La Plata, (Fechado digitalmente en Sistema Lex100 PJN)

AUTOS Y VISTOS: este expediente **FLP 15854/2024/5** caratulado: **"Incidente N° 5 – Actor: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) Demandado: Estado Nacional – Poder Ejecutivo s/ Inc. Apelación"**, proveniente del Juzgado Federal de Pehuajó.

Y CONSIDERANDO:

ANTECEDENTES:

I. 1. En primer término y para una mejor comprensión de las cuestiones a dilucidar en estas actuaciones, cabe señalar que se abordará el tratamiento conjunto de los recursos de apelación deducidos en la causa principal por la parte demandada contra las medidas cautelares dictadas con fecha 15.11.2024, 23.5.2025 y 9.6.2025, que dieron origen a la formación de los incidentes: FLP 15854/2024/1 y FLP 15854/2024/3 y del presente.

2. El día 8 de julio de 2024 se presentaron Diego Morales en representación del Centro de Estudios Legales y Sociales, Vanesa Jaquelina Noguera, en su carácter de habitante del Barrio Popular CUMBA (ID RENABAP 384) y Lorenzo de Vedia, cura en Opción por los pobres en el marco de su labor pastoral, con el patrocinio letrado de Nicolás Rechanik y Macarena Funes, y promovieron 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, con el objeto de que se declare ilegítimo e inconstitucional el Decreto n° 193/2024 publicado en el Boletín Oficial el 26.2.2024, 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.

Alegaron que la afectación de derechos se produce en virtud de que el decreto cuestionado modificó 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 n° 27.541 (art. 42) 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).

Afirmaron que esa modificación produjo la suspensión de obras de urbanización en los denominados "barrios populares", lo cual consideran violatorio de derechos de raigambre constitucional y del denominado "principio de progresividad" que debe imperar en la implementación de políticas públicas.

En ese contexto, y por tratarse el colectivo afectado de un grupo en situación de vulnerabilidad, con afectaciones específicas y agravadas en mujeres y niños, solicitaron el dictado de una medida cautelar, en los términos del art. 13 de la Ley n° 26.854, que ordene la inmediata suspensión de la aplicación del Decreto N° 193/2024 hasta el dictado de la sentencia de fondo y la continuidad de las obras en cumplimiento de la Ley n° 27.453 y sus modificatorias.

3. Seguidamente, se dio intervención a la Fiscalía Federal de Pehuajó, a cargo de la Dra. María Cecilia Mc Intosh, quien dictaminó que la demanda resulta admisible, que la clase se encuentra determinada por los habitantes del Barrio Cumba de Pehuajó, que existe un hecho único susceptible de afectar a una pluralidad de personas, y que

#40151882#524650666#20261023104214375

está comprometido el derecho de acceso a la justicia. Postuló que el juzgado resulta competente, que se inscriba el proceso en el Registro Público de Procesos Colectivos y se rechace la medida cautelar peticionada.

4. Luego, se dio intervención a la Defensoría Federal de Pehuajó a cargo del Dr. Pablo Lega, quien asumió la representación en modo complementario en resguardo de los derechos de niños, niñas y adolescentes que habitaran en el barrio Cumba de Pehuajó (conf. art. 103 del Código Civil y Comercial de la Nación).

5. El 2.9.2024 el juez consideró admisible la pretensión colectiva, identificó a la clase afectada: compuesta por todas las personas que habiten en los denominados barrios populares inscriptos en RENABAP, y le confirió al CELS, Vanesa Jacquelina Noguera y Lorenzo de Vedia, participación en estas actuaciones. También identificó al polo demandado, compuesto por el Estado Nacional y la Municipalidad de Pehuajó. El 9.9.2024 dispuso la inscripción en el Registro de Procesos Colectivos de la CSJN, ordenó la publicación de edictos y corrió traslado de la pretensión cautelar al Estado Nacional.

6. El 17.9.2024 compareció el Estado Nacional -ex Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat- por intermedio de su apoderada, Dra. Elena N. Del Potro, con el patrocinio letrado del Dr. Jorge A. Rodríguez. Evacuó el traslado conferido en los términos del art. 4 de la ley n° 26.854, informó que había efectuado un planteo de inhibitoria ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal y solicitó el rechazo de la medida cautelar peticionada.

7. Por otra parte, el 3.10.24 el Defensor Oficial ante el Juzgado Federal de Pehuajó amplió su intervención a raíz de la inscripción del proceso en el Registro Público de Procesos Colectivos y asumió la representación complementaria de los niños, niñas y adolescentes habitantes de los barrios inscriptos en RENABAP.

Acompañó la presentación de la parte actora y manifestó que el 22.12.2024 el impuesto PAIS –principal fuente de financiamiento del FISU- perdería vigencia. Por ese motivo, solicitó que se requiera al Estado Nacional que garantice la continuidad del financiamiento a través de medidas compensatorias o alternativas y que presente un plan de presupuesto para realizar las acciones necesarias para el proceso de integración socio urbana de esos barrios populares. Esta ampliación se comunicó al Registro Público de Procesos Colectivos de la CSJN y se publicaron edictos nuevamente.

Posteriormente, se presentaron y formularon su adhesión a este proceso otras personas habitantes de los barrios populares registrados en RENABAP, según constancias obrantes en la causa principal, las cuales se les otorgó la participación peticionada

8. Con fecha 7.10.2024 se solicitó la prueba informativa requerida por el Asesor de Menores y se libró oficio a la Subsecretaría de Integración Socio Urbana dependiente del Ministerio de Economía de la Nación.

El 25.10.2024 se recibió DEO 16032541 emitido por la Secretaría de Desarrollo, Hábitat y Vivienda dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, mediante el cual se consignaron los montos dinerarios transferidos al FISU desde el mes de enero 2024 a esa fecha, individualizaron las obras

#40151882#524650666#20261023104214375

en ejecución con el desembolso dinerario a cada una de las Unidades Ejecutoras a cargo y detallaron la composición demográfica de los barrios populares registrados en RENABAP.

De los hechos nuevos denunciados se confirió vista al Estado Nacional (art. 4 de la ley n° 26.854). El 30.10.2024 contestó el traslado, solicitó el rechazo de las medidas cautelares peticionadas y ratificó el no consentimiento de la competencia asumida por parte del Juzgado Federal de Pehuajó.

II. Resolución dictada el 15.11.2024

1. El juez rechazó la medida cautelar que solicitaba la suspensión de los efectos del Decreto n° 193/2024 dictado por el Poder Ejecutivo de la Nación (conf. art. 13 de la ley 26.854).

Por otra parte, hizo lugar a la medida cautelar peticionada en los términos del art. 14 de la ley 26.854 y ordenó al Estado Nacional (PEN) que en orden a los recursos disponibles y conforme lo dispuesto en los instrumentos internacionales de derechos humanos, tenga a bien disponer los medios necesarios para la continuidad de la política pública consistente en la integración socio urbana de los "barrios populares" registrados en RENABAP, declarada de interés público por la ley n° 27.453. Ello, a los fines de resguardar el goce de los derechos de acceso a la vivienda digna, a la salud, y a un medio ambiente sano, consagrados en nuestro ordenamiento jurídico interno y en los tratados internacionales dotados de rango constitucional.

Con esos fines, se emplazó al Estado Nacional para que confeccionara –en un plazo de 36 meses- un plan de actuación en forma conjunta con los estados locales (en su rol de "unidades ejecutoras" de las obras relativas a la política pública enunciada. También dispuso que el Poder Ejecutivo de

la Nación, a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda -dependiente del Ministerio de Economía de la Nación-, informara mensualmente respecto de las líneas de acción asumidas a los fines de posibilitar la continuidad de la política pública mencionada y de los eventuales fondos girados al FISU y a las respectivas "unidades ejecutoras".

Exhortó al Honorable Congreso de la Nación a fin de que, en uso de sus atribuciones constitucionales, arbitre los medios necesarios para contemplar y/o establecer mecanismos de financiamiento para la continuidad de la referida política pública. También sugirió dar tratamiento en el marco del debate parlamentario propio de la Ley de Presupuesto a las asignaciones de recursos a tales fines.

Dispuso extender la vigencia de la medida cautelar hasta el dictado de la sentencia definitiva, atento a que se encuentra en juego la vida digna y la salud del colectivo afectado (conf. Convención Americana de Derechos Humanos).

Exigió caución juratoria debido a la naturaleza de la cuestión y las especiales características del colectivo.

