



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

CAUSA Nº 48366/2023 "ASOCIACION CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES c/ EN-DNU 70/23 s/PROCESO DE
CONOCIMIENTO"

Buenos Aires, de enero de 2024.

Y VISTOS; CONSIDERANDO:

I.- El 28/12/2023 se presenta la Asociación Civil Centro de Estudios Legales y Sociales (en adelante, CELS), mediante sus apoderados, y promueve la presente acción declarativa a fin de que se declare la inconstitucionalidad y nulidad absoluta e insanable del decreto de necesidad y urgencia nº 70/2023, dictado el 20/12/23, en tanto considera que afecta la observancia de la Constitución Nacional y, asimismo, vulnera diversas normas y principios de la Carta Magna que allí refiere.

Asimismo, solicita el dictado de una medida cautelar con el objeto de que se disponga la suspensión de la aplicación del decreto citado por cuanto estima que existe una fuerte verosimilitud en el derecho constitucional en juego y el peligro en la demora es claro y manifiesto.

Tras hacer referencia a la legitimación activa de la accionante y a la procedencia de la presente como una acción colectiva en los términos de los precedentes “Halabi” y “AGUEERA” de la CSJN, plantea que se encuentran reunidos los requisitos que hacen a la medida cautelar solicitada.

En cuanto a la verosimilitud del derecho, sostiene que esta dado por la masividad de asuntos involucrados y la falta de conexión entre la lista de normas derogadas y modificadas y la existencia de una emergencia y urgencia invocadas; la falta de observancia de la regla que establece que las reformas realizadas en virtud de una emergencia deben tener un límite temporal determinado; la falta de observancia del criterio constitucional y jurisprudencial que establece que la potestad para dictar decretos de necesidad y urgencia rigen ante situaciones de urgencia que requieren la adopción de medidas con una celeridad tal que no permite seguir el procedimiento de elaboración y sanción de leyes y, en definitiva, del principio de legalidad; algunos de los temas reformados –si bien no recaen en materias expresamente vedadas por el art. 99, inc. 3º, de la



CN– constituyen facultades exclusivas del Congreso de la Nación; la acumulación de reformas vinculadas a cuestiones y materiales reguladas por la Carta Magna impide una evaluación particular y concreta de cada una de esas medidas; las reformas realizadas violan los de derechos humanos que allí refiere y “*desconocen el marco de derechos humanos e incumplen el deber de protección estatal reforzado ante alegadas situaciones de crisis*”.

En lo que respecta al peligro en la demora, argumenta que resulta manifiesto por la gravedad del caso, por la inminente entrada en vigencia de la normativa cuestionada y por el impacto que tendrá en los derechos de las personas afectadas y en las relaciones jurídicas que se derivan de su regulación.

Destaca que, cuanto más tarde el Congreso en ejercer su función de control, mayor será la irreparabilidad de los perjuicios ocasionados, razón por la cual considera que el Poder Judicial se encuentra facultado para dictar la medida cautelar que requiere.

Después de citar numerosa doctrina y jurisprudencia en respaldo de su postura, solicita que se resuelva favorablemente la tutela pretendida.

II.- El 12/01/2024 se presenta el Estado Nacional (Jefatura de Gabinete de Ministros), produce el informe previsto en el artículo 4º de la ley 26.854 y solicita que se desestime la medida peticionada por los motivos que allí expuso y que aquí se dan por reproducidos por razones de economía y celeridad procesal y a fin de evitar innecesarias reiteraciones.

III.- Sentado lo anterior, y previo a todo trámite, corresponde adentrarse al tratamiento de la cuestión vinculada a que se asigne a la presente causa el carácter de proceso colectivo (cfr. los términos expuestos en el escrito de inicio).

Así las cosas, debe ponerse de relieve que la CSJN, mediante la Acordada N° 32/14, creó el Registro Público de Procesos Colectivos radicados ante los Tribunales del Poder Judicial de la Nación, en el que deben inscribirse todos los procesos colectivos, tanto los que tengan por objeto bienes colectivos como los que promuevan la tutela de intereses individuales homogéneos con arreglo a las concordantes definiciones dadas por el Máximo Tribunal en los precedentes “Halabi” (Fallos: 332:111) y P.361.XLIII “PADEC c/ Swiss Medical SA s/ nulidad de cláusulas contractuales”, sentencia del 21 de agosto de 2013.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

En el fallo "Halabi", cuya doctrina fue reiterada y ampliada en "PADEC", la Corte señaló que *"... la regla general en materia de legitimación es que los derechos sobre bienes jurídicos individuales son ejercidos por su titular. Ello no cambia por la circunstancia de que existan numerosas personas involucradas, toda vez que se trata de obligaciones con pluralidad de sujetos activos o pasivos, o supuestos en los que aparece un litisconsorcio activo o pasivo derivado de la pluralidad de sujetos acreedores o deudores, o bien una representación plural. En estos casos, no hay variación en cuanto a la existencia de un derecho subjetivo sobre un bien individualmente disponible por su titular, quien debe, indispensablemente, probar una lesión a ese derecho para que se configure una cuestión justiciable"*.

En ese caso la CSJN se refiere también a una segunda categoría que se vincula con la defensa de derechos de incidencia colectiva sobre bienes colectivos, señalando que *"la tutela de los derechos de incidencia colectiva sobre bienes colectivos corresponde al Defensor del Pueblo, a las asociaciones y a los afectados, y que ella debe ser diferenciada de la protección de los bienes individuales, sean patrimoniales o no, para los cuales hay una esfera de disponibilidad en cabeza de su titular"*.

Asimismo, en el Considerando 13 del precedente citado, se invoca una tercera categoría *"conformada por derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Tal sería el caso de los derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones al ambiente y a la competencia, de los derechos de los usuarios y consumidores, como de los derechos de sujetos discriminados"*.

Sus características las conforman: a) la existencia de un hecho único o complejo que causa lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales; b) la pretensión debe estar enfocada en los efectos comunes y no en lo que cada individuo puede peticionar; y c) el interés individual considerado aisladamente no debe justificar la promoción de una demanda (por su insignificancia) o debe tratarse de supuestos que, aun cuando dañen a un sujeto, pongan en evidencia un gran interés estatal para su protección, debido a que *"cobran preeminencia otros aspectos referidos a materias tales como el ambiente, el consumo, la salud, o afecten a grupos que han sido tradicionalmente postergados, o en su caso, débilmente protegidos"*.



La CSJN también tuvo oportunidad de señalar que *“la definición de la clase es crítica para que las acciones colectivas puedan cumplir adecuadamente con su objetivo [...] ya que la adecuada y detallada determinación del conjunto de perjudicados por una conducta y acto permite delimitar los alcances subjetivos del proceso y de la cosa juzgada y, además, aparece como un recaudo esencial para que los tribunales de justicia puedan verificar la efectiva concurrencia de los requisitos establecidos en la jurisprudencia de esta Corte para la procedencia de la acción. Sólo a partir de un **certero conocimiento de la clase involucrada**, el juez podrá evaluar, por ejemplo, si la pretensión deducida se encuentra en los efectos comunes que el hecho o acto dañoso ocasiona o si el acceso a la justicia se encontrará comprometido de no admitirse la acción colectiva”* (énfasis añadido).

Además, añadió que: *“resulta razonable demandar a quienes pretenden iniciar procesos colectivos **una definición cierta, objetiva y fácilmente comprobable de la clase**, lo cual exige caracterizar suficientemente a sus integrantes de forma tal que resulte posible a los tribunales corroborar, en la etapa inicial del proceso, tanto la existencia de un colectivo relevante como determinar quiénes son sus miembros. Por iguales motivos, también cabe exigir que se expongan en forma circunstanciada, y con suficiente respaldo probatorio, los motivos que llevan a sostener que la tutela judicial efectiva del colectivo representado se vería comprometida si no se admitiera la procedencia de la acción”* (Fallos: 338:40; 338:1492 y 339:1254, énfasis añadido).

Por último en la Acordada 12/16 de la CSJN -Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos- se establece en lo que aquí interesa resaltar lo siguiente *“XI. DEBERES Y FACULTADES DEL JUEZ. Por la naturaleza de los bienes involucrados y los efectos expansivos de la sentencia en este tipo de procesos, el juez deberá adoptar con celeridad todas las medidas que fueren necesarias a fin de ordenar el procedimiento”*.

IV.- En tales términos y determinado el marco de los procesos colectivos, debe advertirse que no surge de manera indubitable y con la certeza que se requiere en estos procesos que en la presente causa concurren los presupuestos mencionados y establecidos por la CSJN al respecto.

Ello es así en atención a que no se encuentra definido de manera clara el colectivo involucrado, debido a la generalidad de la representación





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

invocada por la Asociación Civil actora y al carácter difuso de la presentación efectuada en la presente causa.

