



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 7

10/2016

ADDUC c/ PODER EJECUTIVO NACIONAL s/AMPARO

Buenos Aires, de enero de 2016.-

1. Por presentado, por parte en el carácter invocado y a tenor de la instrumental en copia acompañada y por constituido el domicilio procesal indicado, haciéndose saber que deberá registrar, validar y constituir por escrito en el expediente su domicilio electrónico, bajo apercibimiento, en su caso, de notificar por ministerio de la ley las sucesivas resoluciones y providencias del Juzgado (conf. Acordada CSJN n° 31/11 y 38/13 –B.O. 17/10/13).

2. Como primera medida es dable poner de resalto que las razones de urgencia que autorizan la habilitación de la feria que prescribe el art. 4° del Reglamento para la Justicia Nacional, son para aquellos supuestos que no admiten demora.

Sentado lo expuesto, toda vez que la situación denunciada así lo justifica, habilítese la feria judicial a los fines del tratamiento de la medida cautelar peticionada.

3. AUTOS Y VISTOS:

La Asociación de Defensa de Derechos de Usuarios y Consumidores (ADDUC) inicia las presentes actuaciones y con sustento en la nulidad por inconstitucionalidad de los actos administrativos que se cuestionan (y que derivan del dictado de los Decretos 13/2015 –art. 23 decies-, 236/2015 y 267/2015), solicita que se dicte una medida cautelar que suspenda sus efectos hasta tanto se resuelva el fondo de la cuestión planteada, y asimismo, se disponga una medida de carácter interino, mientras se sustancia el procedimiento bilateral dispuesto en el art. 4 de la ley 26.854.



A tales efectos, expone que los citados decretos componen un bloque normativo inconstitucional que ha modificado y derogado diversos artículos de la Ley 26.522, en particular lo referido al principio antimonopólico de la misma, y a la conformación de su Directorio plural, con representación de distintos sectores políticos y sociales, para reemplazarlo, primero por un delegado unipersonal del Poder Ejecutivo (Dec. 236/2015) y luego, por un Directorio en el cual cinco de sus siete miembros representan al Poder Ejecutivo y al partido gobernante (Dec. 267/15).

Destaca que todo lo descripto se materializó a través de Decretos de Necesidad y Urgencia sin la existencia alguna de necesidad y urgencia, y para colmo derogando por esa vía una ley sancionada con amplia mayoría tras 26 años de discusión en foros de todo el país y avalada constitucionalmente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Concluye en que el bloque normativo aquí impugnado lesiona concretamente el principio republicano de división de poderes (art. 1 de la Constitución Nacional –en adelante CN–), el federalismo (art. 1 de la CN), la libertad de expresión y el acceso a la información (arts. 14 y 32 de la CN y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos), el principio de razonabilidad (art. 28 de la CN), la defensa de la competencia (art. 42 de la CN) y el principio de no regresividad (art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

#### CONSIDERANDO:

I) En primer lugar, debe tenerse en cuenta que –tal como fuera reiteradamente señalado– la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la causa H.270.XLII, “Halabi, Ernesto c/PEN-ley dto. 1563/04 s/amparo”, fallada el 24 de febrero de 2009 (v. en especial, consds. 12 y 13, del voto de la mayoría), reafirmó la doctrina de la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 7

operatividad del art. 43 de la Constitución Nacional con relación a los derechos de incidencia colectiva coincidentes o comprensivos de intereses individuales homogéneos, en especial cuando cobraban preeminencia aspectos referidos a materias tales como el medio ambiente, el consumo o la salud; ello, en el entendimiento de que la naturaleza de esos derechos excedía el interés de cada parte y, al mismo tiempo, ponía en evidencia la presencia de una unívoca decisión del Estado en punto a su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto (conf. CNCCFed., Sala 3, causa n° 7.358/08 del 30/10/09; 2.641/09 del 17/12/09; entre otras).

