventivamente.-

Es importante recordar que los requisitos de verosimilitud del derecho invocado y del peligro que se cause un daño grave e irreparable, se hallan de tal modo relacionados que a mayor verosimilitud del derecho cabe no ser tan exigente en la gravedad e inminencia del daño y viceversa; pero ello solo es posible cuando se haya acreditado en forma mínima la verosimilitud del derecho invocado, lo cual no ha sucedido en autos.-

A mayor abundamiento, es de destacar que resulta insuficiente la sola manifestación de la parte o la promoción de una demanda para que automáticamente sean concedidas medidas cautelares, si no se demuestra la verosimilitud o razonabilidad de la pretensión a través de elementos prima facie acreditativos.-

3º) Como es sabido en fecha 30/04/2013 fue publicada en el boletín Oficial la ley N° 26854 que regula el procedimiento aplicable a las medidas cautelares que se soliciten contra o por el Estado, Nacional o sus entes descentralizados en la cual se han determinado otros requisitos para su procedencia a más de los requisitos precitados.-

Por lo que cabe señalar que la medida peticionada asimismo es improcedente en tanto, dirigiéndose la pretensión a desconocer o descalificar actos de autoridad administrativa, en el caso el Decreto 70/2023 emitido por una Entidad Estatal, P.E.N, deben verificarse los supuestos previstos por el art. 13 de la ley 26.854, los que además de ocurrir, deben hacerlo de manera simultánea. Tales extremos son: *“a) Se acreditare sumariamente que el cumplimiento o la ejecución del acto o de la norma, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior; b) La verosimilitud del derecho invocado; c) La verosimilitud de la ilegitimidad, por existir indicios serios y graves al respecto; d) La no afectación del interés público; e) Que la*



suspensión judicial de los efectos o de la norma no produzca efectos jurídicos o materiales irreversibles.”

La jurisprudencia ha sostenido reiteradamente que la declaración de medidas cautelares dictadas contra la administración pública, debe atenerse a un criterio eminentemente restrictivo frente a la presunción de legitimidad de la que gozan sus actos (art. 12 de la ley 19549) y si bien no se exige un examen de certeza para su procedencia es necesario un análisis previo acerca de la existencia o no de un derecho garantizado por la ley; indiscutiblemente deben existir en la causa elementos de juicio idóneos para formar la convicción acerca de la bondad de los mismos y pesa sobre quien la solicita, acreditar presuntivamente la existencia de tales condiciones exigidas por la ley procesal.- (Cámara Federal de Apelaciones de La Plata en autos Expte. 13078-2016 entre otros).-

Reitero bajo la presunción de validez de los actos de los poderes públicos se impone, pues, la necesidad de una mayor prudencia de los recaudos que hacen a la admisión de las cautelares. Por lo cual resultan absolutamente excepcionales las medidas judiciales tendientes a paralizar o enervar aunque sea momentáneamente la labor estatal.-

Así las cosas, surge que no se verifica la ocurrencia conjunta y simultánea de los requisitos previstos por las normativas indicadas, lo que obsta a la procedencia de la medida y hace procedente su rechazo.-

En definitiva, no existen elementos de juicio con suficiente entidad y trascendencia jurídica, como para tener por acreditados los presupuestos excepcionales que prescribe el art. 230 del C.P.C.C.N., ni los expresamente establecidos por la Ley 26.854, por lo cual corresponde disponer el rechazo de la medida cautelar peticionada por el demandante, sin que ello implique





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA RIOJA

adelanto de opinión respecto de la cuestión de fondo y sin entrar a considerar cuestiones que serán objeto de un pormenorizado análisis al resolver en definitiva.-

En virtud de las razones expuestas precedentemente, considero que no se han configurado los extremos necesarios para hacer lugar a la medida requerida por el Municipio actor, por lo que corresponde su rechazo.-

Por ello;

RESUELVO:

1º) No hacer lugar a la medida cautelar solicitada por el señor Armando E. Molina en su carácter de Intendente Municipal, conjuntamente con los Dres. Pedro Nicolás Carreño y Gabriel García Cruz, en el carácter de Fiscal Municipal y Fiscal Municipal Adjunto respectivamente, en representación de la actora en autos (Municipio del departamento Capital de La Rioja), por los fundamentos vertidos en el Considerando de la presente.

2º) Diferir la imposición de costas y regulación de honorarios que pudiere corresponder, para la oportunidad procesal pertinente.-

3º) Regístrese y notifíquese. -

Firmado digitalmente en la fecha indicada al pie, por:

