



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

15854/2024

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) Y OTROS c/ ESTADO NACIONAL -PODER EJECUTIVO Y OTRO s/AMPARO COLECTIVO

Pehuajó, agosto de 2024

Autos y vistos:

Para solicitar informe al Registro Público de Procesos Colectivos en la causa “CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) Y OTROS c/ ESTADO NACIONAL -PODER EJECUTIVO Y OTRO s/AMPARO COLECTIVO” expte n° 15854/2024, en trámite ante la Secretaría de Ejecuciones Fiscales del Juzgado Federal de Pehuajó.

Considerando:

I.- Antecedentes

El 8 de julio de 2024 se presentó el apoderado del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Dr. Diego R. Morales, junto con la Dra. María José Venancio y Dra. Lucia de la Vega, ambas en carácter de letradas patrocinantes; Lorenzo de Vedia, en su carácter de cura en opción por los pobres; y la Sra. Vanesa Jaquelina Noguera, por derecho propio en su carácter de habitante del Barrio Cumba (ID RENABAP 384) de la ciudad de Pehuajó, todos con el patrocinio letrado del Dr. Nicolás G. Rechanik y de la Dra. Macarena Rocío Funes, y promueven acción de amparo colectivo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional contra el Estado Nacional – Poder Ejecutivo y la Municipalidad de Pehuajó, ello con el objeto de que se declare ilegítimo e inconstitucional el Decreto N° 193/2024,



#39109403#425316811#20240902120835752

publicado en el Boletín Oficial con fecha 26 de febrero de 2024, por considerarlo violatorio de los derechos a la vivienda, a la salud, a la integridad física y a un ambiente sano, todos ellos reconocidos constitucionalmente.

En la presentación manifiestan que la referida afectación de derechos se produce en virtud de que el decreto cuestionado ha modificado las asignaciones específicas de lo recaudado por el Impuesto Para una Argentina Inclusiva (PAIS), a partir de lo cual el Poder Ejecutivo habría incurrido en un exceso reglamentario que desnaturalizaría los fines de las leyes nos. 27.541 (art. 42 inc. b) y 27.453, y sus modificatorias, toda vez que a partir de dichas disposiciones se habría eliminado la principal fuente de financiamiento del fideicomiso Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), provocándose la paralización e interrupción de las obras y acciones llevadas a cabo con el objeto de la urbanización de los denominados como “Barrios Populares”.

En dicho marco, y por tratarse el colectivo afectado de un grupo en situación de vulnerabilidad, y con afectaciones específicas y agravadas en mujeres y niños, requieren el dictado de una medida cautelar, en los términos del art. 13 de la Ley nº 26.854, para que se ordene la inmediata suspensión de la aplicación del Decreto N° 193/2024 hasta el dictado de la sentencia de fondo y se dé continuidad a las obras con el financiamiento comprometido en cumplimiento de la Ley nº 27.453 y sus modificatorias.

Por otra parte, destacan los accionantes que cumplen con todos los requisitos para la admisibilidad de la acción de amparo colectivo (cfr. art. 43 CN): 1) acto u omisión de la autoridad pública; 2) lesión arbitraria de derechos consagrados en la Constitución Nacional, tratado o ley y; 3) inexistencia de otras vías expeditas.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

Asimismo, en relación con la procedencia del amparo colectivo resaltan que estaríamos frente a un caso de afectación de derechos individuales homogéneos. Siguiendo al respecto la doctrina extraída del precedente de la CSJN “*Halabi*”, identificando a la clase afectada como toda persona que habite en los barrios populares registrados en el RENABAP; afirmando la legitimación activa tanto de la Sra. Nogera como habitante de uno de dichos barrios como del CELS, este último de acuerdo con los objetivos plasmados en su estatuto y el art. 43 de la CN; resaltan que la causa fáctica homogénea es la interrupción casi total del financiamiento de las acciones de integración socio urbana para los barrios populares y que la norma cuestionada no solo afecta a los habitantes del Barrio Cumba de Pehuajó, sino también a todas las personas que residen en dichos espacios urbanos.

Precisan que la inconstitucionalidad se evidencia cuando se analiza el exceso reglamentario en el que habría incurrido el Poder Ejecutivo al recortar los fondos que se asignan al FISU.