Así como consecuencia insoslayable de la profusa doctrina jurisprudencial desarrollada por el Superior en esta materia (v. CNCCFed., Sala 1, causas 4762 del 17/06/04; 10514 del 27/05/08; 6986 del 13/08/09; 6459 del 19/08/10, 4453 del 08/04/15; Sala 2, causa 4455 del 04/08/15; y Sala 3, causas 5331 del 15/11/10; 9701 del 31/03/14; entre otras), y teniendo en cuenta lo expresamente preceptuado en la normativa fundamental (conf. arts. 42 y 43, segundo párrafo de la CN), la legitimación sustancial de las asociaciones para accionar en defensa de los derechos de usuarios y consumidores, conduce inexorablemente al reconocimiento de la legitimación de la entidad aquí accionante, máxime si se advierte que la asociación en cuestión se encuentra inscripta en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores (v. fs. 10/11), tal como se prevé en los precedentes citados.

II) Sentado lo expuesto, es menester poner de resalto que, sin perjuicio de la cuestión de competencia que con posterioridad habré de abordar, considero que dada la naturaleza de la petición formulada, así como los argumentos expuestos en la pieza de inicio, corresponderá justipreciar el tratamiento de la medida precautelar que con carácter interino se solicita, ello así, habida cuenta que es deber



del órgano jurisdiccional frente a la denuncia de la vulneración de derechos de raigambre constitucional de la entidad que se formula, el analizar en forma inmediata la cuestión que le ha sido introducida para su decisión, imponiéndole la obligación funcional -en el caso de corresponder-, de arbitrar las medidas efectivas que resulten necesarias para hacer cesar la afectación y/o vulneración de esos derechos conculcados, amparando a quien se vea afectado y/o damnificado en sus derechos sustanciales.

Así pues, de acuerdo a lo dispuesto por nuestra normativa procedimental, si bien en el art. 196 del Código Procesal (cuanto el art. 2 de la ley 26.854) se establece como principio general que los jueces deberán abstenerse de decretar medidas precautorias cuando el conocimiento de la causa no fuese de su competencia, la propia normativa reconoce validez a la medida dictada cuando haya sido dispuesta de conformidad con los recaudos de admisibilidad que le son inherentes, aclarando que ello no prorroga la competencia del juez.

Así se ha admitido que, a pesar de la incompetencia decidida, el magistrado debía pronunciarse sobre un pedido de aquella naturaleza cuando concurrieran razones de urgencia que habilitaran su examen, sin que ello importe prorrogar su competencia (cfr. Fallos: 315.1738, disidencia de los Ministros Belluscio, Boggiano, Moliné O'Connor y Petracchi); y en igual sentido, ver doctrina del superior, CNCCFed, Sala de Feria, causa n°10.138/08 del 27/01/09, con voto de los Dres. Guillermo Alberto Antelo, Dra. María Susana Najurieta y Dr. Ricardo Victor Guarinoni).

En mérito de lo expuesto, cabe concluir que dada la índole de los valores jurídicos que se denuncian afectados, el tratamiento de la cuestión de competencia debe ceder — temporalmente— ante el análisis de cuestiones que -□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□ se





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 7

aprecian como muy urgentes y en la cual se han invocado circunstancias excepcionales que justifican tal actitud.

En consecuencia, competirá determinar si la situación que se denuncia se enmarca como una cuestión de tal entidad que amerite el dictado de un pronunciamiento jurisdiccional de orden precautelar innovativo (conf. art. 4.1 –tercer párrafo- de la ley 26.854), suspendiendo provisionalmente los efectos de los actos administrativos impugnados (pto. X.1 de fs. 64/64vta.), a fin de evitar los eventuales daños y/o perjuicios de que pudiera ser susceptible de reconocérseles ulteriormente el derecho sustancial invocado. Y ello en la medida en que pudiere correrse el riesgo de desnaturalizar y desvirtuar cualquier decisión que competiere ser adoptada con posterioridad y que comporte la posibilidad cierta de que en caso de que no fuera decretada la medida, pudiere sobrevenir un perjuicio o daño inminente que transforme en tardío aquel derecho.

III) Cabe señalar, ante todo que, como principio general, las medidas cautelares más que a hacer justicia, están destinadas a dar tiempo a la justicia para cumplir eficazmente con su obra (conf. J. Di Iorio, Nociones sobre la teoría general de las medidas cautelares, L.L., t. 1978-B, 826).

De allí que para decretarlas no se requiera una prueba acabada de la verosimilitud del derecho debatido, extremo que solo puede ser alcanzado al tiempo de la sentencia, ni sea menester un examen exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes, cuyo índole y extensión han de ser dilucidadas con posterioridad (Conf. CNFEd. CIV y Com Sala II, causa 6301 del 2.7.96 y sus citas).

Ello por cuanto la verosimilitud del derecho equivale, sino a una incontestable realidad, a la probabilidad de la existencia del derecho en cuestión pues este recaudo es materia susceptible de grados y esta influido por la índole del reclamo principal del que no





puede ser desvinculada la medida (conf. CNFED: CIV y COM, Sala II, causas 5984 del 17.6.88, 19.392 del 30.5.95).

Otro de los aspectos involucrados está referido a la existencia de peligro en la demora. Este consiste en el peligro probable que la tutela jurídica definitiva que la actora aguarda de la sentencia a pronunciarse no pueda, en los hechos, realizarse, es decir que, a raíz del transcurso del tiempo, los efectos del fallo final resulten prácticamente inoperantes.

IV) Dadas así las cosas, cuadra señalar que el art. 99 – inciso tercero- de la Constitución Nacional establece la siguiente atribución del Presidente de la República: “Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 7

Dicha cláusula constitucional, como sabia y acertadamente lo expone el Dr. Bidart Campos, conlleva a que toda norma de esta naturaleza deba interpretarse con sumo rigor por varias razones, a saber: a) la división de poderes lo exige para no quedar desvirtuada en y con las excepciones que se hacen a la regla; b) si el art. 76 prohíbe –aunque también con excepciones– que la competencia legislativa del congreso sea delegada al poder ejecutivo, con mayor fuerza hay que ser severo cuando éste último, por sí y por ante sí, y aun cuando sobre su decisión se prevea ulterior intervención del congreso, emita decretos de necesidad y urgencia; c) la práctica abusiva que en la cuestión exhibe el derecho constitucional material a partir de 1989 obliga a interpretar y aplicar el art. 99 inc. 3º con extremada severidad y excepcionalidad; d) la misma norma trae una formulación que respalda dicho rigor, al referir a: 1) circunstancias excepcionales que hacen imposible el trámite legislativo; y 2) necesidad y urgencia de suplir dicho trámite mediante un decreto. Los dos vocablos “necesidad y urgencia” califican una situación que excede al voluntarismo subjetivista del presidente de la república y descarta cualquier apremio basado en su mero interés o conveniencia. Y agrega tal autor, que hay que diagnosticar con objetividad y buena fe cuándo hay, de verdad, una circunstancia excepcional que torna “imposible” someter una norma al trámite ordinario de sanción de las leyes para sustituirlo por el dictado de un decreto de necesidad y urgencia. El texto nuevo es en esto muy claro y elocuente; a la mención de la excepcionalidad agrega palabras que no soportan tergiversaciones oportunistas; cuando dice que las “circunstancias excepcionales” hacen “imposible” el seguimiento del procedimiento legislativo, hemos de entender que esta imposibilidad no alcanza a alojar una mera inconveniencia, ni habilita a elegir discrecionalmente, por un puro criterio coyuntural y oportunista, entre la sanción de una



ley y la emanación más rápida de un decreto (conf. Bidart Campos, German J., "Manual de la Constitución Argentina, tomo III, Primera reimpression, Ed. Ediar, Bs. As. 1999, pág. 251/2).

