



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, noviembre de 2024.

### **Autos y vistos:**

Para resolver acerca del pedido de medidas cautelares formulado en esta causa caratulada "CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) Y OTROS C/ ESTADO NACIONAL- PODER EJECUTIVO Y OTRO S/ AMPARO COLECTIVO- EXPTE: 15854/2024" en trámite ante el Juzgado Federal de Pehuajó.

### **Y considerando:**

#### **I.- Antecedentes**

Las presentes actuaciones tienen origen a raíz de la presentación realizada por Diego R. Morales en representación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Sra. Vanesa Jaquelina Nogera, por derecho propio, y el Sr. Lorenzo de Vedia, cura en opción por los pobres, también por derecho propio y en el marco de su labor pastoral, todos con el patrocinio letrado de Nicolás G. Rechanik y Macarena Rocío Funes.

En dicho contexto, solicitaron la declaración de inconstitucionalidad del decreto del Poder Ejecutivo Nacional n° 193/24 por ser presuntamente incompatible con las disposiciones de las leyes nos. 27.453 y 27.451, toda vez que



#39109403#435598569#20241115113201324

mediante el mismo se modificaron los porcentajes relativos a las asignaciones de fondos recaudados a través del denominado como impuesto "PAIS"; poniendo la actora de resalto las previsiones del art. 42 de la última de las leyes mencionadas, eliminándose así -siempre según la óptica de los accionantes- la principal fuente de financiamiento del fideicomiso para la integración socio urbana (FISU).

Alegan en su presentación, que dicha modificación produjo la suspensión de obras de urbanización en los denominados "barrios populares"; lo cual consideran como violatorio de derechos con raigambre constitucional y del denominado como "principio de progresividad" que debe imperar en la implementación de políticas públicas. A raíz de ello, y como medida cautelar, solicitan por un lado la suspensión de la reasignación de partidas relativas a lo recaudado por el impuesto "PAIS", mientras que por el otro, requieren el dictado de una medida de carácter positivo consistente en la continuidad de las obras mediante el financiamiento comprometido en cumplimiento de las disposiciones de la ley n° 27.453.

Seguidamente, se dio intervención a la Fiscalía Federal de Pehuajó, la que dictaminó que la demanda contra el Estado Nacional 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, en el caso, se encuentra comprometido el derecho de acceso a la justicia; en consecuencia, propuso que se acepte la competencia atribuida, que se inscriba el presente en el Registro Público de Procesos Colectivos, y que se rechace la medida cautelar solicitada.





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

Posteriormente, se corrió vista a la Defensoría Federal de Pehuajó a los fines de que, de corresponder, asuma la representación de los niños, niñas y adolescentes habitantes de los barrios populares inscriptos en el RENABAP, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 103 del Código Civil y Comercial de la Nación.

En dicho estado del trámite, mediante resolución de fecha 2 de septiembre de 2024, se consideró admisible la pretensión colectiva, se identificó a la clase afectada –conformada por todas las personas que habiten en los denominados como “barrios populares” inscriptos en el RENABAP- y se le confirió al CELS, a la Sra. Vanesa Jaquelina Nogra y al Sr. Lorenzo de Vedia, participación en las presentes actuaciones. Al mismo tiempo, se identificó al polo demandado, compuesto por el Estado Nacional y la Municipalidad de Pehuajó. Asimismo, se resolvió consultar al Registro Público de Procesos Colectivos respecto de la existencia de otros litigios en trámite con pretensiones análogas o conexas con la presente, todo ello en concordancia con la Acordada n° 32/14 de la CSJN.

El día 4 de septiembre de 2024 se obtuvo respuesta negativa a la mencionada consulta, tal como fuera oportunamente certificado por el actuario.

En base a lo antes expuesto, mediante resolutorio de fecha 9 de septiembre del corriente, se dispuso la inscripción de las presentes actuaciones en el Registro de Procesos Colectivos de la CSJN. En el mismo acto, se ordenó correr traslado de la pretensión cautelar al Estado Nacional, junto con la publicación de edictos a efectos de dar mayor publicidad a la registración mencionada.