Por último, seleccionó al CELS como "representante adecuado" del colectivo afectado en este proceso.

2. El Estado Nacional apeló la resolución, el recurso fue concedido con efecto devolutivo y se formó el incidente FLP 15854/2024/1/CA1. La demandada dedujo recurso de queja por denegación de la apelación con efecto suspensivo -FLP 15854/2024/2/RH1-.

El recurso de apelación recibió contestación del CELS y del Defensor Público ante el Juzgado Federal de Pehuajó. El Defensor Público Oficial a cargo de la Defensoría N° 1 de La Plata, Dr. Pablo Ordoñez solicitó que se confirme la medida

#40151882#524650666#20261023104214375

cautelar. Por otro lado, la Secretaría Legal y Técnica de la Municipalidad de Pehuajó contestó el traslado de la demanda y acompañó un informe de la Secretaría de Obras Públicas titulado "Obras de integración socio urbana – Municipio de Pehuajó, Buenos Aires" (obrante a fs. 1687/1707).

III. Recurso de apelación interpuesto por el Estado Nacional -ex Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat- contra la resolución dictada el 15.11.2025

Esgrimió los siguientes agravios:

a) Falta de fundamentación. El recurrente alegó que la decisión se basó en afirmaciones dogmáticas y no consideró la gravedad de las consecuencias económicas de su decisorio.

b) El Juzgado Federal de Pehuajó resulta incompetente y señaló que promovió inhibitoria ante el Fuero Contencioso Administrativo Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

c) Inexistencia de "caso" o "controversia" por tratarse de un colectivo de 39 colectivos que carece de intereses individuales homogéneos.

d) La medida cautelar concedida constituye un anticipo de jurisdicción favorable.

e) Afectación del principio republicano de gobierno. La medida cautelar se inmiscuye en el ejercicio de facultades legítimas de otros poderes del Estado.

f) Alegó la inexistencia de los requisitos exigidos por el art. 14 de la ley 26.854.

g) Afectación de la garantía de imparcialidad, debido a que la decisión fue dictada únicamente sobre las afirmaciones de la parte actora.

#40151882#524650666#20261023104214375

IV. 1. Por otra parte, el CELS denunció que el 23.12.2024 finalizó el impuesto PAIS y no se asignaron recursos alternativos para dar continuidad a la política pública prevista en la ley 27.453. También expuso que vencido el plazo otorgado en la medida cautelar, el Estado Nacional no remitió el informe mensual ordenado ni presentó el plan conjunto y solicitó se lo intime bajo apercibimiento de imponer sanciones conminatorias.

Se emplazó al Estado Nacional al cumplimiento de la medida cautelar ordenada y se le otorgó la prórroga solicitada por el término de 20 días.

2. El 13.2.2025 el demandado presentó el informe del art. 8 de la ley 16.986 y señaló en el apartado VII que mediante el art. 8 del Decreto 70/2025 (B.O. 11.2.2025) fueron suprimidos los objetivos de la Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda del Ministerio de Economía de la Nación. Se suprimió la referida Secretaría, se sustituyó al nivel de Subsecretaría de Integración Socio Urbana y se la insertó en la Secretaría de Obras Públicas.

3. El CELS denunció como hecho nuevo que el 8.5.2025 se publicó en el Boletín Oficial el Decreto 312/2025 mediante el cual se dispuso la disolución del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), cuyo objetivo principal era financiar las actividades necesarias para el desarrollo y urbanización de los barrios populares inscriptos en RENABAP, y que ante tal situación, los recursos recaudados serían transferidos al Tesoro Nacional y declarados como de "libre disponibilidad" (conforme art. 4 del Decreto 312/2021, art. 1 del Decreto n° 695/2024 y el art. 3 de la Resolución n° 796/2024 del Ministerio de Economía de la Nación).

#40151882#524650666#20261023104214375

Solicitó una medida cautelar de no innovar y una medida cautelar interina (conf. art. 4 de la ley 26.854) para suspender los efectos y la implementación de los arts. 1, 4, 5 y 8 del decreto mencionado. Ello con el objeto de preservar los recursos para el fin para el cual fueron recaudados, en cumplimiento de la obligación de progresividad de los derechos a la vivienda adecuada, a la salud y al ambiente sano del colectivo representado (arts. 14 bis, 41, 75 incisos 22 y 23 de la CN y arts. 2, 11 y 12 del PIDESC), hasta tanto el demandado ejecute el plan de continuidad de la política de integración socio urbana de barrios populares prevista en la ley 27.453, en los términos de la medida cautelar ya dictada en autos.

Por otra parte, denunció mala fe y malicia procesal del demandado.

4. El 22.5.2025 el Estado Nacional remitió la NOTA NO -2025-542247227-APN-DGAJ#MOP confeccionada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía de la Nación. Expuso que la actual administración asumió en el marco de excepcionales condiciones económicas y sociales que reflejaban la crisis que atravesaba el país y que se encontraba en riesgo la propia subsistencia de la organización social, jurídica y política constituida.

Especificó que "...en la actualidad nos encontramos trabajando en la elaboración de un esquema de relevamiento, análisis y priorización en relación a los compromisos existentes en materia de obra pública y, especialmente, de vivienda y hábitat, prestando particular atención a los intereses públicos comprometidos y al nivel de avance de las obras. Una vez cumplido y ejecutado el esquema de priorización referido en el párrafo precedente, sujeto a la

disponibilidad de recursos presupuestarios y en función de la situación económico-financiera existente en el país en ese entonces y del trabajo conjunto que se lleve adelante con las jurisdicciones locales, se podrá evaluar la asignación de fondos del TESORO NACIONAL para dar continuidad a las políticas públicas que se ejecutan en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 27.453 y sus modificatorias".

V. Resolución dictada el 23.5.2025

1. El juez resolvió hacer lugar a la medida cautelar interina y suspender los efectos y la aplicación de los arts. 1, 4, 5 y 8 del Decreto n° 312/2025 y la liquidación del patrimonio que compone el FISU por el plazo de sustanciación de la cautelar de no innovar.

En el punto II corrió traslado al Estado Nacional de la pretensión cautelar de no innovar y lo emplazó para que informara el saldo existente en las cuentas bancarias, inversiones, colocaciones financieras correspondientes al FISU y que identificara la totalidad de los bienes fideicomitidos, así como la composición de sus recursos según la respectiva fuente de financiamiento.

En el punto III rechazó el pedido de sanciones por temeridad y malicia procesal formulado por el CELS.

En el punto IV del decisorio dispuso aplicar sanciones conminatorias (astreintes) al Sr. Sebastián Pareja, por su rol de Subsecretario, y por ello a cargo, de la Subsecretaría de Integración Socio Urbana que funciona bajo la órbita del Ministerio de Economía de la Nación, a razón de $200.000 por día de demora en el cumplimiento de lo ordenado mediante auto interlocutorio de fecha 15 de noviembre de 2024.

En el punto V dispuso comunicar la resolución a ambas Cámaras del Congreso de la Nación.

#40151882#524650666#20261023104214375

2. El Estado Nacional apeló los puntos I y IV de la resolución dictada.

VI. Recurso de apelación interpuesto por el Estado Nacional -ex Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat- contra la resolución dictada el 23.5.2025.

1. La parte recurrente esgrimió los siguientes agravios:

a- La medida de no innovar interina fue dictada con fundamento aparente, ya que no se verifican los recaudos exigidos por el artículo 13 de la ley 26.854.

b- La decisión se inmiscuye en el ejercicio de facultades legítimas de otros poderes del Estado.

c- La sanción de astreintes fue impuesta para conminar a un funcionario público para cumplir la manda judicial ordenada el 15.11.24, pero dicho funcionario no posee competencia para cumplir con ello pues carece de competencia al respecto. Solicitó que se revoque la sanción impuesta.

2. El recurso de apelación fue concedido parcialmente, en cuanto a la sanción de astreintes y se formó el incidente FLP 15854/2024/3/CA2. Se rechazó la apelación formulada contra la medida cautelar interina, toda vez que la demandada no logró demostrar el gravamen irreparable que le podría causar la medida debido al breve plazo por el cual se otorgó. Ante ello, la demandada interpuso recurso de queja, registrado bajo n° FLP 15854/2024/4/RH4.

3. El recurso de apelación deducido por el Estado Nacional recibió contestación del CELS. Con fecha 4.6.2025 se elevó a esta Alzada y se corrió vista al Defensor Público Oficial, Dr. Pablo Ordóñez, quien solicitó se confirme la medida cautelar dispuesta.