En idéntico sentido, cuadra hacer hincapié en lo enseñado por otro notable doctrinario constitucionalista, el Dr. Gregorio Badeni, quien sostiene que las razones de necesidad y urgencia, por más atendibles que pudieren resultar, en modo alguno justifican ni autorizan a apartarse de los preceptos constitucionales. La constitución además de ser un documento jurídico, es un instrumento de gobierno y símbolo de la nacionalidad, destinado a regir totalmente tanto en tiempos de guerra como de paz, en épocas de normalidad y de anormalidad, ya que prevé los mecanismos necesarios para afrontar cualquier emergencia sin que resulte necesario apartarse de sus disposiciones. Seguidamente señala el autor que bien se ha dicho que la democracia constitucional, al introducir la regla de la legalidad, es el mejor de los sistemas políticos que ha conocido la humanidad, también es cierto que es el sistema de más difícil ejecución ya que, su eficacia, está condicionada al talento de quienes ejercen el poder. Frente a una situación de emergencia, la instrumentación de las soluciones resulta sencilla en un sistema autocrático, donde la acción de los gobernantes está desprovista de límites jurídicos. En cambio, en un sistema constitucionalista, no acontece lo mismo pues se requiere una inteligencia particular para poder encontrar la salida de una crisis sin alterar la vigencia de las normas jurídicas fundamentales. En síntesis –concluye el mentado doctrinario-, el robustecimiento de las atribuciones estatales a una situación de emergencia, con el correlativo debilitamiento de las libertades individuales, debe limitarse a lo estrictamente razonable y sin superar jamás las barreras constitucionales ya que, esa emergencia, nunca puede ser fuente de un poder mayor al que prescribe la Constitución para los órganos







Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 7

gubernamentales, todo lo cual, conduce a interpretar restrictivamente la potestad constitucional del órgano ejecutivo para emitir decretos de necesidad y urgencia (conf. Badeni, Gregorio, “Tratado de Derecho Constitucional”, tomo III, 3º Edición Actualizada y Ampliada, Ed. La Lay, Bs. As. 2010, pág. 658/9).

Que en lo que respecta a la existencia de un estado de necesidad y urgencia, nuestro Máximo Tribunal ha sostenido en forma reiterada que es atribución del órgano jurisdiccional evaluar, en cada caso concreto, el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos que reúnan tan excepcionales presupuestos. A ese respecto, remarca que si la Corte, en ejercicio de esa facultad de control ante el dictado por el Congreso de leyes de emergencia, ha verificado desde el precedente de Fallos: 136:161 (“Ercolano”) la concurrencia de una genuina situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad —esto es, corroborar que la declaración del legislador encuentre “debido sustento en la realidad”— (Fallos: 172:21 —“Avico”—; 243:449 —“Nadur”—; 313:1638 —“Videla Cuello”—; 330:855 —“Rinaldi”—, entre muchos otros) con mayor razón debe ejercer idéntica evaluación respecto de las circunstancias de excepción cuando ellas son invocadas unilateralmente por el Presidente de la Nación para ejercer facultades legisferantes que por regla constitucional no le pertenecen (arts. 44 y 99, inciso 3º, párrafo 2º, de la Constitución Nacional). En este aspecto agregó, no puede dejar de advertirse que el constituyente de 1994 explicitó en el art. 99, inc. 3º, del texto constitucional estándares judicialmente verificables respecto de las situaciones que deben concurrir para habilitar el dictado de disposiciones legislativas por parte del Presidente de la Nación. El Poder Judicial deberá entonces evaluar si las circunstancias invocadas son excepcionales, o si aparecen como manifiestamente inexistentes o irrazonables; en estos



casos, la facultad ejercida carecerá del sustento fáctico constitucional que lo legitima (conf. CSJN, C. 923. XLIII. REX, “Consumidores Argentinos c/ EN – PEN —Dto. 558/02-SS — ley 20.091 s/ amparo ley 16.986” del 19.05.2010).

En el mentado precedente, aclaró además que la previsión en el texto constitucional de pautas susceptibles de ser determinadas y precisadas en cada caso concreto autoriza al Poder Judicial a verificar la compatibilidad entre los decretos dictados por el Poder Ejecutivo y la Constitución Nacional, sin que ello signifique efectuar una valoración que reemplace a aquella que corresponde al órgano que es el competente en la materia o invada facultades propias de otras autoridades de la Nación. En ese sentido, ha afirmado nuestra Corte desde siempre que es un principio fundamental de nuestro sistema político la división del gobierno en tres altos poderes políticos independientes y soberanos en su esfera, pero siempre respetando las atribuciones de cada uno de ellos (“Criminal c/ Ríos, Ramón y otro”; Fallos: 1:32); específicamente referido a las atribuciones del Poder Judicial, el senador Zapata, miembro informante en el Senado de la Nación del proyecto de ley de organización de la justicia federal, antecedente de la ley 27, sostenía en 1857 que el poder de los jueces federales “emana del derecho que tienen de fundar sus Fallos: en la Constitución con preferencia a las leyes o, en otros términos, de no aplicar las leyes que les parezcan inconstitucionales, y de juzgar también la constitucionalidad de los actos gubernativos. Este inmenso poder público que a primera vista y en tesis general podría parecer muy alarmante y peligroso, no lo es en realidad desde que se tenga en cuenta que los jueces federales se han de mover siempre dentro de la órbita en que está encerrado todo Poder Judicial” (Cámara de Diputados de la Nación, El Poder Legislativo de la Nación Argentina por Carlos Alberto Silva, Tomo VI, pág. 97).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 7