Efectuada la notificación de rigor, comparece el Estado Nacional (“ex Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat”) por medio de su apoderada, Dra. Elena Noemí Del Potro, con el patrocinio letrado del Dr. Jorge Ariel Rodríguez; y evacúa traslado en los términos del art. 4 de la ley n° 26.854, poniendo de manifiesto que ha efectuado un planteo de inhibitoria ante la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, solicitando a su vez el rechazo de la cautelar peticionada.

Posteriormente, y previa publicación de edictos en el Boletín Oficial respecto de la registración del presente amparo como colectivo, se presentan por derecho propio y formulan su adhesión al trámite la Sra. Mirta Eva Duarte, con el patrocinio letrado del Dr. Héctor Augusto Taffarel; las Sras. Susana Villalba, Gladys Mabel Farina, Verónica Gisel Rodríguez, Mariana Edith Moyano, el Sr. Mauro Livio Ciro, todos representados por la Dra. Jenina Johana Gutiérrez y, seguidamente, a fin de dar cumplimiento con el emplazamiento para que la referida letrada acredite la representación invocada, se presentan por derecho propio Mayra Andrea Carranzani, Miguel Ángel Sales, Carola Riveros, Natalia Soledad Navarro, Paulo Aníbal Beiza, Víctor Manuel Barros, Noemí Moreyra, quienes ratifican todo lo actuado en la presentación anterior.

Asimismo, comparecen las Sras. Betina Soledad Orduñez, Verónica Andrea González, ambas con el patrocinio letrado de las Dras. Marta Rosa Felperín y Antonella Marinelli; las Sras. Raquel Céspedes Cruz, Ana María González, María Lujan Giménez, Dahiana Ramona Santacruz Agüero, Sandra Romina Franco, Mónica Sandra Perazzo, Jorgelina Galeano Ferreira, Juana Mabel García, Milagros Corina Angélico y el Sr. Braian Ezequiel Lucero, todos con el patrocinio letrado del





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

Dr. Diego R. Morales y la Dra. Lucía de la Vega; las Sras. Flavia Gabriela Fabiano, Beatriz del Valle Díaz, Sandra Jogelina Leonor González, Cabrera Tania Génesis, Noelia de las Mercedes Arias Alfaro, Anabella Bazán, Gloria del Valle Bazán, Angela Paola Corzo, Mayra Dayana Funes, Martha Elizabeth Medina, Mariela Soledad Ponce, Débora del Rosario Romero, Verónica Mena, Andrea Fabiana Tosetti, con el patrocinio letrado del Dr. Víctor Santiago Gamboa; la Sra. Gladys Noemí Huenoer, con el patrocinio letrado del Dr. Eduardo Raúl Hualpa; las Sras. Norma Graciela Molina, Lidia Inés Aranda, María de los Ángeles Gómez, Marisa Soledad Martínez, con el patrocinio letrado de la Dra. Mara Rosa Mansilla; la Sra. Gisela Noemí Ayala, con el patrocinio letrado del Dr. Rodrigo García Reyes; las Sras. Celeste Soledad Martínez y Ana Gaona Vázquez, con el patrocinio letrado del Dr. Lautaro Nazareno Fernández; las Sras. Ana Sabrina Falk, Santos Marilú Galarreta López, Andrea Paola Velacagua, Francisca Petrona Valdez, el Sr. Gastón Segundo Bautista Colombrés, el Sr. Leonel Bazán en su carácter de presidente de la Organización Civil Centro para una Justicia Igualitaria y Popular (CEJIP) en representación de los barrios populares Villa 15, NHT del Trabajo y Santander, todos con el patrocinio letrado del Dr. Pedro Sisti; y la Sra. Camila Sofia Celsi y el Sr. Luciano Fernando Celsi con el patrocinio letrado del Dr. Rubén Marigo.

Por otra parte, la Defensoría Pública Oficial ante el Juzgado Federal de Pehuajó amplió su presentación inicial, remarcando que asume la representación de todos los niños, niñas y adolescentes que habitan en los barrios incluidos en el RENABAP, ello mediante escrito de fecha 1 de octubre del corriente, oportunidad en la cual amplió la pretensión inicial requiriendo que se condene al Poder Ejecutivo Nacional a establecer una fuente de financiamiento alternativa destinada



al Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) a fines de hacer efectivos los objetivos establecidos en la Ley n° 27.453.

