



## *Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires*

*Fundada en 1934*

---

### ***Dictamen sobre el DNU 70/2023***

Este dictamen, reúne el trabajo de las Comisiones Técnicas de la Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires, cuyo objetivo fue el análisis del DNU 70/2023. La evaluación sobre las condiciones de su dictado concluye que no se cumplen los requisitos de constitucionalidad indispensables para una norma de este tipo, lo que por sí mismo fundamenta su rechazo. No obstante ello, al realizar un examen más detallado del contenido de este decreto se revelan violaciones adicionales al texto de la Constitución Nacional, lo que refuerza la necesidad de cuestionar su validez.

#### **Constitucionalidad. Requisitos para su dictado. Jurisprudencia. CSJN**

El decreto de necesidad y urgencia N° 70/2023 denominado "Bases para la reconstrucción de la Economía Argentina", publicado en el Boletín Oficial el 21 de diciembre, declara "la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social hasta el 31 de diciembre de 2025 a la par que deroga o reforma cientos de leyes de diverso contenido y naturaleza emitidas por el Congreso de la Nación. Comenzaremos por decir que ésta norma viola el artículo 99, inc. 3, de la Constitución Nacional, que establece claramente el principio de que el Poder Ejecutivo no puede emitir disposiciones legislativas bajo sanción de nulidad absoluta e insanable.

Respecto de las excepciones a ese principio previstas en esa misma norma -e invocadas en los considerandos del decreto- debe tenerse presente el derecho vigente sobre su alcance e interpretación: la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia es clara con los requisitos de excepción que deben cumplirse para que



## *Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires*

*Fundada en 1934*

---

sea constitucional una medida de carácter legislativo por parte del Poder Ejecutivo. Desde el precedente “Verrocchi, Ezio D. c/Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas” (19/08/1999 - Fallos: 322:1726), en el voto mayoritario, como requisito ineludible se ha planteado que es necesario que exista alguna de estas circunstancias: “1) *Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal;* o 2) *que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes*”. Agrega que “*corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia (conf., con anterioridad a la vigencia de la reforma constitucional de 1994, Fallos: 318:1154, considerando 9º) y, en este sentido, corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto*”.

En esta misma línea, en el fallo “Cooperativa del Trabajo Fast Limitada c/ Poder Ejecutivo Nacional” (01/09/2003 - Fallos: 326: 3180), se analizó y se entendió que no existían las circunstancias fácticas que justifiquen las medidas legislativas del Poder Ejecutivo en los términos del art. 99 inc. 3. Se pronunciaría en el mismo sentido en “Leguizamón Romero, Abel y otra c/I.N.S.S.J. y P. s/ordinario” (07/12/2004 - Fallos: 327:5559). Por su parte, en “Consumidores



## *Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires*

*Fundada en 1934*

---

Argentinos c/ EN- PEN- Dto. 558/02-SS- ley 20.091 s/ amparo ley 16.986” (19/05/2010) la mayoría expresó que si el DNU no estaba destinado a solucionar situaciones coyunturales de excepción, sino a establecer normativas de carácter permanente que modifican leyes del Congreso de la Nación, no está cumpliendo con el requisito de las circunstancias fácticas que habilitan su dictado, según la jurisprudencia en “Verrocchi”.

Esta jurisprudencia sobre la necesidad de una circunstancia real que impida la intervención del Congreso, sea por fuerza mayor, imposibilidad o por una situación de urgencia, que debe ser controlada por el Poder Judicial, se ha mantenido pacífica en los sucesivos precedentes de la CSJN, entre los que podemos citar como fallos más recientes: "Asociación Argentina de Compañías de Seguros y otros c/ Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional s/ nulidad de acto administrativo" (27/10/2015); "Pino, Seberino y otros c/ Estado Nacional – Ministerio del Interior- s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg." (07/10/2021); "Morales, Blanca Azucena c/ ANSeS s/ impugnación de acto administrativo", en el que se remite al dictamen del Procurador Fiscal (23/06/2023) y "Heredia, María Isabel y otros c/ Ministerio de Seguridad y otro s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg." (21/12/2023), entre otros.