Por todo lo expuesto, y toda vez que de la misma Constitución surge la sanción de “absoluta e insanable” de toda legislación emitida por el Poder Ejecutivo Nacional que no se ajuste a sus previsiones, encuentro motivos suficientes para acceder –en el contexto precautelar ya referenciado- al análisis de los efectos de tales decretos, conforme lo peticionado por la accionante.

V) En tales términos y sobre la base de los parámetros interpretativos descriptos, comienzo por señalar que los aspectos centrales formulados en la litis se sustentan en que el cuestionamiento que se formula respecto del dictado de los decretos de necesidad y urgencia N°13/2015 – art. 23 decies-, 236/2015 y 267/2015, mediante los cuales se habrían producido graves modificaciones a las disposiciones y/u organismos creados –fundamentalmente- en la ley 26.522 (LSCA).

El primero de los aspectos que considero cabe analizar en esta instancia es si  se vislumbra, tal como lo señala la actora y a la luz de las pautas valoradas, que la normativa decretada pudiere comportar una inconstitucional regresión en cuanto a la independencia de la Autoridad regulatoria de los medios de comunicación audiovisuales, máxime, al pasarse de un Directorio plural donde ningún estamento tenía mayoría por sí mismo, a una nueva Autoridad de Aplicación comandada por un Directorio dependiente del Poder Ejecutivo Nacional (4 de sus 7 miembros) y que además pueden ser directamente removidos por el Presidente de la Nación en forma directa y sin expresión de causa (conf. art. 5° del Decreto 267/2015).

En segundo término, luce relevante poder precisar si los actos administrativos impugnados ponen en serio peligro a la libertad de expresión y el acceso a la información plural de los ciudadanos; y por último, sí a partir de modificación del art. 45 de la



LSCA puede considerarse afectados los aspectos vinculados a la restricción a la concentración de licencias y a la conformación de monopolios u oligopolios en el mercado de los servicios de comunicación audiovisual, lesionando derechos de usuarios y consumidores consagrados en el art. 42 de la Constitución Nacional.

VI) En mérito de lo puntualizado, comienzo por resaltar que doctrinariamente se ha sostenido que la Administración puede descentralizarse e, incluso, esa descentralización puede aparejar autarquía cuando el ente descentralizado adquiere personalidad jurídica y evade la relación jerárquica (que se suple con el control administrativo). Así, Bidart Campos, se pregunta acerca de ¿Quién puede descentralizar y erigir entidades autárquicas? y ¿A qué órgano pertenece esa competencia? Y luego de señalar que en nuestro derecho constitucional del poder, una fuerte corriente la atribuye al Congreso, sostiene—acogiendo la interpretación postulada por Marienhoff—, que la creación de órganos descentralizados o autárquicos por ley del congreso es inconstitucional, porque viola la “reserva de la administración” y la división de poderes. Mas, a pesar de ello y en lo que aquí interesa, destaca en que el Congreso, en cambio, sí puede erigir órganos autárquicos cuando los crea en virtud de una competencia constitucional paralela a una “materia” que el propio parlamento puede regular (conf. op. supra citada, pág. 242).

Tal última situación, a la luz de la doctrina aludida y normativa involucrada, parecería que cabría tener por aplicable respecto de la ley 26.522 habida cuenta que la materia regulada se trata de una competencia propia de la esfera del Poder Legislativo.