En ese sentido, advirtiendo la ampliación de la pretensión de origen formulada en contra del Estado Nacional, se ordenó comunicar por secretaría al Registro Público de Procesos Colectivos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para la debida registración del objeto de la presente acción (cfr. Acordadas n° 32/14 y 12/16) y una nueva publicación en el Boletín Oficial por el plazo de dos (2) días.

Habiendo dado cumplimiento con lo ordenado, el Registro Público de Procesos Colectivos manifestó que procedió a consignar lo informado en el campo correspondiente al objeto de la pretensión (actuación de fecha 8 de octubre de 2024).

Asimismo, y habida cuenta la prueba informativa peticionada por el Asesor de Menores, con fecha 7 de octubre del corriente se libró oficio dirigido a la Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda -dependiente del Ministerio de Economía de la Nación- a fines de que tuviera a bien informar datos vinculados con el financiamiento y estado de avance de las obras relativas a la política pública de urbanización de barrios populares antes referenciada.

Dicho informe fue remitido con fecha 25 de octubre de 2024, consignándose en el mismo detalle de los montos dinerarios transferidos al FISU desde el mes de enero de 2024 a la fecha (con un desagregado mensual de los mismos), individualización de obras en ejecución con el respectivo desembolso dinerario a cada una de las unidades ejecutoras a cargo de estas y, por último, un detalle de la composición demográfica de los barrios populares registrados en el RENABAP.





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

Por último, y atento a la denuncia de hechos nuevos acontecidos entre la interposición de la demanda y los trámites procesales antes reseñados, se ordenó una nueva vista al Estado Nacional en los términos del art. 4, inc. 2, de la ley n° 26.854, el cual fuera evacuado con fecha 30 de octubre del corriente solicitando el rechazo tanto de la pretensión cautelar de origen, como la postulada en forma posterior; asimismo, ratifica el no consentimiento de la competencia asumida por parte de este Juzgado Federal de Pehuajó.

### II.- Respetto de las medidas cautelares peticionadas contra actos emanados de la Administración Pública Nacional

Previo a ingresar a resolver respecto de la procedencia de las medidas cautelares peticionadas por la parte actora en el punto VIII) de su escrito de demanda, estimo pertinente realizar una serie de apreciaciones previas respecto de los institutos invocados.

En primer lugar, corresponde advertir que el rasgo principal de los procesos cautelares es la superficialidad que caracteriza a la cognición del órgano judicial, donde se analiza la mera apariencia o verosimilitud del derecho invocado. Cuando la pretensión cautelar se dirige contra el Estado Nacional, la apariencia de buen derecho implica, además e inevitablemente, que se alegue la existencia de un vicio en el acto administrativo -en el caso, de alcance general- que eventualmente pueda causar su nulidad, y la existencia de tal irregularidad debe surgir ostensible de los elementos de convicción que el actor arrime en esta instancia incipiente del litigio.

Cabe remarcar que la procedencia de las medidas cautelares, genéricamente concebidas, está subordinada a una estricta apreciación de sus



requisitos de admisión, los cuales consisten en la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por quien las solicita; junto con el peligro en la demora, que exige la probabilidad de que la tutela jurídica definitiva que el actor aguarda de la sentencia no pueda, en los hechos, realizarse.

En lo atinente al primer presupuesto, debe entenderse este como la posibilidad de que el derecho invocado exista, y no como una incontrastable realidad, que solo podrá ser alcanzada en ocasión de dictarse la sentencia de mérito.

Respecto del segundo de los requisitos mencionados, el peligro en la demora, es el que constituye la justificación de la existencia de las medidas cautelares, buscando con ello evitar que el eventual pronunciamiento judicial que reconozca el derecho del peticionante llegue demasiado tarde o no pueda cumplirse. Exigencia que -reitero- resulta aún mayor cuando, como en el caso de autos, se cuestiona la legitimidad de un acto dictado por la administración pública nacional (Cfr. CNACAF, Sala IV, *in re*: “Caceres Valdemar y otros -inc med- c/ EN M° de Justicia SSI GN dto 1081/05 s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg”, del 6/11/08; Sala III, *in re*: “Henry Emilio Carlos -inc. med cautelar- c/ EN CSJN Resol 3928/111586/12 y otro s/ Proceso de Conocimiento”, del 30/09/13).