Por ello, según la jurisprudencia reseñada, la manifestación de una “desesperante situación económica general” en los términos del DNU n° 70/2023, **no resulta suficiente** para justificar una medida de carácter legislativo por el Poder Ejecutivo, que atraviesa varios órdenes legislativos de carácter permanente como lo son el Código Civil y Comercial de la Nación y la Ley de Contrato de Trabajo. A ello se le agrega el llamativo volumen y heterogeneidad de las normas derogadas y modificadas y la improbable conexión de todas o muchas de ellas con las razones de urgencia que se invocan.



# *Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires*

*Fundada en 1934*

---

## **Análisis del Contenido del DNU**

### **I. Derechos Humanos**

Advierte esta Asociación que el DNU 70/2023 podría tener implicancias severas para el goce y la plena vigencia de los derechos humanos en Argentina, en tanto y en cuanto modifica y deroga un gran número de normas, muchas de las cuales operativizan y protegen derechos fundamentales, como la igualdad ante la ley y la protección contra prácticas laborales injustas.

Este decreto desafía los compromisos internacionales del país en materia de derechos humanos, y especialmente incurre en una clara violación al principio de progresividad. Este principio -esencial en el ámbito de los derechos humanos- sostiene que las medidas adoptadas por los Estados deben siempre avanzar hacia su mayor protección, implicando consecuentemente la no regresividad en el reconocimiento y en la garantía de los derechos. El DNU, al debilitar garantías establecidas, representa un retroceso en la protección derechos fundamentales, contraviniendo el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Es sumamente peligroso para el sistema democrático y las instituciones republicanas suplir la actividad legislativa mediante un dispositivo excepcionalísimo y de emergencia, lo que pone en crisis toda la normativa constitucional de separación de poderes y las normas del Derecho internacional de los Derechos Humanos, como así también derechos de primera, segunda, tercera y cuarta generación.

### **II. Derecho del Trabajo**

El DNU articula una serie de modificaciones -en especial a la Ley de



## *Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires*

*Fundada en 1934*

---

Contrato de Trabajo (LCT)- que afectarían la protección constitucional contra el despido arbitrario, promoviendo la precarización del empleo.

La derogación lisa y llana de normas laborales implica la regresividad en la legislación laboral, sin respetar el principio de la norma más favorable para las/os trabajadoras/es. De la reformas planteadas -todas las cuales contravienen el artículo 14 bis de la Constitución Nacional- resaltamos las siguientes:

1. Trabajo No Registrado: El DNU deroga normas claves de la ley 24.013 y otras relacionadas, eliminando sanciones y multas por empleo no registrado, reduciendo la protección contra el trabajo informal.
2. Principios Generales del Derecho del Trabajo: Modifica la LCT, afectando principios como la primacía de la realidad y la norma más favorable, debilitando la posición del trabajador frente a prácticas laborales abusivas.
3. Fraude a la Ley: Cambia el artículo 23 de la LCT, debilitando la presunción de existencia de un contrato de trabajo y facilitando el encubrimiento de relaciones laborales. Crea la figura de “trabajador independiente” que puede contar con hasta cinco empleados a los que se designan también como trabajadores independientes sin vínculo de dependencia entre ellos y con terceros.
4. Tercerización: Modifica el artículo 29 de la LCT, favoreciendo la tercerización laboral y precarizando las condiciones de trabajo.
5. Eliminación de la Multa por Falta de Entrega de Certificación de Servicios: Cambia el artículo 80 de la LCT, eliminando multas al empleador por no entregar certificaciones de servicios, perjudicando al trabajador, en especial al momento de solicitar prestaciones previsionales.
6. Extensión del Período de Prueba: Modifica el artículo 92 bis de la LCT,



## *Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires*

*Fundada en 1934*

---

extendiendo el período de prueba y reduciendo la protección del trabajador durante este tiempo.