El Estado Nacional contestó el traslado conferido en los términos del art. 4 de la ley 26.854 respecto de la pretensión cautelar de no innovar peticionada y solicitó su rechazo. Acompañó los ANEXOS I y II en cumplimiento a la información requerida el 23.5.2025.

VII. Resolución dictada el 9.6.2025

El juez concedió la medida cautelar de no innovar, y en consecuencia, dispuso suspender los efectos y aplicación de lo dispuesto en los arts. 1, 4, 5 y 8 del Decreto n° 312/2025 y la liquidación de la totalidad del patrimonio que compone el Fondo de Integración Socio Urbana; todo ello en los términos del art. 13 de la ley 26.854, y hasta tanto se acredite fehaciente y efectivamente el cumplimiento de la manda judicial ordenada en fecha 15.11.2024. Dispuso comunicar lo decidido a la Subsecretaría de Integración Socio Urbana -Secretaría de Obras Públicas de la Nación-, dependiente del Ministerio de Economía de la Nación.

En el punto C dispuso comunicar lo decidido a ambas Cámaras del Congreso de la Nación a fines de exhortarlo para que, en uso de sus atribuciones constitucionales, arbitre las medidas necesarias para contemplar y/o establecer mecanismos de financiamiento para la continuidad de la política pública mencionada (conf. las prescripciones del art. 14, inc. a), de la ley 27.453 y art. 75, inc. 8 y 23 de la Constitución Nacional).

Para así decidir, el magistrado repasó los antecedentes de la causa y recibido el informe del art. 4 de la ley 26.854 presentado por el Estado Nacional, así como la información solicitada respecto del saldo existente correspondiente al FISU, detallados los bienes fideicomitidos y la composición de los recursos del fondo según su respectiva fuente de

#40151882#524650666#20261023104214375

financiamiento, analizó la procedencia de la medida cautelar peticionada.

Indicó que las medidas cautelares tienen carácter restringido y excepcional en los litigios seguidos en contra de la Administración Pública Nacional, en virtud de la presunción de validez y legalidad de la cual están investidos los actos emanados de los poderes públicos (conf. art. 12 ley 19.959).

Señaló que debido al carácter que posee la parte demandada, en procesos como el de autos, cabe analizar los requisitos de procedencia de las medidas cautelares bajo los parámetros establecidos en la ley 26.854.

Argumentó que concedió la medida cautelar solicitada, con el objeto de preservar los recursos del "Fondo de Integración Socio Urbana", creado por Decreto 819/2019, para el fin por el que fueron recaudados, hasta tanto se asegure la continuidad de las obras de urbanización de barrios populares con el financiamiento comprometido, en cumplimiento de la ley 27.453 y modificatorias, así como en orden a la obligación de progresividad en relación a los derechos a la vivienda adecuada, a la salud y al ambiente sano (conf. arts. 14 bis, 41, 75 inc. 22 y 23 de la CN, art. 2, 11 y 12 del PIDESC).

Examinó la pretensión cautelar según los requisitos exigidos en el art. 13 de la ley 26.854, en cuanto a la procedencia de la "suspensión de los efectos de un acto estatal".

a- Se acreditare sumariamente que el cumplimiento o la ejecución del acto o de la norma, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior (inc. 1 a del art. 13).

Este requisito redunda en el peligro en la demora que constituye la justificación esencial de las medidas cautelares y persigue evitar que la eventual sentencia definitiva que reconozca el derecho del colectivo accionante resulte ilusoria.

La exigencia de imposible reparación ulterior tiene como finalidad conservar el derecho invocado y se encuentra vinculada con su verosimilitud, sin que ello implique un prejuzgamiento sobre el fondo del litigio.

Al evaluar el Decreto n° 312/2025, consideró acreditado el peligro en la demora, debido a que dispuso la disolución del FISU y ordenó que los fondos que lo componen -recaudados con una asignación específica- pasarían al Tesoro Nacional con carácter de "libre disponibilidad". Ello desnaturalizaría la finalidad tributaria dispuesta específicamente en las leyes de creación de los impuestos PAIS (art. 42, ley 27.541) y del Aporte Solidario (art. 7, inc. 4 ley 27.605).

Consideró que los efectos de la liquidación de esos fondos, sumado a que el Estado Nacional no presentó un plan concreto de actuación, ni acreditó la reasignación de recursos alternativos para continuar con la política pública en cuestión, podrían resultar irreversibles si no se preservan.

b- Verosimilitud del derecho (inc. 1 b del art. 13).

Afirmó que la verosimilitud de los derechos invocados en este proceso se encuentra acreditada y destacó que la urgencia por evitar un daño irreparable se fundamenta en la tutela de derechos de raigambre constitucional y convencional de los habitantes de los barrios populares inscriptos en RENABAP, tales como el acceso a una vivienda digna, a servicios sanitarios e instalaciones de agua potable, a la

#40151882#524650666#20261023104214375

salud y a un ambiente sano (arts. 41 y 75 inc. 22 y 23 CN; arts. 2, 11 y 12 PIDESC; art. 26 CADH; arts. 1, 10 y 11 Protocolo de San Salvador y Ley 27.453).

Indicó que el derecho a una vivienda digna en sentido amplio, posee conexión directa con los objetivos estipulados en el art. 1 de la ley 27.453, y forma parte del derecho a un nivel de vida adecuado y necesario para materializar el propio plan de vida. Este derecho se encuentra relacionado con el acceso a servicios indispensables para la salud, acceso al agua potable e instalaciones sanitarias.

En relación con la afectación del derecho a la salud del colectivo accionante, mencionó que el art. 12 del PIDESC consagra el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

El derecho a un ambiente sano se encuentra estrictamente vinculado con el derecho a la salud y goza de expreso reconocimiento constitucional y convencional (art. 41 y 75 inc. 22 CN y arts. 12, incs. 1 y 2 c del PIDESC).

c- Verosimilitud de la ilegitimidad, por existir indicios serios y graves al respecto (inc. 1 c del art. 13).

Al analizar este requisito, el juez se refirió a la presunción de legitimidad estatal, por cuanto en principio, los actos de la Administración Pública Nacional son válidos y ejecutorios hasta tanto se demuestre lo contrario (conf. art. 12 ley 19.549). Para suspender los efectos de tales actos, el amparista debe alegar y probar la existencia de vicios ostensibles que demuestren prima facie su arbitrariedad o inconstitucionalidad manifiesta.

La medida cautelar concedida no se dirige a vulnerar la discrecionalidad, el mérito o la oportunidad de actos de la administración, sino a garantizar el cumplimiento de la

legislación y de los compromisos internacionales asumidos por el Estado Nacional. Recordó que a partir de la reforma constitucional del año 1994 se reforzó el mandato de tutela frente a situaciones de vulnerabilidad como la que es objeto de examen (art. 75 inc. 23 CN).

Desestimó la defensa de emergencia económica formulada por el Poder Ejecutivo Nacional mediante la cual pretendía justificar su proceder con relación a la manda judicial ordenada el 15.11.2024. El demandado invocó la severidad de la crisis socioeconómica del país, que conllevó al dictado del Decreto 70/23 mediante el cual declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social, así como la posterior sanción de la Ley 27.742.

Sin embargo, el magistrado aseveró que en un contexto de crisis debiera ser mayor el esfuerzo por proteger los derechos económicos, sociales y culturales de los sectores sociales especialmente vulnerables. En relación a ello, señaló que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre este tema y ha sostenido que las carencias presupuestarias no justifican la vulneración de derechos fundamentales, y que las respuestas estatales deben profundizarse en contextos de crisis (Fallos: 318:2002 y 318:1146).

Consideró que independientemente de las prerrogativas invocadas por el demandado en relación a las previsiones de la ley 27.742, resulta insoslayable que lo dispuesto en el decreto 312/2025, prima facie vulnera la prohibición de no regresividad en materia de políticas públicas y sociales. En virtud del principio de no regresividad y su correlato en la progresividad que debe imperar en la plena efectividad de los derechos humanos, sumado al principio pro homine, el

#40151882#524650666#20261023104214375

intérprete del derecho debe escoger el resultado normativo que proteja en mayor medida a la persona humana. Concluyó que teniendo en cuenta el colectivo involucrado y la manda judicial del 15.11.2024 resulta prima facie ilegítimo el decreto cuestionado.

d- La no afectación del interés público (inc.1 d del art. 13).