Es así como se parte entonces del carácter restrictivo y excepcional que las medidas cautelares tienen en los litigios seguidos en contra de la Administración Pública Nacional (cfr. Podetti, J.R.: *Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral- Tratado de las medidas cautelares*, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1969, t. IV, p.387); todo ello en virtud de la presunción de validez y legalidad de la cual están investidos, al menos en principio, los actos emanados de los poderes públicos (cfr. art. 12 ley n° 19.549).







Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

Como consecuencia de lo expuesto, es requisito fundamental para admitir la pertinencia de las medidas cautelares contra actos administrativos la comprobación de su manifiesta ilegalidad o arbitrariedad, pues sólo ante dicha circunstancia resulta enervada la mentada presunción de legitimidad que torna ejecutorio al mismo.

Justamente, por el especial carácter que posee la parte demandada en procesos como el que aquí nos ocupa, es que el legislador regula los requisitos de procedencia de medidas cautelares en un régimen normativo especial cuando el polo pasivo de la acción resulta ser el estado nacional (ley n° 26.854).

Sentados dichos conceptos, he de ingresar al análisis de las medidas cautelares peticionadas por la parte actora en las presentes actuaciones, lo cual entiendo se compone de dos pretensiones diferenciadas. Por un lado, se peticiona a modo de cautelar que se ordene al Poder Ejecutivo Nacional la inmediata suspensión de la reasignación, que se reputa como regresiva, de partidas vinculadas a los fondos recaudados por el cobro del impuesto "PAIS"; y, por el otro, se solicita la continuidad de las obras relativas al régimen de integración socio urbana de los "barrios populares" registrados en el RENABAP conforme a las previsiones de la ley n° 27.453.

Con relación a la primera de ellas (la suspensión de los efectos jurídicos del Decreto n° 193/24), debe verificarse la concurrencia simultánea de los requisitos previstos en el art. 13 de la antes referida ley n° 26.854. Mientras que, respecto de la segunda, es decir, la continuidad de las obras conforme a las



previsiones de la ley n° 27.453, ha de cumplirse con las exigencias contenidas en el art. 14 de la ley de cautelares en procesos en los cuales el estado nacional sea parte o interviniente.

### **III.- Respetto de la cautelar peticionada en los términos del art. 13 de la ley 26.854**

Tal como fuera antes señalado, la parte actora solicita la suspensión de los efectos emanados del Decreto n° 193/24, publicado en el Boletín Oficial el día 26 de febrero del corriente año, el cual ha modificado las asignaciones específicas de lo recaudado por el impuesto "PAIS"; lo cual implica, desde la óptica de los accionantes, un exceso reglamentario por parte de la Administración Pública Nacional que resultaría violatorio del derecho a la vivienda, a la salud, a la integridad física, y a un ambiente sano, todos ellos con consagración constitucional.

Como ya se señaló, y en virtud de lo normado por el art. 12 de la LNPA, el acto emanado de la Administración Pública Nacional es legítimo hasta tanto se demuestre lo contrario, es decir, la ley presume que el acto es válido y, a raíz de ello, posee fuerza ejecutoria. Asimismo, dicha presunción se extiende a la constitucionalidad del acto como tal, por lo cual la suspensión de sus efectos exige que se acredite, *prima facie*, la arbitrariedad del acto impugnado a punto tal que este luzca manifiestamente inconstitucional (cfr. Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, *in re*: "Mercedes Benz Arg. SAFICIM c/AFIP -DGI", del 17/7/96).

Asimismo, no puede dejar de advertirse lo prescripto por el art. 3 de la ley n° 26.854, el cual regula la idoneidad del objeto de la pretensión cautelar, haciendo hincapié en su inciso 4) el cual establece una condición típica de





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

procedencia de la medida cautelar, esto es, que no coincida el objeto de la cautelar con el de la demanda principal.

Sobre este punto se ha pronunciado la jurisprudencia especializada en la materia al referir que: *“no corresponde dictar a título precautorio decisiones cuyo objeto coincide total o parcialmente con el de la demanda y excede lo previsto por el art. 230 del CPCCN cuya finalidad es meramente conservativa y tiende a asegurar la eficacia de la sentencia final”* (Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, *in re: “Arias, Orlando c/ Estado Nacional- Ministerio de Defensa s/ Amparo Ley 16 .986”*, de fecha 9/10/2003).