7. Eliminación de la Cuenta Sueldo Gratuita: Sustituye el artículo 124 de la LCT, eliminando la gratuidad en la cuenta bancaria para el cobro de haberes.
8. Exigencia de Consentimiento Expreso para Cuotas de Solidaridad: Cambia el artículo 132 de la LCT, afectando la retención de cuotas sindicales y la financiación de organizaciones sindicales.
9. Eliminación de Horas Extras y creación de Banco de Horas: Incorpora el artículo 197 bis a la LCT, permitiendo al empleador evitar el pago de horas extras y desordenando la vida del trabajador.
10. Nuevas Causales de Despido: Modifica el artículo 242 de la LCT, ampliando las causas por las cuales un empleador puede despedir a un/a trabajador/a.
11. Sustitución del Régimen Indemnizatorio y Creación de Fondos de Cese y Sistema Privado de Capitalización: Cambia el artículo 245 de la LCT, alterando el cálculo de indemnizaciones y favoreciendo al empleador en despidos.
12. Debilitamiento de la Protección contra el Despido Discriminatorio: Incorpora el artículo 245 bis a la LCT, complicando la prueba de despidos discriminatorios por parte del trabajador.
13. Desactualización de las Indemnizaciones: Sustituye el artículo 276 de la LCT, limitando las tasas de interés en indemnizaciones y reduciendo la protección del crédito laboral.
14. Convenios Colectivos: Modifica el artículo 6 de la Ley 14.250, limitando la



## *Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires*

*Fundada en 1934*

---

vigencia de convenios colectivos vencidos y debilitando la posición negociadora de los trabajadores.

15. Libertad Sindical y al Derecho de Huelga: Incorpora artículos a la ley 23.551 y modifica la ley 25.877, limitando la capacidad de acción sindical y el derecho a huelga.
16. Derechos Gremiales en el Trabajo Agrario: Cambia el artículo 69 de la ley 26.727, limitando las facultades de asociaciones gremiales en el ámbito agrario respecto a las bolsas de trabajo de empleados temporales del rubro.
17. Reducción de Derechos Laborales en el Teletrabajo: Modifica la ley 27.555, disminuyendo derechos de trabajadores en teletrabajo y restringiendo la intervención de autoridades y sindicatos en estas relaciones laborales.

### **III. Economía Social y Solidaria**

El impacto del DNU 70/2023 en la economía social y solidaria trasciende un mero desafío, instaurando dificultades significativas en sectores vulnerables y vulnerabilizados. Este decreto altera condiciones previamente beneficiosas para cooperativas y entidades de economía social, imponiendo obstáculos adicionales que podrían menoscabar su habilidad de fomentar una distribución equitativa de recursos y de generar empleo inclusivo. Al erosionar el soporte a estas organizaciones, se pone en peligro su contribución fundamental en la construcción de una economía más justa y equitativa, algo crucial en el contexto socioeconómico de Argentina.





## *Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires*

*Fundada en 1934*

---

### **IV. Cultura y Medios**

Es una preocupación de esta Asociación que el DNU 70/2023 afecta al sector cultural y de medios, en tanto y en cuanto favorece la concentración mediática.

Al modificar leyes que protegen la industria cultural y los medios locales, el decreto amenaza la pluralidad de voces y el acceso equitativo a la información, lo que podría limitar la diversidad cultural y la libertad de expresión.

Además, este cambio legislativo pone en riesgo la identidad cultural y la autonomía de los medios nacionales, fundamentales para una sociedad democrática y plural, ya que los artículos 326 y 327 sustituyen los artículos 45 y 46 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522. De este modo, se elimina todo límite a la multiplicidad de licencias en el orden nacional y, también, elimina límites a la concurrencia de TV satelital.

Sólo conserva límites a niveles locales, permitiendo ampliar el monopolio y el oligopolio en beneficio de unas pocas empresas, impidiendo el federalismo en la comunicación y desarmando todo tipo de diversidad cultural y acceso a la comunicación pública.

La ya mencionada sustitución del artículo 24 de la ley 25.877 incorpora como servicio trascendental los servicios de radio y televisión, restringiendo severamente el derecho a huelga de los trabajadores del sector.

### **V. Pueblos Originarios**

El DNU 70/2023 impactaría negativamente en los derechos de los Pueblos





## *Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires*

*Fundada en 1934*

---

Originarios de Argentina. Este decreto modifica legislaciones que protegen sus derechos territoriales y culturales, poniendo en peligro su autonomía y supervivencia. Al alterar estas normativas, se encontraría afectada la capacidad de los Pueblos Originarios para preservar su identidad, tradiciones y relación con la tierra, aspectos fundamentales para su existencia y cultura.

La derogada Ley 26.737 limita la posibilidad de vender a extranjeros tierras rurales, especialmente aquellas con fuentes y agua o de zonas de seguridad de frontera.