El interés público atañe al beneficio de la población en general y no a la mera conveniencia fiscal del gobierno. Los representantes del Estado Nacional al momento de evacuar la vista conferida en los términos del art. 4 de la ley 26.854, se limitaron a invocar el interés público comprometido en relación a objetivos generales de política administrativa, económica y financiera del gobierno nacional, sin mencionar de qué modo la cautelar peticionada podría lesionar las metas diseñadas.

Consideró que las alegaciones efectuadas por los representantes del Estado Nacional resultan afirmaciones dogmáticas que no demuestran de qué modo la suspensión de los efectos del decreto impugnado podría afectar los objetivos del Poder Ejecutivo Nacional.

e- Que la suspensión judicial de los efectos o de la norma no produzca efectos jurídicos o materiales irreversibles (inc.1 e del art. 13).

Desestimó exigir a los amparistas la prueba de que la medida no produce efectos irreversibles por entender que ello constituye una prueba de imposible producción, a la vez que implicaría una clara afectación al derecho a la tutela judicial efectiva del colectivo afectado.

f- Agotamiento de la vía administrativa (inc. 2 del art. 13).

Decidió atenuar esta exigencia para garantizar el acceso pleno a la tutela judicial efectiva del colectivo vulnerable.

Con respecto a la vigencia temporal de la medida cautelar, el caso se encuadra en los supuestos enumerados en el art. 2 y art. 5, inc. 2 de la ley 26.854, y al encontrarse comprometida la vida digna y la salud conforme las previsiones de la Convención Americana de Derechos Humanos, y atento la vulnerabilidad del colectivo, extendió la vigencia de la medida otorgada hasta tanto la demandada acredite fehaciente y efectivamente el cumplimiento de la manda judicial ordenada el 15 de noviembre de 2024.

Con respecto a la contracautela en atención a las características del colectivo afectado, resulta suficiente la caución juratoria prestada en estas actuaciones.

VIII. Recurso de apelación interpuesto por el Estado Nacional -ex Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat- contra la resolución dictada el 9.6.2025.

1. Reiteró el planteo de incompetencia promovido en el expediente CAF 15767/2024, "EN-M ECONOMIA-SDHYV s/ Inhibitoria" y señaló que con fecha 18.3.2025 interpuso recurso extraordinario federal contra la resolución de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que confirmara el rechazo de la acción.

Esgrimió los siguientes agravios:

a- Inexistencia de "caso" o controversia. Expresó que el diseño constitucional argentino contempla la intervención del Poder Judicial de la Nación solo respecto de casos contenciosos, promovidos a instancia de parte legitimada. Alegó que el polo actor pretende estructurar de manera artificial un colectivo de 39 colectivos de distintos barrios

#40151882#524650666#20261023104214375

populares que carecen de intereses individuales homogéneos por la heterogeneidad de las obras.

b- El juez omitió considerar que el Decreto N° 312/2025 es un decreto delegado y no brindó argumentos para descalificar su legitimidad. Refirió que mediante el art. 5 de la ley 27.742 el Congreso Nacional autorizó al Poder Ejecutivo de la Nación a modificar, transformar, unificar, disolver o liquidar los fondos públicos según las reglas allí previstas, y las que surjan de sus normas de creación, instrumentos constitutivos u otras disposiciones.

c- Afectación del principio republicano de gobierno, debido a que la medida cautelar dictada se inmiscuye en el ejercicio de facultades legítimas de otros poderes del Estado. Alegó que la resolución apelada pretende incidir en el diseño de políticas públicas y en el contenido de la Ley de Presupuesto. En este contexto, advierte que se aborda una cuestión de política no justiciable.

d- La medida cautelar dictada constituye un anticipo de jurisdicción favorable, debido a que habría identidad entre lo resuelto cautelarmente y el objeto de la demanda. Refirió que nuestro Máximo Tribunal elaboró una doctrina que sostiene -como regla- que debe negarse la concesión de una medida cautelar cuando esta coincide con aquello que será materia del pronunciamiento definitivo, porque supondría un inaceptable adelanto de jurisdicción (Fallos: 316:1833, 323:3853, 327:2490).

e- Falta de relación lógica entre la medida cautelar ordenada y el efecto pretendido. Cuestionó la decisión por entender que luce desmesurada y señaló que pese al uso del conector discursivo “y en consecuencia” no hay una relación de causa y efecto entre la suspensión de los efectos de los

artículos 1,5 y 8 del decreto n° 312/2025 y la suspensión de la "liquidación" de la totalidad del patrimonio que compone el FISU.

f- La resolución recurrida desnaturaliza el instituto de las medidas cautelares, al supeditar su vigencia al cumplimiento de otra medida cautelar previa.

g- Vulneración del principio de imparcialidad, debido que la decisión fue dictada única y exclusivamente sobre las afirmaciones de la parte actora. Alegó que el juez subsanó las omisiones del CELS en cuanto no acreditó el cumplimiento de los requisitos exigidos para el dictado de la medida cautelar solicitada de conformidad con el artículo 13 de la ley 26.854.

h- Fundamentación aparente de la medida cautelar y falta de atención a las circunstancias de la causa. Alegó que la decisión carece de fundamentación adecuada, se basó en afirmaciones dogmáticas, y no tuvo en cuenta las consecuencias económicas y sociales.

2. El día 11.6.2025 se concedió el recurso de apelación con efecto devolutivo y se formó el presente incidente. La demandada dedujo recurso de queja por denegación de la apelación con efecto suspensivo -FLP 15854/2024/6/RH3-.

El recurso de apelación interpuesto por el Estado Nacional recibió contestación del CELS y el 1.7.2025 se elevó a esta Alzada. Se corrió vista al Defensor Público Oficial, Dr. Pablo Ordóñez, quien solicitó se confirme la medida cautelar dispuesta.

IX. Tratamiento de la cuestión.

1. Sentado lo expuesto, cabe puntualizar que para la admisión de las medidas cautelares solicitadas deben

#40151882#524650666#20261023104214375

encontrarse verificados los requisitos atinentes en cuanto a la verosimilitud en el derecho invocado y el peligro en la demora, conforme lo determina el artículo 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. En este sentido, los recaudos establecidos se hallan relacionados de tal modo que, a mayor verosimilitud del derecho invocado cabe no ser tan exigentes en la gravedad e inminencia del daño, y viceversa, cuando existe el riesgo de un daño de extrema gravedad e irreparable, el rigor acerca del riesgo que se pretende atenuar.

A su vez, en esta clase de litigios dirigidos contra la Administración Pública o sus entidades descentralizadas, además de los presupuestos de las medidas de no innovar establecidos en general en el artículo 230 citado, se requiere, como requisito específico, que la medida solicitada no afecte un interés público al que deba darse prevalencia ("La Ley" 2001 D 65) o, expresado con el giro que emplea la CSJN, resulta imprescindible la consideración del interés público comprometido (Fallos 314:1202).

También, es pertinente señalar, que la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer en un proceso y que la fundamentación de la pretensión que constituye su objeto no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino de un análisis de la mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido. Ello es lo que permite que el juzgador se expida sin necesidad de efectuar un estudio acabado de las distintas circunstancias que rodean toda relación jurídica, pues si estuviese obligado a extenderse en consideraciones al respecto, peligraría la carga que pesa sobre él de no prejuzgar (CSJN, Fallos 330:3126).

#40151882#524650666#20261023104214375

2. Con respecto a uno de los requisitos que deben verificarse relacionados con la verosimilitud del derecho, resulta indispensable hacer un repaso de la normativa en cuestión.

a. En primer lugar, la Ley 27.453 (B.O. 29.10.2018) declara de interés público el régimen de integración socio urbana de los barrios populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP). Así, en el art. 1 detalla que "Se entiende por integración socio urbana, a los efectos de la presente ley, al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad".

Del art. 13 –recientemente derogado por el art. 5 del Decreto 312/2025- surge la autorización al Poder Ejecutivo Nacional para crear un fideicomiso con el objetivo de financiar la totalidad de las actividades que resulten necesarias para llevar adelante el objeto de la ley. El art. 14 detalla los recursos mediante los cuales podrá ser integrado el fideicomiso.