Resaltan que la ley de creación del Impuesto PAIS (Ley 27.541) facultó al Poder Ejecutivo Nacional a distribuir el producido de dicha recaudación entre diferentes asignaciones que fueron especificadas en el artículo 42 inc. b) de dicha normativa. De este modo, el 30% de esos fondos se asignaron originariamente al FISU, como medio para efectivizar el objetivo de urbanización de los barrios populares incluidos en el RENABAP, a obras de infraestructura económica, y al incentivo o fomento del turismo nacional. Es decir, dicho 30% de lo recaudado por el tributo en cuestión se repartiría entre estos tres destinos.



#39109403#425316811#20240902120835752

Consideran que el objetivo principal del mencionado artículo 42, inc. b), es el *“financiamiento de obras de vivienda social”*, ya que así se titula el inciso, por lo que suponen que financiar dicho fideicomiso, como modo de tornar operativa la política pública mencionada, es el objetivo primordial de los tres enumerados y que, por lo tanto, reducir la asignación de fondos a un porcentaje tan marcado deviene inconstitucional por resultar violatorio del artículo 31 de la Constitución Nacional al no respetarse la jerarquía normativa que establece nuestro ordenamiento jurídico al incurrir el Ejecutivo Nacional en un exceso reglamentario.

Por otra parte, remarcan los accionantes que en el marco de la atribución conferida al Poder Ejecutivo Nacional para disponer la asignación de los fondos recaudados, hasta el mes de febrero de 2024, el FISU recibía el 30%, o un tercio, del 30% señalado por el art. 42, inc. b), de la ley 27.541; y que, con el dictado del Decreto N° 194/2024 esos fondos se redujeron al 1%, desnaturalizándose con ello el espíritu de la ley de lo cual deviene su inconstitucionalidad, viéndose afectados a su vez los proyectos de vivienda social y las condiciones de vida de las comunidades más vulnerables, lo que a su vez contraviene el principio de prohibición de regresividad.

Asimismo, resaltan que es atribución del Poder Judicial, como órgano de contralor de la legalidad y razonabilidad del accionar de la administración, declarar la inconstitucionalidad de las leyes; y que más allá de la oportunidad, merito o conveniencia que se haya tenido en cuenta para el dictado de las políticas, si estas no son razonables y resultan regresivas e incurren en excesos reglamentarios, los jueces pueden realizar un análisis de su constitucionalidad.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

Profundizan respecto de la razonabilidad y motivación que debe imperar en el accionar de la administración pública, centrándose en la asignación de fondos para la integración socio-urbana de barrios populares según la Ley nº 27.453. Señalan que el cambio -que califican como drástico- en la distribución de los fondos por parte del Poder Ejecutivo Nacional habría obstaculizado la realización de las obras en curso, lo que consideran como una medida irrazonable e inconstitucional.

Enfatizan en la importancia de que los actos administrativos estén debidamente motivados, de cara a garantizar la transparencia y el efectivo ejercicio del derecho de defensa por parte de quienes se consideren afectados, y que tal falta de motivación puede llevar a la nulidad de dichos actos.

Por último, manifiestan que el recorte de fondos mencionado impacta directamente sobre un grupo de personas que se encuentran en especial vulnerabilidad como son las mujeres habitantes de barrios populares, ello en virtud de verse afectado el plan “Mi Pieza”, financiado este desde el fideicomiso referenciado y destinado a mujeres, argentinas, o con residencia permanente, y mayores de 18 años.

Recibida la demanda antes reseñada, y previo a otorgar trámite a la misma, se emplazó a los actores Lorenzo de Vedia y Vanesa Jaquelina Nogera a acompañar copias digitalizadas de sus documentos de identidad, requiriéndose al primero de los mencionados que tuviera a bien aclarar el rol invocado en el escrito de demanda. Este último punto fue evaucado mediante presentación del día 6 de agosto del corriente.



#39109403#425316811#20240902120835752

En dicho estado del proceso, con fecha 5 de agosto de 2024, se corrió vista de las presentes actuaciones a la Fiscalía Federal de Pehuajó, la que propuso que este Juzgado acepte la competencia para conocer en el presente caso, se declare admisible la pretensión declarativa de inconstitucionalidad, se inscriban las presentes en el Registro Público de Procesos Colectivos y, por último, se rechace la medida cautelar peticionada.

Seguidamente, se dio intervención a la Defensoría Oficial de Pehuajó en los términos del artículo 103 CCCN y arts. 35 y 43 de la ley 27.149, la cual asumió la representación de los menores de edad habitantes de los barrios populares incluidos en el RENABAP en ejercicio de su derecho a ser oídos (cfr. art. 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño).

II.- Del trámite de las presentes actuaciones como “acción colectiva”

Reseñado lo hasta aquí actuado, y en relación con el objeto de la pretensión, los derechos discutidos en este caso, y la vía procesal elegida por los actores, es necesario evaluar si la solicitud de los demandantes se refiere a un reclamo de “colectivo”.