Amén de ello, resulta apropiado recordar el desarrollo intelectual que de forma muy ilustrativa realiza el Dr. Sola al referirse a las Agencias Gubernamentales, a las que describe como





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 7

“organismos descentralizados que constituyen una forma de control de la aplicación de la ley por parte de la Administración”.

Destaca dicho autor que frente a tal situación resulta aplicable la “Teoría de la Agencia”, en la que un principal, -el Congreso-, da instrucciones a un agente, -la administración-, y establece una estructura de gobierno para asegurar el cumplimiento de las instrucciones. Los organismos descentralizados, llamados también agencias independientes, cumplen esta función y tienen como garantía que sus principales funcionarios, si bien designados por el Poder Ejecutivo, y en algunos casos con acuerdo del Senado, no pueden ser removidos sin una causa que lo justifique. Este procedimiento relativamente sencillo asegura el cumplimiento de las instrucciones del principal (Congreso), sobre el Agente (la administración), garantiza la división de poderes y una mejor administración de recursos públicos, no está ausente de conflictos. Las agencias gubernamentales reciben la delegación directamente del Congreso. Es decir, la delegación de funciones no se efectúa al Presidente y de allí a las agencias. Por el contrario, al crearse el organismo descentralizado, agencia y ente regulador, el Congreso establece directamente sus competencias y le delega eventualmente funciones regulatorias. Y agrega el autor en una nota al pie tomada de Cass R. Sunstein en “The myth of the unitary executive” (Administrative Law Journal of de American University, Summer, 1993) que el error de sostener lo contrario proviene de la falacia de que el Poder ejecutivo es unipersonal, lo cual sería sostener la doctrina del Ejecutivo unitario, que es fuertemente autoritaria (conf. Sola, Juan V., “Derecho Constitucional”, Ed. Lexis Nexis, Bs. As., 2006, pág. 809).

Resulta por demás interesante las apreciaciones que el destacado doctrinario prosigue realizando en la obra citada, al sostener que las agencias gubernamentales tienen por lo tanto dos





principios básicos: 1) creación por ley, y 2) alguna forma de estabilidad para sus principales funcionarios. Por lo demás, destaca con clara elocuencia: “Habitualmente, cada poder público desea aumentar su poder; un nuevo Presidente querrá al asumir imponer personal de su confianza en los cargos públicos, y para ello deseará remover a los jefes de los órganos administrativos existentes. Si el Presidente lo hiciera, se quebraría la aplicación de la relación principal-agente que la existencia de estos organismos asegura, al mismo tiempo que se debilitaría la separación de poderes entre el Ejecutivo y el Congreso. Asimismo, se verían seriamente afectadas la estabilidad y seguridad de las transacciones reguladas por los organismos públicos, que serían fácilmente influibles por los grupos de interés” (conf. [REDACTED], pág. 810).

Concluye tal autor, con cita en precedentes nacional y extranjero, en que dentro de un sistema de división de poderes la Administración, cuando cumple la función de completar la reglamentación de derechos hecha por ley, no depende exclusivamente del Poder Ejecutivo (con. [REDACTED] pág. 812). Y tal situación [REDACTED] parecería que compatibilizaría con las prescripciones que el legislador normativizó en los artículos 10, 11, 14, 15 y 16 de la ley 26.522 y que por la normativa de urgencia dictada por el Poder Ejecutivo Nacional se ha visto sustancialmente modificada.

VII) A esta altura del análisis, vale destacar que constituye un hecho de dominio público que el proceso que demandó el tratamiento y sanción de la ley 26.522 o Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) fue objeto de un largo debate legislativo y de un profundo estudio judicial, terminando el primero con su sanción y promulgación en fecha 10 de octubre del año 2009, esto es, ya hace más de seis años; y luego con el reconocimiento





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 7

judicial de su constitucionalidad por parte de Nuestro Máximo Tribunal en el marco de la causa G. 439. XLIX. REX, Grupo Clarín SA y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/acción meramente declarativa, del 29 de octubre de 2013.

A su vez, es menester dejar debidamente aclarado que no es objeto ni materia del presente decisorio el introducirse en las características propias de los diferentes paradigmas que pudieren sustentar -y eventualmente confrontar- a la LSCA por un lado, y a los decretos impugnados que la derogaron y/o modificaron parcialmente. Ello así, pues dichas materias exceden largamente el estrecho marco cognoscitivo de este pronunciamiento limitado a analizar la cuestión precautelar.