Específicamente, el Fondo de Integración Socio Urbana -FISU- fue creado mediante el Decreto 819/2019 -reglamentario de la Ley 27.453- como un fideicomiso de administración y

#40151882#524650666#20261023104214375

financiero, cuyo objetivo se encuentra dirigido a financiar la totalidad de las actividades que resulten necesarias para llevar adelante el objeto de la Ley 27.453 y su modificatoria.

Por otro lado, mediante la Ley 27.541 (B.O. 23.12.2019) se creó con carácter de emergencia, el "Impuesto para una Argentina Inclusiva y Solidaria" (PAIS), por el término de cinco (5) años (art. 35). El art. 42 establece que el producido del impuesto en el artículo 35 será distribuido por el Poder Ejecutivo Nacional conforme a las siguientes prioridades: "… b) Financiamiento de obras de vivienda social: del fideicomiso Fondo de Integración Socio Urbana creado por la ley 27.453 y el decreto 819/2019, obras de infraestructura económica y fomento del turismo nacional: treinta por ciento (30%)".

Mediante el Decreto 184/2020 se reglamentó la distribución, obteniendo el FISU un porcentaje del 30% para el financiamiento de obras de vivienda social, de la asignación específica del 30% establecida en el inciso b) del art. 42 de la Ley 27.541 (conforme art. 2).

El Decreto 193/24 –cuestionado por la parte actora por ilegítimo e inconstitucional mediante esta acción de amparo-, modificó las asignaciones específicas de lo recaudado por el impuesto denominado PAÍS. En efecto, el art. 1 sustituyó el art. 2 del Decreto 184/2020, indicándose que la asignación específica del 30% establecida en el inciso b) del art. 42 de la Ley 27.541 quedaba establecida de la siguiente manera: "a. Al FONDO DE INTEGRACIÓN SOCIO URBANA (FISU), creado por el Decreto N° 819 del 5 de diciembre de 2019 en el marco de la Ley N° 27.453 de Régimen de Regulación Dominial para la Integración Socio Urbana y sus modificatorias, para el financiamiento de obras de vivienda social: el UNO POR CIENTO (1 %)".

Con fecha 7 de mayo de 2025, a través del Decreto 312/2025, el Poder Ejecutivo Nacional disolvió el FISU. Entre los fundamentos aparentemente específicos se observa que la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN elaboró un informe en el cual formuló varias observaciones sobre el funcionamiento del citado fideicomiso entre las cuales se destaca "…la generalizada falta de cumplimiento en los plazos previstos en la ejecución de obras, evidenciando la existencia de falencias en la planificación de los tiempos previstos para la ejecución de los proyectos, generando, en consecuencia, mayores costos adicionales y administrativos".

Y se agrega: "Que, además, se han evidenciado retrasos en las rendiciones de cuentas e incumplimientos a lo dispuesto en los diferentes contratos, así como la ausencia de comunicación de los proyectos de pliegos y de actos administrativos de los procesos de contratación al fiduciario".

También se refiere "Que, sumado a ello, se ha constatado la adquisición de predios cercanos a basurales, lo que genera efectos contaminantes para el agua, el aire y el suelo, afectando la instalación de asentamientos humanos, como así también la aprobación de proyectos sin la debida tasación del inmueble propuesto para tal fin".

b. Delimitado el marco normativo, se advierte que el Poder Ejecutivo Nacional fue autorizado mediante la Ley 27.453 (art. 13) para crear un fideicomiso con el objetivo de financiar la totalidad de las actividades que resulten necesarias para llevar adelante el objeto de la ley. Como se indicó, mediante el Decreto 312/2025 el PEN disolvió el FISU, circunstancia que fue analizada en la presente causa dando origen así a la medida cautelar dictada con fecha 9.6.2025 por el Juzgado Federal de Pehuajó. En este marco, se

#40151882#524650666#20261023104214375

suspendieron los efectos y la aplicación de los arts. 1, 4, 5 y 8 del referido Decreto y la liquidación de la totalidad del patrimonio que compone el Fondo de Integración Socio Urbana.

Ahora bien, corresponde recordar que los objetivos de la ley 27.453 consisten en, por un lado, la regularización dominial y por otro, la integración socio urbana de los barrios populares (conforme lo explica el Decreto 819/19). Identificando el deber jurídico concreto y específico a cargo del Estado Nacional de considerar de interés público el Régimen de Integración Socio Urbana de los Barrios Populares identificados en RENABAP y detallándose qué se entiende por "integración socio urbana", se advierte también que dichas acciones conllevan una actuación positiva por parte del Estado Nacional.

Se observa entonces que la asignación de recursos que sustentan las acciones tendientes a lograr los objetivos de la Ley 27.453 fue modificada y luego de ello no se dispusieron otras fuentes alternativas o complementarias para el financiamiento del FISU.

En relación a ello, cabe señalar que no se ha argumentado en las apelaciones que se analizan o del relevamiento de la normativa específica cuáles son las medidas que se han adoptado para no obstruir la continuidad de la política pública mencionada.

Por el contrario, en la resolución dictada el 15.11.2024 que se recurre el juez examinó el informe de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación n° 140 –de acceso público en la página de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación- y el informe remitido por la Secretaría de Desarrollo Territorial y Hábitat y concluyó que del análisis de las cifras surgía una disminución de los fondos asignados al FISU

#40151882#524650666#20261023104214375

a los fines del cumplimiento de los objetivos legalmente consagrados y relativos a la urbanización de los barrios incluidos en RENABAP, advirtiendo sobre el carácter regresivo de tal situación (observándose las circunstancias requeridas por la ley 26.854 art. 14. 1. inc. a) y b) para el dictado de una medida positiva).

Con relación a la medida cautelar dictada el 9.6.2025, el juez tuvo en cuenta, además del cumplimiento de los requisitos exigidos por el art. 13 de la ley 26.854, la presentación efectuada por el Estado Nacional mediante la cual contestó el traslado conferido en los términos del art. 4 de la ley 26.854, así como los Anexos I y II acompañados. Puntualmente del Anexo I surgen los fondos que posee el FISU, los cuales fueron cautelados preventivamente mediante la medida dispuesta.

Estos elementos dan cuenta de la verosimilitud en el derecho invocado, atendiendo que no es un juicio de certezas sino de probabilidades ante las circunstancias específicas del caso analizado.

3. Ahora bien, corresponde analizar el peligro en la demora, remarcando que nos encontramos ante una clase caracterizada por habitar en los barrios populares registrados en RENABAP, en los cuales –entre otras cuestiones- más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni con acceso regular a al menos dos de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal) -conforme se indica en el Anexo del Decreto 2670/2015 -

Bajo este panorama se advierte que los derechos vulnerados se enlazan con los derechos a la vivienda

#40151882#524650666#20261023104214375

adecuada, a la salud y al ambiente sano tutelados en nuestra Constitucional Nacional (art. 41) y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos incorporados mediante el art. 75 inc. 22 (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales art. 11.1 y art. 12; la Declaración Universal de Derechos Humanos art. 25; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre art. 11, entre otros).

Sumado a esto, los niños, niñas y adolescentes que habitan en los barrios incluidos en RENABAP están representados por la Defensoría Pública Oficial ante el Juzgado Federal de Pehuajó y por el Defensor Público Oficial a cargo de la Defensoría N° 1 de esta ciudad, lo que acrecienta el grado de compromiso que debe asumir el Estado Nacional a la hora de llevar adelante las acciones necesarias. La Convención sobre los Derechos del Niño –que forma parte de nuestro bloque constitucional mediante el art. 75 inc. 22 CN- establece que los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; proporcionando asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda (conforme art. 27).

En este punto resulta importante destacar nuevamente el análisis que hace el juzgado respecto al grado de financiamiento actual de la política pública referenciada, elementos concretos que surgen de la prueba aportada en autos y que no han sido rebatidos por el recurrente en esta instancia. Allí se señala que del análisis nominal de las cifras surgía una disminución de los fondos asignados al FISU y ahora con el dictado del Decreto 312/25 se dispuso directamente su disolución y la liquidación de estos, con lo

#40151882#524650666#20261023104214375

cual ello implica, a priori y en esta etapa preliminar, una omisión regresiva por parte del Estado Nacional, lo cual conllevaría la correlativa afectación a los Derechos Humanos invocados.