Además, tampoco se encuentra debidamente delimitado que el decreto atacado produzca un perjuicio **por igual** a todos los sujetos que la parte actora pretende representar, lo cual descarta la configuración de los recaudos necesarios para la procedencia formal de la acción colectiva intentada (cfr. en igual sentido este Juzgado, in re: “Federación del Personal de Vialidad Nacional y otro c/ Pen s/ amparo ley 16.986” causa n° 69.839/17, resol. del 12/02/19, y “Gente Sana Asociación Civil c/ Close Up SA s/ proceso de conocimiento” causa n° 46.384/16, resol. del 13/06/2018; y más recientemente –como Juzgado de Feria– in re causa n° 48013/2023 “ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD Y OTROS c/ EN-DNU 70/23 s/AMPARO LEY 16.986”, resol. del 04/01/2024).

En efecto, al momento de identificar al colectivo involucrado, la parte actora solo se ha limitado a señalar que comprende a “*trabajadores, consumidores, inquilinos, sujetos de preferente tutela así como grupos en situación de vulnerabilidad*”; siendo ello –de manera evidente– de una amplitud y generalización tal que impide, en el caso concreto, su delimitación en forma precisa y adecuada con el alcance denunciado y, en consecuencia, ello se traduce en la imposibilidad de cumplir con los requisitos exigidos por la CSJN para la configuración del proceso colectivo intentado.

Por lo demás, tampoco la parte actora ha acreditado de manera clara y contundente, los motivos por los que considera que la tutela judicial efectiva del amplio colectivo que dice representar se vería comprometida si no se admitiera la procedencia de la acción con el alcance denunciado, siendo ésta una condición que la Corte Suprema entendió ineludible para que una acción tramite como proceso colectivo.

Por otro lado, no puede dejar de advertirse que, dentro de la generalidad de las personas que la Asociación actora dice representar -sin perjuicio de la imprecisión ya señalada-, podrían existir sujetos que no se hayan visto alcanzados por la normativa atacada, o que el nivel de afectación resulte diferente en cada situación en concreto.

Ello es así, toda vez que la normativa cuestionada en autos modifica leyes que regulan materias muy disímiles entre sí (Farmacias, Hidrocarburos, Turismo, Energía Eléctrica, Código Civil y Comercial, Registro



Automotor, Trabajo, Salud, Comercio Exterior, Reforma del Estado, Código Aeronáutico, entre otras, y dentro de ellas aspectos particulares) y que tramitarían en diferentes ámbitos judiciales, por lo que podrá, en su caso, examinarse -en los términos del artículo 99, inc. 3º, de la Constitución Nacional- de manera independiente y en relación a cada materia -en concreto- ante los diferentes tribunales en su competencia específica, ya que las decisiones sobre su aplicación y/o validez podrían ser diferentes en cada supuesto y en cada jurisdicción.

Es por esta razón que no se puede aseverar -en este caso- que los intereses colectivos -que la actora asume representar en esta causa- se encuentran en la misma situación o que los mismos resulten homogéneos y menos aún que, ante esta instancia judicial, puedan examinarse cuestiones vinculadas, en su caso, a la competencia material atribuida por ley a otros tribunales de justicia, en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

En efecto, corresponde destacar de manera especial que la amplísima diversidad de normativas y situaciones alcanzadas por el dictado del DNU N° 70/23 escapa a los parámetros tenidos en consideración por la CSJN en el dictado de la Acordada 12/16 ya citada y exige de cada magistrado interviniente no sólo examinar la normativa impugnada sino, a su vez, cuál es el interés jurídico protegido en cada caso concreto respetando los principios de jurisdicción, competencia y especialidad establecidos legalmente.

Es por todas las razones antes expuestas que corresponde declarar la inadmisibilidad formal de la presente acción como proceso colectivo, en atención a que la generalidad e imprecisión de la demanda formulada, resultan un obstáculo para tener por corroborada la existencia de efectos comunes que permitan mantener y habilitar el trámite de la vía intentada por la parte actora (conf. CSJN Acordada 12/16, Anexo Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos); ello, sin perjuicio que la presente causa continúe tramitando como una acción individual.

V.- Resuelto lo anterior, corresponde adentrarse en el estudio de la medida cautelar solicitada por la parte actora.

Como cuestión liminar, debe recordarse que las medidas cautelares constituyen el medio tendiente a asegurar el cumplimiento de las





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

resoluciones judiciales cuando, antes de incoarse el proceso o durante su curso, una de las partes demuestra que su derecho es –en principio– verosímil y que existe peligro de que la decisión jurisdiccional sea incumplida.

Así las cosas, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de los tribunales federales, la procedencia de medidas cautelares, queda subordinada a la verificación de dos extremos insoslayables, a saber, la verosimilitud del derecho invocado y el peligro de un daño irreparable en la demora, ambos previstos en el art. 230 del Código Procesal, a los que debe unirse un tercero, establecido de modo genérico, para toda clase de medidas cautelares en el art. 199 del citado texto adjetivo (Fallos: 331:108; 323:337; 317:978, entre otros y CCAFed., Sala II in re “Irurzum”, resol. del 23-2-82, y Sala IV in re “Adidas Arg. S.A.”, resol. del 24-11-98, entre muchas otras).