En tales términos, analizado que fuera el entramado normativo en pugna, no se vislumbran  defectos en la ley 26.522 (LSCA) que requiriesen de una necesaria y urgente reparación que no admitiera la espera de alcanzar los consensos y mayorías necesarias que nuestra constitución establece para la conversión en ley de las modificatorias pretendidas por el Poder Ejecutivo Nacional.

En tal sentido, encuentro aplicable  al presente caso la doctrina establecida en el ya citado precedente “consumidores argentinos” en tanto se sostiene que no resulta procedente las modificaciones introducidas por el Poder Ejecutivo a la ley, en la medida en que el análisis de los decretos cuestionados conduzca a considerar que no estamos en presencia de una decisión de tipo coyuntural destinada a paliar una supuesta situación excepcional en el sector, sino que, por el contrario, revisten el carácter de una norma de orden permanente modificatoria de leyes del Congreso Nacional.

Así por ejemplo las modificaciones efectuadas en el art. 45 de la ley 26.522 ciertamente impresiona provisionalmente



como una intromisión en la órbita legislativa susceptible de alterar y/o afectar los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información de diversos usuarios y consumidores, todo lo cual contribuye a considerar la procedencia de la petición precauteladora solicitada por la actora.

Es de notar además, que luce razonable el cuestionamiento que se formula a la amenaza que la modificación normativa pudiere contribuir a la conformación de monopolios u oligopolios pudiendo por ende, ser susceptible de afectarse con las modificaciones a la restricción a la concentración de licencias, un sistema normativo cuya regulación por parte del legislador ha merecido el expreso respaldo constitucional por parte de nuestro Máximo Tribunal.

VIII) En estas condiciones, cabe concluir en la existencia de la verosimilitud del derecho necesaria que justifica la procedencia de la medida precauteladora solicitada, ello así habida cuenta –siempre en el estrecho marco de la medida bajo estudio- que la normativa dictada por el Poder Ejecutivo Nacional no supera el estándar previsto que justifique el dictado de tales actos en los términos del art. 99, inciso 3º, de la Constitución Nacional.

Y en lo atinente al riesgo en la demora, resulta evidente que la sola cuestión de la modificación del status quo jurídico al amparo del cual pudieren restringirse y/o surgir eventuales nuevos derechos subjetivos en favor de terceros, justifica  que se tenga por configurada la situación de gravedad objetivamente impostergable que constituye el peligro en la demora necesario que justifica el dictado de la medida en cuestión, en los términos del art. 4 –tercer párrafo- de la ley 26.854.

Dado que no se advierte que la medida provisional a disponer pueda producir una grave afectación al interés público (art.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 7

15 inc. 1 "d" de la ley 26.854), considero que resulta suficiente con que el peticionante se sirva prestar caución juratoria, en los términos previstos por el art. 10 inc. 2 de la ley 26.854.

En atención a las consideraciones precedentemente vertidas, y en virtud de lo dispuesto por el art. 4, párrafo tercero, de la ley 26.854 y el art. 230 del C.P.C.C., RESUELVO: 1) Disponer la medida cautelar interina prevista en el art. 4, párrafo 3°, de la ley 26.854, y suspender provisionalmente los efectos que deriven del dictado de los Decretos 13/2015 –art. 23 decies-, 236/2015 y 267/2015, ello hasta tanto se resuelva la medida cautelar solicitada en el punto X de fs. 63 del escrito de inicio, el cual competirá que sea sustanciado en los términos del art. 4.1 de la ley 26.854 una vez que sea determinada la cuestión de competencia. A tales efectos, previa caución juratoria que se deberá prestar por ante el Actuario, líbrese oficio en la forma de estilo al Poder Ejecutivo Nacional, con habilitación de días y horas inhábiles. 2) Cumplido, córrase vista al Sr. Fiscal Federal, a fin de que se expida sobre la competencia para conocer en la presente contienda, y sirva la presente de atenta nota de envío. 3). Regístrese.-