Frente a tal situación, en el limitado marco de conocimiento, pero en atención a la relevancia de los derechos afectados y de la existencia de un análisis concreto en las resoluciones dictadas el 15.11.2024 y 9.6.2025 que se encuentran apeladas, respecto a la carencia de financiamiento para cumplir con lo establecido mediante la ley 27.453, se advierte que la ausencia de medidas oportunas -tendientes a la integración socio urbana- ocasionará perjuicios de gravedad sobre los derechos de los habitantes de los barrios populares inscriptos en RENABAP. En otras palabras, si se revocan las medidas cautelares concedidas, se acrecentarán situaciones de vulnerabilidad que mediante la sanción de la Ley 27.453 se decidieron abordar y sobre las cuales el recurrente no realiza ninguna observación.

d. Respecto al interés público comprometido, el recurrente alegó que las medidas cautelares ordenadas comprometen el interés público en tanto y en cuanto, perturban el desarrollo armónico de la actividad del Estado Nacional.

Corresponde indicar que, respecto al derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC), la Observación General N°4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –órgano experto encargado de supervisar la aplicación del PIDESC por los Estados Partes- brinda elementos para pensar los compromisos asumidos por el Estado Nacional y, en relación al caso bajo análisis, comprender mejor los objetivos encauzados mediante la sanción de la ley 27.453 que declara de interés público el Régimen de

#40151882#524650666#20261023104214375

Integración Socio Urbana de los Barrios Populares identificados en RENABAP.

Explica el Comité que el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar lo que significa "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. En este punto, el Comité considera que es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta, tales como: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) los gastos soportables para que no se comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas; d) la habitabilidad; e) la asequibilidad entendiendo por tal que debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda; f) el lugar y g) una adecuación cultural (conforme considerando 8°). A su vez, el Comité menciona que las obligaciones derivadas del Pacto son más pertinentes durante tiempos de contracción económica (conforme considerando 11°).

Nuestro Alto Tribunal explicó el principio pro homine o pro persona en materia de hermenéutica jurídica. En tal sentido, señaló que el impulso a la progresividad en la plena efectividad de los derechos humanos, sumado al principio pro homine determinan que el intérprete deba escoger dentro de lo que la norma posibilita, el resultado que proteja en mayor medida a la persona humana. Y esta pauta se impone aun con mayor intensidad, cuando su aplicación no entrañe colisión alguna del derecho humano así interpretado, con otros valores, principios, atribuciones o derechos constitucionales" (Fallos: 330:1989, 344:1070, 336:672).

Bajo esta línea de análisis, en este marco de conocimiento, revocar las medidas cautelares dictadas el 15.11.2024 y el 9.6.2025, las cuales persiguen asegurar la continuidad del régimen de integración socio urbana declarada de interés público mediante ley 27.453, provocaría una afectación mayor en los habitantes de los barrios inscriptos en RENABAP que a la situación que el recurrente pretende resguardar y sobre la cual no ha aportado elementos concretos para su análisis.

X. Sentado ello, corresponde pronunciarse respecto al planteo de incompetencia del Juzgado Federal de Pehuajó. Con fecha 28.2.2025 en autos CAF 15767/2024/CA1, "EN-M. ECONOMÍA -SDHYV s/ INHIBITORIA", la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal rechazó la acción de inhibitoria iniciada por el demandado en esta causa y confirmó la competencia del Juzgado Federal de Pehuajó, por lo cual el planteo debe ser rechazado.

a. Los agravios formulados sobre la inexistencia de "caso" o "controversia" (conf. art. 116 CN) y sobre el cuestionamiento del colectivo por falta de intereses homogéneos por la heterogeneidad de las obras, serán tratados en forma conjunta.

El demandado alegó que el carácter de barrios populares inscriptos en RENABAP no resulta suficiente para sostener que entre sí tienen intereses individuales homogéneos. Además, en relación a ello añadió que cada uno de los "colectivos" que adhirieron a la pretensión no reúnen los requisitos exigidos por la doctrina elaborada por la CSJN, ni por las acordadas que reglamentan la acción colectiva.

Al respecto, cabe mencionar que mediante la resolución de fecha 2.9.2024, el juzgado evaluó si la solicitud de los

#40151882#524650666#20261023104214375

amparistas se refiere a un reclamo colectivo y determinó cuál es la naturaleza jurídica de los derechos en cuestión. Con estos parámetros, identificó provisionalmente la composición del colectivo, aclarando que está conformado por toda persona que habite en los barrios populares registrados en RENABAP. Posteriormente, dispuso la inscripción de las presentes actuaciones en el Registro de Procesos Colectivos de la CSJN y ordenó llevar adelante la publicación de los edictos.

Para clarificar esta cuestión, nuestro Alto Tribunal en el precedente "Halabi" (Fallos 332:111) precisó algunas cuestiones respecto a los derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Puntualizó que en estos casos 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 (ver considerando 12°).

Posteriormente, la Corte ratificó esta postura en los precedentes "PADEC" y "CEPIS (Fallos 336:1236 y 339:1077), en los cuales expresó que en estos casos si bien los miembros de la clase afectada ven menoscabado un derecho individual, el remedio para evitar, hacer cesar o reparar esa afectación requiere una medida de alcance colectivo, lo cual trasciende a otros en la misma situación.

Bajo esos lineamientos, el Alto Tribunal aprobó el Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos, establecido mediante Acordada N° 12/2016.

Ahora bien, retomando el caso de autos, diversos habitantes de los barrios inscriptos en RENABAP han iniciado o adherido a la acción de amparo proveyendo elementos de prueba para su estudio sobre las afectaciones ocasionadas por

la disminución de los fondos requeridos para llevar adelante las acciones tendientes a la integración socio urbana. Ello da cuenta que la naturaleza de los derechos excede al interés de cada individuo y se enmarca en temas que comprometen el interés estatal ya que nos encontramos ante grupos vulnerables.

Tales circunstancias, examinadas bajo los lineamientos de la CSJN, permiten concluir que el argumento expuesto por el demandado no posee la entidad necesaria para justificar la inexistencia de un "caso" en este estadio procesal. Sumado a ello, en las apelaciones analizadas no se aclaran cuáles serían los requisitos incumplidos según la doctrina de nuestra Corte Suprema o las acordadas que reglamentan los procesos colectivos. Estas vaguedades en los argumentos no permiten visualizar una crítica concreta y razonada sobre el punto. Por ello, al menos en este marco preliminar y en atención a la importancia del proceso colectivo como una forma de garantizar el acceso a la justicia, el agravio desarrollado en este punto corresponde que sea rechazado.

b. Con respecto al agravio referido a la omisión del carácter de "decreto delegado" del Decreto n° 312/2025, cabe señalar que el demandado sostuvo que el juez no tuvo en cuenta que la norma referida fue dictada bajo facultades otorgadas por el Congreso de la Nación y no brindó argumentos para descalificar su legitimidad.

Cabe señalar que contrariamente a lo postulado por el recurrente, el juez al momento de dictar la resolución cuestionada analizó si la pretensión cautelar solicitada cumplía con los parámetros requeridos por el art. 13 de la ley 26.854.

#40151882#524650666#20261023104214375

En relación a ello, cabe resaltar que el artículo citado se refiere a los "actos o normas" que por su ilegitimidad puedan llevar a la afectación de derechos fundamentales y obligaciones constitucionales que pesan sobre el demandado. Además, recordemos que en esta etapa liminar del proceso, la cuestión no radica en determinar con certeza acerca de la legitimidad o no del decreto delegado, sino que la resolución dictada el 9.6.25 constituye una medida conservativa para asegurar los recursos indispensables a fin de garantizar la protección provisoria de los derechos afectados.

En esta instancia, nos encontramos ante un decreto que independientemente de su aspecto de legalidad, se encuentra en franca contradicción con los objetivos previstos en la ley 27.453, pudiendo vulnerar los derechos esenciales de la clase afectada. Sin embargo, ello no importa desconocer que este tribunal advierte que en el primero de los casos se trataba de un decreto dictado por el Poder Ejecutivo Nacional -Decreto n° 196/2024- y en esta nueva oportunidad, se halla cuestionado un decreto delegado.

c. Con relación al agravio dirigido a cuestionar las medidas cautelares dictadas en autos por cuanto implican un adelanto de sentencia definitiva, resulta necesario distinguir entre el objeto de la presente acción de amparo de las medidas cautelares dictadas el 15.11.2024 y 9.6.2025 aquí recurridas.