### **VI. Transporte y Soberanía**

Dicho decreto cambia -en forma abrupta e inconsulta- el paradigma de la Política Aeronáutica vigente en los últimos 50 años (salvo intentos de reversión de la misma en la década del 90). Los aspectos centrales del cambio radical de enfoque de la política del transporte aerocomercial que plantea el decreto se asientan particularmente en la derogación - entre otras- de la Ley 19030 de Transporte Aerocomercial como así también la modificación de artículos esenciales del Código Aeronáutico que, en conjunción con la ley aludida conformaban las directrices básicas de la Política Aeronáutica de nuestro país.

Entre las modificaciones impuestas por el DNU, se deroga la reserva del cabotaje, sin contemplar ningún tipo de excepción. Este es un aspecto de la Política Aérea, cuyo debate en el Congreso de la Nación es insoslayable.

### **VII. Usuarios y consumidores**

Se destaca la disminución de la protección al consumidor y la regulación de precios y se observa con preocupación la derogación, lisa y llana, de la Ley No



## *Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires*

*Fundada en 1934*

---

20.680 de Abastecimiento, la Ley 27.545 conocida como “Ley de Góndolas”, y de la Ley 26992 que creó el Observatorio de Precios del Ministerio de Economía.

Es de destacar que con el decreto se introduce una profunda modificación a la Ley N°25.065 de Tarjetas de Crédito que, en general, reduce los niveles de protección de los usuarios de servicios financieros frente a las entidades emisoras,

Cabe mencionar también que el DNU modifica, entre otros, los artículos 765 y 766 del Código Civil y Comercial, que establecía que si en una obligación se estipuló dar moneda que no sea de curso legal en la República, se podía cancelar dando “cantidades de cosas” o “el equivalente en moneda de curso legal”. Con las modificaciones realizadas, “el deudor solo se libera si entrega las cantidades comprometidas en la moneda pactada”. Si bien esto supone, por un lado, un sinceramiento de la práctica actual que se da en muchos contratos, no es menos cierto que se puedan generar situaciones de mayor conflictividad que impidan o dificulten al consumidor cumplir con sus obligaciones, ya sea por no poder acceder a la moneda pactada (impuesta unilateralmente por el proveedor) o habilitar, por ejemplo, a pactar contratos en criptomonedas, donde se le impongan a los consumidores condiciones de contratación en una mecánica poco conocida -nada protectoria- y que ya ha dado lugar a litigiosidad en casos linderos con la estafa.

En lo referente al art. 960 CCyCN, el DNU elimina el párrafo que le otorga a los jueces la posibilidad de intervenir de oficio en la modificación de cláusulas contractuales cuando se ve afectado el orden público de manera manifiesta, y sólo se mantiene que sean las partes las que puedan pedir tal modificación a los jueces cuando la ley lo autoriza.

Nuevamente frente al Derecho al consumidor se está violando el derecho de



## *Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires*

*Fundada en 1934*

---

progresividad (y no regresividad) que preside la teoría general de los derechos humanos, a los que pertenecen, innegablemente, los derechos de usuarios y consumidores.

### **VIII. Derechos de las mujeres**

La Constitución de nuestro país reconoce y garantiza los derechos humanos de las mujeres como parte integral de la igualdad y la justicia.

En primer lugar, se destaca que el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 resulta inconstitucional e inconveniente desde que ha omitido evaluar el impacto diferenciado sobre las mujeres que tendrán todas las medidas adoptadas. Derogar ciertas leyes y realizar modificaciones sin tener en cuenta el impacto desproporcionado en las mujeres, es un acto que perpetúa su marginación.

Entre otros, los derechos cuya afectación se ve ampliada en el caso de las mujeres, en particular para los hogares monomarentales son: el derecho a la vivienda (derogación de la ley de alquileres), el derecho a la alimentación (derogación de la ley góndola y del observatorio de precios), la producción pública de medicamentos (por ej. los que atienden a la eficacia de la Ley 27610 de IVE).

La reforma de la Ley de Tierras también afectará de manera diferenciada y profundizará la marginalización de las mujeres de los pueblos originarios y de poblaciones rurales, afectando expresas disposiciones de la CEDAW.

Se señalan las siguientes afectaciones específicas:

En el ámbito laboral:

1. Modifica el régimen de licencias por maternidad en la LCT. Si bien la



## *Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires*

*Fundada en 1934*

---

modificación propuesta es de naturaleza opcional para la trabajadora, existe la posibilidad de que se ejerza presión sobre ella para que, estando embarazada, opte por prolongar su tiempo en el trabajo.