A su vez, la jurisprudencia y la doctrina han agregado que los requisitos antes citados se encuentran de tal modo relacionados que a mayor verosimilitud del derecho, cabe no ser tan exigente en la apreciación del peligro en la demora y -viceversa- cuando existe el riesgo de un daño extremo irreparable el rigor del *fumus* se puede atenuar (CCAFed., Sala II, in re: “Pesquera del Atlántico S.A. c/ B.C.R.A.”, sentencia del 14-10-85; Sala III in re: “Gibaut Hermanos”, sentencia del 8-9-83; “Unión de Usuarios y Consumidores”, del 18-02-08, Sala V, in re: “Ribereña de Río Negro S.A. c/ D.G.I.”, sentencia del 8-11-96, Sala I, in re: “Y.P.F. S.A.”, del 16-10-07, entre muchos otros).

Además, mediante la ley 26.854 (de las medidas cautelares en las causas en que es parte o interviene el Estado Nacional) se han precisado, en el artículo 13, los alcances de los requisitos antes señalados, para los casos en los que se requiere la suspensión de los efectos de un acto estatal.

A su vez, cuando –como en autos– se solicita una medida cautelar innovativa o anticipatoria, que constituye una decisión excepcional porque altera el estado de hecho y de derecho existente al tiempo de su dictado y configura -en consecuencia- un anticipo de jurisdicción favorable, se exige mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión (conf. C.S.J.N., Fallos 325:2347; 326:2261; 326:3729; 327:2490, etc.; CNACAF, Sala III, “Garibotti Mónica Alejandra c/ EN- Dto 220/09- Mº Salud s/ medida cautelar (autónoma)”, sent. del 31/8/09; “CPACF- INC MED (2-III-11) c/ BCRA-



Comunicación “A” 5147 y otro s/ proceso de conocimiento”, sent. del 18/4/11; “Scholorum Nautas SA c/ ENMº Interior y Transporte y otro s/ medida cautelar (autónoma)”, resol. del 21/5/15, entre muchos otros).

En tales términos, si la medida cautelar tiende a alterar el estado de hecho o de derecho existente antes de la petición de su dictado, su apreciación debe ser estricta ya que su otorgamiento va más allá de que se mantenga la situación existente al momento de la traba de la litis. Ordena, sin que medie sentencia definitiva, que se haga o se deje de hacer algo, en sentido contrario al representado por la situación existente.

VI.- Así las cosas, la verosimilitud del derecho debe entenderse como la posibilidad de que éste exista, más allá del examen jurídico tendiente a dilucidar la conformidad o disconformidad de los actos administrativos con el ordenamiento vigente.

Ello así porque no se requiere una prueba acabada de la verosimilitud del derecho debatido, extremo que sólo puede ser alcanzado al tiempo de la sentencia, ni es menester un examen exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes, bastando que de un estudio prudente –apropiado al estado del trámite– sea dado percibir el derecho invocado por el peticionario.

El peligro en la demora constituye la razón de ser de las medidas cautelares y –a los efectos de su procedencia– surge evidente que no basta el simple temor del solicitante sino que debe tratarse de hechos apreciables objetivamente, o sea, que surja evidente un perjuicio actual e inminente que pudiera transformar en tardío el eventual reconocimiento del derecho invocado como fundamento de la pretensión.

Ello así porque su objeto es evitar un daño irreparable que se originaría en la imposibilidad de que la sentencia sea dictada como corresponde o, más aún, que se tornara su ejecución en ineficaz o de cumplimiento imposible.

Asimismo, cabe agregar que si bien es cierto que los dos requisitos exigidos por el art. 230 del C.P.C.C.N. se hallan relacionados de modo tal que, a mayor peligro en la demora no cabe ser tan exigente en la demostración de la verosimilitud del derecho y viceversa, ello es posible cuando, de existir realmente tal peligro en la demora, se haya probado en forma mínima el derecho invocado; no pudiendo ser concedida la medida cautelar cuando no se ha podido demostrar alguno de los requisitos (cfr. Sala IV in re “Glusberg, Jorge Benjamín





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

c/ E.N. Secretaría de Cultura Sec. Función Púb. Rsls. 124/98 73/99 s/ amparo ley 16.986”, resol. del 06/07/99, entre muchos otros).