Así, el objeto del proceso colectivo es la declaración de inconstitucionalidad del Decreto n° 193/2024 por ser presuntamente incompatible con las leyes 27.453 y 27.541, a la luz de los artículos 31, 14 bis y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional; y persigue que se condene al PEN a establecer una fuente de financiamiento alternativa para el

FISU a fines de hacer efectivos los objetivos de la ley 27.453.

Por otro lado, la finalidad perseguida en este proceso cautelar es procurar el aseguramiento de los recursos mínimos disponibles para la política de integración socio urbana, a los fines que no sean afectados a otro destino, mientras no esté asegurado otro mecanismo de financiamiento alternativo y hasta que se dicte sentencia definitiva en el caso.

d. Respecto a los planteos referidos a la falta de fundamentación y a que las resoluciones recurridas colocan en crisis la garantía de imparcialidad, ya que en el caso se habrían ignorado los argumentos y el derecho aplicable expuestos por el Estado Nacional, así como con respecto a la fundamentación aparente y la falta de atención a las circunstancias de la causa, corresponde que sean analizados en conjunto.

Sobre la falta de fundamentación alegada, el recurrente indicó que el juez basó su decisión en meras afirmaciones dogmáticas y que solo tuvo en cuenta los argumentos expuestos por los amparistas, no obstante, la gravedad de las consecuencias económicas. Sobre la imparcialidad, manifestó que ésta debe verificarse en los fundamentos que justifican la decisión jurisdiccional que se adopta.

Se explicó que el Gobierno Nacional tomó distintas medidas tendientes a ordenar y equilibrar las cuentas públicas, por eso a través del Decreto N° 126/23 se instruyó a la Sindicatura General de la Nación a elaborar un informe. En efecto, es posible encontrar el Informe de Auditoría Especial sobre el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) de fecha junio 2024 en la consulta de informes realizada en la página web de la Sindicatura General de la Nación.

#40151882#524650666#20261023104214375

Sin perjuicio de lo expuesto, en esta oportunidad nada refiere el recurrente de la información suministrada por la Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda, como respuesta al oficio librado con fecha 7.10.2024 en la presente causa. Ni tampoco hace referencia al Informe N° 140 de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación presentado ante la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, cuyo contenido fue tomado por el juez para arribar a sus conclusiones.

Ante tales circunstancias, no se vislumbra de qué forma el juez desconoció elementos de análisis en la presente causa y se apartó de un razonamiento lógico y elaborado. Bajo esta línea de pensamiento, los argumentos expuestos no aportan la convicción necesaria para revocar las medidas cautelares otorgadas.

e. Con relación a la alegada falta de lógica entre la medida cautelar de no innovar ordenada y el efecto buscado, cabe referir que el demandado no fundamentó adecuadamente los motivos de tal afirmación. En efecto, solo se limitó a cuestionar el alcance de la medida cautelar y planteó que la suspensión de los efectos de varios artículos del Decreto 312/25 no guarda relación lógica con el objetivo de detener la liquidación del patrimonio del FISU.

Sin embargo, consideramos que la suspensión de efectos ordenada no carece de lógica y justamente la finalidad de la medida cautelar ha sido evitar la disolución del FISU y su consecuente liquidación, a los fines de impedir los efectos regresivos de la norma. Tal temperamento fue adoptado para asegurar que no se torne ilusoria la protección de los derechos a una vivienda adecuada, a la salud y al ambiente sano del colectivo afectado, ya que de prosperar la disolución y posterior liquidación del FISU, no sería posible

#40151882#524650666#20261023104214375

garantizar la continuidad de la política pública de urbanización de barrios populares registrados en RENABAP. Sumado a ello, cabe resaltar que el demandado no dispuso una fuente de financiamiento alternativo a tales fines.

f. Con relación al agravio referido a la desnaturalización del instituto de las medidas cautelares, el demandado afirmó que la medida cautelar de no innovar dictada el 9.6.25 depende de la medida cautelar decretada el 15.11.24, la cual a su vez, aseguró que ya estaba cumplida.

No obstante las alegaciones del demandado, se observa que la nueva medida cautelar dispuesta el 9.6.25 fue dictada en cumplimiento de los requisitos normativos previstos en el artículo 13 de la ley 26.854 analizados por el juez. Por lo tanto, no solo que no está desprovista de la correspondiente fundamentación, sino que está fundamentada en el caso concreto ligado a la normativa sobre medidas cautelares y en la decisión apelada fueron analizados los requisitos uno por uno. Por tal razón, este agravio también resulta improcedente.

g. Ahora bien, especial atención merece el agravio desarrollado sobre la intromisión del poder judicial en el ejercicio de facultades de otros poderes del Estado.

En efecto, en las resoluciones del 15.11.2024 y 9.6.2025 se resolvió comunicar su contenido al Honorable Congreso de la Nación exhortándolo a fin de que, haciendo uso de sus atribuciones constitucionales arbitre los medios necesarios para contemplar y/o establecer mecanismos de financiamiento para la continuidad de la referida política pública y se le sugirió que le de tratamiento en el marco del debate parlamentario propio de la Ley de Presupuesto.

#40151882#524650666#20261023104214375

Bajo estas circunstancias, resulta pertinente realizar un examen de lo dispuesto.

Por un lado, cabe examinar si mediante las referidas medidas cautelares el juez invadió las facultades legítimas del Poder Ejecutivo Nacional en lo referido a la discrecionalidad, el mérito o la conveniencia de sus decisiones, o si por el contrario, ejerció el control judicial de constitucionalidad (art. 116 CN).

En efecto, se observa que en este caso la intervención del juzgado de primera instancia está motivada en el proceso colectivo promovido por los amparistas por el cual solicitan que se ordene el cumplimiento de la ley 27.453 que creó la política de integración socio urbana de los barrios populares registrados en RENABAP, en resguardo del goce de los derechos de acceso a una vivienda digna, a la salud y a un medio ambiente sano (arts. 14 bis, art. 75 inc. 22 y 23 de la CN, arts. 2 y 11 del PIDESC).

En ese marco, es que cabe analizar si el dictado del Decreto 193/2024 que dispuso la reducción de los recursos destinados a estas políticas o el Decreto 312/2025 que ordenó la disolución del FISU y la libre disposición de los fondos que lo componen, en los hechos produjo la suspensión de las obras de integración, con el consecuente menoscabo de los derechos del colectivo afectado. Para dilucidar esa cuestión, se encuentra habilitada la intervención del poder judicial que deberá conocer y decidir sobre ello. En definitiva, en las resoluciones recurridas no se impone una política pública, ya que la misma se encuentra prevista en la legislación mencionada. Ante la denuncia de su incumplimiento y la demanda de continuidad, el juez dispuso que el demandado elabore un plan para garantizar la tutela de los derechos

#40151882#524650666#20261023104214375

involucrados. Por lo tanto, consideramos que resulta improcedente este agravio.

Por otra parte, distinta es la apreciación con respecto a la exhortación dirigida al Honorable Congreso de la Nación.

En tal sentido, cabe señalar que si bien el juez de primera instancia tiene la posibilidad de dictar una medida con el alcance que considere más adecuado a los efectos de asegurar los derechos que se busca proteger, una exhortación de estas características resulta inadecuada en este estadio procesal. Por tal razón, resulta atendible el agravio referido a esta cuestión.

h. Finalmente, corresponde tratar los agravios dirigidos contra las sanciones conminatorias impuestas al titular de la Subsecretaría de Integración Socio Urbana.

Cabe recordar que las astreintes constituyen un medio de compulsión del que pueden valerse los jueces para obtener el cumplimiento de sus decisiones. Su finalidad no es primordialmente punitiva ni resarcitoria, sino eminentemente conminatoria. En ese sentido, procuran vencer la resistencia del obligado mediante una presión económica que lo induzca a cumplir la conducta ordenada. En ese sentido, la CSJN ha señalado que estas medidas suponen la existencia de un mandato judicial que el obligado no satisface deliberadamente y que, frente a esa conducta, procuran vencer su resistencia mediante una presión psicológica que lo mueva a cumplir (Fallos: 320:186; 327:1258). En esa línea, el tribunal cimero destacó que la sanción sólo se concreta cuando se desatiende injustificadamente la manda judicial (Fallos: 322:68).

En consecuencia, existe una necesaria relación de instrumentalidad entre la persona sobre la cual recae la conminación y la conducta cuyo cumplimiento se procura

#40151882#524650666#20261023104214375

obtener. Las astreintes no constituyen una sanción autónoma frente al mero dato objetivo de una demora, sino un mecanismo dirigido a remover una resistencia concreta; de allí que alcancen a quien, después de dispuestas, persiste en desentenderse injustificadamente del mandato judicial (Fallos: 333:138).