En tales condiciones, corresponde determinar cuál es la naturaleza jurídica de los derechos cuya salvaguarda se procura en las presentes actuaciones. Surge así del escrito de demanda que se pretende resguardar el derecho a la vivienda, a la salud, a la integridad física y a un ambiente sano, de todas las personas que residen en los barrios populares registrados en el RENABAP, todo ello mediante la declaración de inconstitucionalidad del Decreto N° 193/2024 de fecha 26 de febrero de 2024.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

La Corte Suprema de Justicia en el precedente “Halabi”, cuya doctrina fue reiterada en numerosos casos (C.S.J.N., *Fallos*: 336:1236; 339:1223, 340:88, 340:1614; entre otros), sostuvo que, en materia de legitimación procesal, corresponde delimitar con precisión tres categorías de derechos: 1) individuales, 2) de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y 3) de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos.

En particular, expresó 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 para su titular, quien debe probar, indispensablemente, una lesión a ese derecho para que se configure una cuestión justiciable*”.

En este sentido indicó que a esta categoría de derechos se refiere el primer párrafo del artículo 43 de la Constitución Nacional.

Además, sostuvo que “*los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos son ejercidos por el Defensor del Pueblo, las asociaciones que concreten el interés público y el afectado. Precisó que en estos supuestos existen dos elementos de calificación que resultan prevalentes: la petición debe tener por objeto la tutela de un bien colectivo, lo que ocurre cuando éste pertenece a toda la comunidad, siendo indivisible y no admitiendo exclusión alguna; y la pretensión debe estar focalizada en la incidencia colectiva de este derecho*”.



#39109403#425316811#20240902120835752

Por último, afirmó que “*la Constitución Nacional admite en el segundo párrafo del art. 43 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*”.

Aclaró que en estos casos “*no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Este dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño*”.

Así pues, concluyó que la procedencia de este tipo de acciones, que califica como “de clase”, requiere la verificación de una causa fáctica común, una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y la constatación de que el ejercicio individual no aparece plenamente justificado.

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció determinadas reglas aplicables a los procesos colectivos que fueron posteriormente fijadas en la Acordada N° 32/2014, mediante la cual ha sido creado el Registro Público de Procesos Colectivos, y la Acordada N° 12/2016, por la que aprobó el Reglamento de Actuación en esos litigios. En esa última oportunidad, el Alto Tribunal señaló que “*resulta indispensable fijar reglas orientadas a ordenar la tramitación de ese tipo de procesos a fin de evitar circunstancias que pueden conllevar a situaciones de*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

gravedad institucional, hasta tanto el Poder Legislativo Nacional sancione una ley que regule su procedimiento.”; lo que hizo al aprobar el reglamento indicado (cfr. Cons. 10º, Ac. CSJN N° 12/2016).

Por otro lado, en cuanto a la notificación del colectivo involucrado, el Máximo Tribunal ha puesto de resalto la necesidad de arbitrar un procedimiento apto para garantizar la adecuada notificación de todas aquellas personas que pudieran tener un interés en el resultado del litigio, de manera de asegurarles tanto la alternativa de optar por quedar fuera del pleito como la de comparecer en él como parte o contraparte (conf. considerando 20 de la causa “Halabi”, del 24/02/09 [C.S.J.N. *Fallos*: 332:111]; luego reiterada en otros fallos [C.S.J.N. *Fallos*: 337:753]).

Del Reglamento de Registro Público de Procesos Colectivos (Acordada CSJN N° 32/14), surge que en el mismo 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 concordes definiciones dadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los precedentes “Halabi” (*Fallos*: 332:111) y “PADEC c/ Swiss Medical S.A. s/ nulidad de cláusulas contractuales”, del 21 de agosto de 2013*”.

De lo previsto en el artículo 3º del reglamento citado resulta que la obligación de proporcionar la información relativa a la inscripción corresponde al tribunal de radicación de la causa, que procederá a efectuar la comunicación pertinente tras haber dictado “*la resolución que considera formalmente admisible la acción colectiva; identifica en forma precisa el colectivo involucrado en el caso; reconoce la idoneidad del representante*”.