2. Extensión del período de prueba y modificación del régimen de horas extras, que profundizará la brecha salarial de género.

3. Deroga la indemnización agravada para el caso de relaciones laborales no registradas para el personal de casas particulares (afectando gravemente a las mujeres que son el 90% de este sector y en el que solo un 30% está debidamente registrado).

4. Reforma el régimen de teletrabajo afectando especialmente a quienes se hacen cargo de las tareas de cuidado que se sabe son mayoritariamente mujeres.

### **IX. Salud**

En el Capítulo II del “Titulo XI – SALUD”, el DNU avanza en supresiones y modificaciones a la Ley 26.682 Marco Regulatorio de la Medicina Prepaga, por las cuales se propicia una liberalización del sector que debilita a usuarias/os de dichos servicios.

Las modificaciones pueden traer las siguientes consecuencias:

1. Se restringen las funciones de la Autoridad de Aplicación (Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación), por cuanto el DNU le quita la facultad de autorizar y revisar los valores de las cuotas de los planes de salud. Ello significa, en concreto, que las entidades de medicina prepaga podrán fijar el monto de las cuotas a su arbitrio, sin ningún tipo de control, revisión o autorización previa de ninguna autoridad.
2. Se elimina el mecanismo previsto para que, en caso de quiebra, cierre o



## *Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires*

*Fundada en 1934*

---

cesación de actividades de una entidad, las/os afiliadas/os puedan ser transferidas/os a otros prestadores del sistema que cuenten con similar cuota y cobertura de salud; lo cual implica que aquellas/os usuarias/os y sus familias que se queden sin cobertura de salud por un cuestión empresarial que le es ajena, quedarían en una situación de mayor desprotección y desamparo.

3. Se suprime la potestad de la Autoridad de Aplicación de fijar los aranceles mínimos obligatorios que aseguren el desempeño eficiente de los prestadores públicos y privados, así como la aplicación de sanciones a los que no cumplan con ello. También se anula la facultad que la ley le atribuye a dicha Autoridad de Aplicación para establecer modelos de contratos a los que las empresas alcanzadas por la ley y los prestadores debían adecuarse.

4. Elimina la facultad de la Autoridad de Aplicación para fiscalizar y garantizar la razonabilidad de las cuotas de los planes prestacionales, y la de autorizar el aumento “cuando el mismo esté fundado en variaciones de la estructura de costos y razonable cálculo actuarial de riesgos”. De este modo se convalida la decisión de otorgarles a las empresas de medicina prepaga la decisión de fijar, unilateralmente y de acuerdo a sus intereses, los montos de las cuotas mensuales y los aumentos que deban pagar los usuarios, sin ningún tipo de limitación ni control de razonabilidad de los incrementos aplicados.

### **Conclusión**

Consecuentemente después de haber oído a sus Comisiones Técnicas ésta Asociación concluye sobre la inconstitucionalidad del DNU 70/2023, pues con su dictado el Poder Ejecutivo se ha apartado de los medios y procedimientos de decisión legítimos para la consecución de fines que considera evidentemente más valiosos que el texto constitucional, sus principios y los derechos que allí se consagran.



## *Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires*

*Fundada en 1934*

La modificación del marco normativo de la amplitud que tiene este Decreto debe ser producto de amplios debates sociales, sin apelar a falsas urgencias, con el asesoramiento de especialistas en cada rubro, donde se encuentren representadas las diversas opiniones y discutido ampliamente en el Congreso de la Nación, donde está representado el Pueblo de la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

*Análisis realizado con la intervención de las comisiones de:*

*Derecho Constitucional*

*Derechos de Autor*

*Cultura*

*Derecho Cooperativo, Mutual y de la Economía Social y Solidaria*

*Herramientas Digitales para la actividad profesional*

*Derechos de incidencia colectiva*

*Derecho del Trabajo*

*Derechos de los Pueblos originarios*

*Derecho Procesal Civil*

*Derechos Humanos*

*Derechos de Usuarios y Consumidores*

*de la Mujer*

*Marítimo, Aeronáutico y Espacial*

*Consultorio Jurídico*

Buenos Aires, 11 de enero de 2024



Sandra Fodor  
Secretaría General



Federico Matías Percovich  
Presidente