Entonces, si la persona sobre la que recae la sanción carece de aptitud jurídica o material para ejecutar aquello que se le exige, la medida pierde la eficacia compulsiva que constituye su razón de ser. En esa línea, la CSJN ha dejado sin efecto sanciones conminatorias cuando aparecían desvinculadas de la finalidad de obtener el cumplimiento del mandato judicial o recaían respecto de una obligación a cuyo cumplimiento el sancionado no se encontraba jurídicamente obligado (Fallos: 326:4962).

La resolución que establece astreintes no produce cosa juzgada material ni genera un derecho definitivamente incorporado al patrimonio de su beneficiario. Por esa razón, pueden ser posteriormente revisadas, reajustadas, morigeradas o dejadas sin efecto cuando las circunstancias así lo justifiquen. En efecto, la CSJN ha destacado expresamente la provisionalidad y ausencia de cosa juzgada de estas sanciones (Fallos: 331:933; 326:4909); incluso ha admitido la reducción de su cuantía cuando el resultado de la liquidación aparecía exorbitante en relación con la entidad del incumplimiento (Fallos: 326:4909).

Sentado ello, las circunstancias comprobadas en autos conducen a admitir el agravio. En efecto, el juez impuso personalmente al señor Sebastián Pareja, en su condición de titular de la Subsecretaría de Integración Socio Urbana, una sanción de $200.000 por cada día de demora, con fundamento en la falta de presentación del plan y de los informes mensuales

#40151882#524650666#20261023104214375

requeridos mediante la medida cautelar dictada el 15 de noviembre de 2024. La recurrente cuestionó la sanción impuesta, debido a que el funcionario carecía de competencia para cumplir por sí mismo la manda judicial y por ello, la sanción resultaba ineficaz para alcanzar el objetivo propio del instituto.

Ahora bien, la decisión cautelar del 15.11.2024 fue dirigida al Estado Nacional y comprendió la adopción de medidas destinadas a asegurar la continuidad de una política pública, incluida la confección de un plan de actuación conjunto con las unidades ejecutoras locales.

La reorganización administrativa establecida por el Decreto 70/2025 atribuyó a la Secretaría de Obras Públicas la función de asistir en materia de integración socio-urbana y, la de dirigir la formulación, elaboración y ejecución de la política nacional en esa materia. La Subsecretaría de Integración Socio Urbana, si bien posee funciones de diseño, implementación y coordinación, constituye una dependencia de aquella Secretaría y no surge de las normas examinadas que su titular dispusiera, por sí solo, de las atribuciones necesarias para adoptar la totalidad de las decisiones administrativas, interjurisdiccionales y presupuestarias involucradas en el cumplimiento del decreto precautorio.

Por consiguiente, aun cuando pudieran subsistir controversias acerca del actual grado de cumplimiento de la cautelar por parte del Estado Nacional, ello no resulta suficiente para mantener una sanción conminatoria a título personal respecto de un funcionario que no contaba individualmente con la capacidad necesaria para satisfacer aquello que se había ordenado al Poder Ejecutivo. La imposición de la sanción no podía, por sí misma, provocar las decisiones requeridas para ejecutar la medida cautelar y, en

#40151882#524650666#20261023104214375

tales condiciones, dejó de funcionar como instrumento destinado a vencer la resistencia del supuesto obligado.

Ello no importa desconocer que las astreintes pueden ser empleadas frente al incumplimiento de mandatos judiciales por parte del Estado Nacional, sino que exige que su aplicación conserve la indispensable relación entre el sujeto compelido, las atribuciones que jurídicamente posee y la conducta cuyo cumplimiento se procura obtener.

En consecuencia, teniendo en cuenta la naturaleza instrumental y provisional de las astreintes, y la falta de correspondencia entre las atribuciones del funcionario personalmente sancionado y el alcance de la obligación cuyo cumplimiento se pretendía impulsar, corresponde hacer lugar al agravio y revocar el punto IV de la resolución de fecha 23.5.2025, dejando sin efecto las sanciones conminatorias impuestas al señor Sebastián Pareja en su carácter de titular de la Subsecretaría de Integración Socio Urbana.

XI. Por tales razones y en el reducido marco de conocimiento cautelar, se advierte que en el caso están en juego el derecho a la vivienda digna, a la salud y a un ambiente sano, los que se encuentran consagrados en la Constitución Nacional y en diferentes Instrumentos de Derechos Humanos con jerarquía constitucional, los cuales además destacan la especial protección que merecen los grupos más vulnerables, como en el caso del colectivo afectado compuesto por todos los habitantes de los barrios populares inscriptos en RENAPAB (conf. arts. 14 bis, 41, 43, 75 incs. 19, 22 y 23 de la CN, arts. 2.1, 11 y 12 del PIDESC, art. 26 de la CADH, y la Convención de los Derechos del Niño).

Ante tales circunstancias, no se vislumbra que el juez haya desconocido elementos de análisis en la presente causa

#40151882#524650666#20261023104214375

ni se haya apartado de un razonamiento lógico y elaborado. Por lo tanto, los argumentos expuestos por el demandado no aportan la convicción necesaria para revocar las medidas cautelares otorgadas, cuya finalidad es de carácter conservativo y tienden a proteger la posibilidad de una decisión de fondo eficaz.

En tales condiciones, dentro del limitado ámbito cognoscitivo que impone el procedimiento cautelar y sin formular un juicio definitivo acerca de la cuestión que se controvierte en el proceso, a criterio de este Tribunal corresponde confirmar las medidas cautelares dispuestas el 15.11.2024, 23.5.2025 y 9.6.2025, por encontrarse reunidos los requisitos establecidos en la ley 26.854, con el alcance dispuesto en el considerando X de la presente.

Por los motivos expuestos, el Tribunal **RESUELVE:**

1. Confirmar las medidas cautelares dictadas el 15.11.2024 en el incidente FLP 15854/2024/1, 23.5.2025 en el incidente FLP 15854/2024/3 y 9.6.25 en este incidente, con el alcance dispuesto en el considerando X.

2. Revocar parcialmente lo dispuesto en el acápite c) tanto de la decisión dictada el 15.11.24 en el incidente FLP 15854/2024/1, como de la medida cautelar de no innovar dictada el 9.6.25 en este incidente, en cuanto dispuso exhortar al Congreso de la Nación para que, en uso de sus atribuciones constitucionales, arbitre las medidas necesarias para contemplar y/o establecer mecanismos de financiamiento para la continuidad de la política pública prevista en la ley 27.453.

#40151882#524650666#20261023104214375

3. Revocar la sanción de astreintes impuestas en el punto IV de la resolución dictada el 23.5.25 en el incidente FLP 15854/2024/3 al señor Sebastián Pareja, en su condición de titular de la Subsecretaría de Integración Socio Urbana.

4. Agregar copia de la presente en los incidentes FLP 15854/2024/1 y FLP 15854/2024/3.

5. Diferir el pronunciamiento de costas hasta la oportunidad de emitirse sentencia definitiva.

Regístrese, notifíquese, ofíciese electrónicamente al juzgado, y remítase a primera instancia a través del Sistema Lex100.

JORGE E. DI LORENZO **CÉSAR ÁLVAREZ** **EMILIO S. FAGGI**

JUEZ DE CÁMARA **JUEZ DE CÁMARA** **JUEZ DE CÁMARA**

NOTA: Se deja constancia de que el doctor Emilio Santiago Faggi suscribe la presente en virtud del estado de vacancia de una vocalía de esta Sala y su designación mediante Acordada 13/2026 de esta Cámara Federal de Apelaciones de La Plata.

IGNACIO E. SÁNCHEZ

SECRETARIO DE CÁMARA

#40151882#524650666#20261023104214375

Signature Not Verified

Digitally signed by EMILIO SANTIAGO FAGEI
Date: 2026.10.23 12:07:09 ART

Signature Not Verified

Digitally signed by CESAR ALVAREZ
Date: 2026.10.23 12:21:28 ART

Signature Not Verified

Digitally signed by JORGE EDUARDO DI LORENZO
Date: 2026.10.23 13:35:26 ART

Signature Not Verified

Digitally signed by IGNACIO ENRIQUE SANCHEZ
Date: 2026.10.23 13:53:07 ART

#40151882#524650666#20261023104214375