Por otra parte, en el Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos, aprobado por Acordada CSJN N° 12/16, en el artículo V “Resolución de Inscripción del Proceso como Colectivo”, se establece que *“si del informe emitido por el Registro surge que no existe otro proceso registrado que se encuentre en trámite, el juez dictará una resolución en la que deberá: 1) identificar provisionalmente la composición del colectivo, con indicación de las características o circunstancias que hacen a su configuración”*. Ello así, en tanto promovida la demanda de proceso colectivo, el magistrado *“entienda preliminarmente que se dan las circunstancias previstas [...] y previo al traslado de la demanda”* en el Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos antes citado (cfr. ap. III, Ac. CSJN N° 12/16).

Así, puede advertirse que existe una homogeneidad fáctica y normativa, que se individualiza a partir de la entrada en vigencia del Decreto N° 193/2024 que modificó los porcentajes de financiamiento destinados al FISU (como medio de tornar operativa la política pública ante reseñada) de lo recaudado por el Impuesto PAIS; a un punto que, siempre según la postura asumida por la parte actora, implicó su virtual eliminación y la paralización e interrupción de las obras y acciones para la integración socio-urbana de los barrios populares incluidos en el RENABAP, todo lo cual permite considerar como razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada, en tanto el interés considerado aisladamente no justifica la promoción de una demanda y que, a su vez, permite resguardar el derecho de acceso a la justicia y, por ello, este juzgado entiende que corresponde darle trámite de colectivo al proceso en cuestión, ya que la posible





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

solución podría tener un impacto más amplio que afectaría no solo a la amparista residente del Barrio Cumba, sino también a todas las personas que residen en los barrios populares del país.

Es importante resaltar que, conforme con la doctrina que se extrae del precedente “Halabi” (considerando 13), los derechos involucrados tienen una gran implicancia e importancia social, lo cual sumado a la presunta afectación de un grupo vulnerable y tradicionalmente marginado como lo son los habitantes de barrios populares, implica que el caso cuestión trasciende el mero interés individual de cada parte, emergiendo así la necesidad de protección por parte del Estado, lo que torna injustificada la promoción de diversas acciones individuales.

Ahora bien, por lo expuesto precedentemente, y de acuerdo con las exigencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para configurar y registrar el presente proceso como “colectivo”, es necesario tener presente estas tres pautas: 1) existencia de un hecho único o complejo que causa una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales; 2) la pretensión debe estar concentrada en los efectos comunes que tiene esa pluralidad de sujetos. Es decir, que la existencia de controversia no se relaciona con el daño diferenciado que cada sujeto sufra en su esfera, sino con los elementos homogéneos que tiene esa pluralidad de sujetos afectados por el mismo hecho y; 3) que el interés individual, considerado aisladamente, no justifique la promoción de una demanda, con lo cual podría verse afectado el acceso a la justicia.



#39109403#425316811#20240902120835752

Sentado ello, la acción resultará admisible como “colectiva” en aquellos supuestos en los que cobran preeminencia aspectos referidos a materias tales como el ambiente, el consumo, la salud, o cuando se vean afectados grupos que tradicionalmente han sido postergados, o en su caso, débilmente protegidos.

En esas circunstancias, la naturaleza de los derechos involucrados excede el interés de cada parte y, al mismo tiempo, pone en evidencia la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto (cfr. C.S.J.N. *Fallos* 332:111; 336:1236).

A tal fin, con el objeto de dar cumplimiento con los requisitos exigidos por la Acordada C.S.J.N. N° 12/2016 Punto III y entendiendo que preliminarmente se dan las circunstancias previstas en dicho reglamento para la oportuna inscripción del juicio en el Registro Público de Juicios Colectivos (creado por Acordada C.S.J.N. N° 32/2014), este Juzgado Federal de Pehuajó procede a:

1. Identificar provisionalmente la composición del colectivo: estando este conformado por toda persona que habite en los barrios populares registrados en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP).

2. Identificar el objeto de la pretensión: declarar ilegítimo e inconstitucional el Decreto N° 193/2024, publicado en el Boletín Oficial con fecha 26 de febrero del corriente, que modifica las asignaciones específicas de lo recaudado por el Impuesto PAIS.



#39109403#425316811#20240902120835752



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

3. Identificar los sujetos demandados: Estado Nacional -

Poder Ejecutivo y Municipalidad de Pehuajó.

Por todo lo expuesto, y de conformidad con lo dictaminado por la Sra. Fiscal Federal de Pehuajó;

Resuelvo:

I. Solicitar al Registro Público de Procesos Colectivos que informe respecto de la existencia de procesos colectivos en trámite cuya pretensión guarde sustancial semejanza respecto de la afectación de los derechos aquí expuestos.

Regístrese, notifíquese y cúmplase.



#39109403#425316811#20240902120835752