VII.- En tales condiciones, a resultas del examen de los fundamentos de la petición de la parte actora bajo los lineamientos enunciados precedentemente, no aparecen configurados los requisitos básicos para la viabilidad de una medida de esta naturaleza.

Respecto al peligro en la demora alegado, se advierte que si bien la demandante ha invocado como fundamento de aquél el impacto que la entrada en vigencia del decreto impugnado tendría en *“los derechos de las personas afectadas y en las relaciones jurídicas que se deriven de su regulación”*, lo cierto es que sus manifestaciones no resultan suficientes a los fines de acreditar debidamente el peligro en la demora alegado; máxime, teniendo en consideración, por un lado, el carácter genérico de tales afirmaciones empleadas para sustentar dicho requisito; y por el otro, que las constancias aportadas por la demandante resultan insuficientes –en este estado embrionario del proceso– para tener por acreditados los supuestos agravios irreparables que la normativa cuestionada le acarrearía.

En efecto, no se puede soslayar que de la compulsa del escrito de inicio (y siempre dentro del estrecho marco de conocimiento propio de una medida cautelar) se evidencia que la parte interesada no sólo omite identificar –como es debido– el perjuicio concreto y de imposible reparación ulterior que el decreto en cuestión le ocasionaría sino que tampoco ha invocado la existencia de una lesión actual de sus derechos producto de la entrada en vigencia del decreto 70 /2023, circunstancia que ciertamente desmerece el peligro en la demora invocado.

De modo tal que, en las condiciones descriptas, no podría tenerse por configurado el requisito del “peligro en la demora” necesario para el otorgamiento de una medida cautelar como la pretendida en autos.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el peligro en la demora ha de ser concreto e inminente y no meramente conjetural o hipotético (conf. CCAFED., Sala II, in te “Afip - DGI 30002 y 30003/12 (AG 20) c/LS 4 Radio Continental SA s/medida cautelar AFIP”, resolución del 1/03/12, entre otros), no resulta procedente la tutela pretendida.



VIII.- Por lo demás, sin perjuicio de lo anterior y aunque sea sólo a mayor abundamiento, no se puede soslayar que la medida cautelar solicitada implica examinar aspectos que constituyen el objeto del litigio, circunstancia que se encuentra, en principio, vedada en este tipo de medidas.

En efecto, es jurisprudencia de los tribunales federales que el contenido de las medidas cautelares no puede superponerse, equivaler o significar lo mismo que se pretende lograr en la sentencia de fondo, o dicho en otros términos, no corresponde dictar a título precautorio decisiones cuyo objeto coincida total o parcialmente con el de la demanda (conf. CCAFed., Sala V, in re: “Pastorino, Juan A.”, resolución del 27/11/1995, entre muchos otros).

También se ha señalado que si la pretensión cautelar implica la concesión del objeto de la acción se compromete de manera anticipada la materia debatida en la causa y, en consecuencia, se afectan las garantías constitucionales de la defensa en juicio y de la igualdad entre las partes (conf. CCAFed. Sala II, in re: “Asociación Testigos de Jehová - inc. Med. Cautelar-“, resolución de 08/10/2002, y Sala V, in re: “Ana Jaime”, resolución del 14/06/00, entre muchos otros).

En igual sentido, se ha señalado que una medida precautoria coincidente con el objeto del pleito no resulta procedente en tanto ella desvirtuaría el instituto cautelar, por cuanto el objeto de la medida se confunde con el resultado al cual se pretende arribar por medio de la sentencia definitiva (conf. CCAFed., Sala II, in re: “Alessandro, Juan Carlos”, resol. del 11/05/93).

En el caso, debe ponerse de relieve que la pretensión cautelar resulta sustancialmente idéntica al objeto principal de la acción intentada, por lo que de acogerse favorablemente la medida solicitada, la actora obtendría anticipadamente la satisfacción que persigue con la acción de fondo intentada, afectándose el objeto del pleito con menoscabo a las garantías constitucionales ya referidas (Conf. Pablo Gallegos Fedriani, “Las medidas cautelares contra la Administración Pública”, pág. 112/114).

En definitiva, y teniendo en cuenta el objeto de la demanda y que, como se dijo, el examen de la tutela pretendida implica examinar de manera anticipada la materia debatida en la causa, ello determina, junto con el resto de las consideraciones vertidas en el presente pronunciamiento, el rechazo de la medida precautoria requerida.

Por todo lo antes expuesto, **RESUELVO:**





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

I.- Declarar la inadmisibilidad formal de la presente acción como proceso colectivo.

II.- Rechazar la medida cautelar solicitada por la parte actora.

Regístrese y notifíquese.



#38578726#397935468#20240118130550061