De este modo, y en los términos en que ha sido peticionada la cautelar por la parte actora, admitir la misma implicaría -de modo anticipado- adentrarse y adelantar opinión respecto del tema a resolver en la sentencia definitiva, esto es, decidir -aún de modo provisorio- sobre el planteo de inconstitucionalidad formulado el cual no luce, al menos en este estado del proceso, manifiesto o palmario, situación que implica la inobservancia del requisito cuya concurrencia exige el art. 13, inc. c), de la ley n° 26.854, resultando necesaria a su vez una mayor amplitud de debate para resolver sobre dicho punto.

Para arribar a tal conclusión, vale la pena realizar un resumen de la normativa de la cual emana la facultad otorgada al Poder Ejecutivo Nacional relativa tanto a la distribución de los fondos recaudados por el cobro del denominado impuesto “PAIS”, como así también respecto de las previsiones contenidas a su respecto en la ley n° 27.453.

El último de los cuerpos normativos mencionados, tal como fuera antes referido, declaró de interés público el régimen de integración socio urbana de



los “Barrios Populares” inscriptos en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) creado por el Decreto n° 358/2017.

El artículo 5 de la normativa en cuestión facultó al Poder Ejecutivo Nacional a dictar las normas reglamentarias, complementarias y aclaratorias que estimare pertinentes en el marco de sus competencias (cfr. art. 3 del decreto 1172/2023). Asimismo, en su artículo 13, autoriza a la Administración Pública Nacional a la creación de un fideicomiso con la finalidad de financiar la totalidad de las actividades que resulten necesarias para llevar adelante el objeto de dicho cuerpo normativo (la urbanización de “barrios populares” incluidos en el RENABAP).

Esta última facultad conferida al gobierno nacional fue instrumentada mediante Decreto n° 819/2019 que, entre otras cuestiones, designó a la entonces operativa Secretaría de Integración Socio Urbana -dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social- y a la Agencia de Administración de Bienes del Estado -dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros- como autoridades de aplicación de la ley n° 27.453.

Asimismo, mediante el mencionado decreto, se dispuso la creación de un fideicomiso de administración y financiero denominado “Fondo de Integración Socio Urbana” (en adelante FISU), ello con el propósito de financiar la totalidad de las actividades que resulten necesarias para llevar adelante los objetivos de la ley n° 27.453.

Por otra parte, en el art. 6 del Decreto Reglamentario, se ordenó la integración del patrimonio del FISU con los siguientes activos: ingresos obtenidos por la emisión de valores fiduciarios de deuda en el mercado de capitales; el





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

producido de las operaciones llevadas adelante por el FISU (rentas, frutos e inversión de los bienes fideicomitidos); y otras operaciones autorizadas debidamente por el Comité Ejecutivo del FISU.

Posteriormente, y tal como refirieran los actores y la demandada en sus respectivas presentaciones, se dictó la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública n° 27.541 la cual, entre otras cuestiones, dispuso la creación del impuesto "PAIS".

Respecto de dicho tributo, mediante el art. 35 del referido cuerpo legal se reguló el hecho imponible como hipótesis legal de incidencia cuya producción trae aparejado el nacimiento de la obligación del pago del impuesto y, mediante el art. 42, se delegó en el Poder Ejecutivo Nacional la facultad de distribución de lo recaudado conforme a las prioridades que a continuación se detallan:

a) financiamiento de los programas a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social, y de las prestaciones del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (70%);

b) financiamiento de obras de vivienda social del FISU, obras de infraestructura económica y fomento del turismo nacional (30%) (el subrayado me pertenece)

Justamente se destacan las últimas de las prioridades marcadas por la normativa de emergencia señalada, pues de allí surge la facultad del ejecutivo de distribuir el mentado 30% de lo recaudado por el cobro del tributo entre alguno de los destinos señalados.

Es en el marco de dicha delegación, que el Poder Ejecutivo Nacional dicta el Decreto n° 193/2024 aquí tachado de inconstitucional por la actora.



Sentado ello, corresponde advertir que los actores no lograron acreditar de forma suficiente, al menos en este estado embrionario del proceso, la existencia de una irregularidad que podría tornar ilegítimo al acto administrativo y que habilite la suspensión provisoria de sus efectos.

En tal sentido, el artículo 13 de la ley n° 26.854 en su inciso 1° c) fusiona –en concordancia con lo dicho en los párrafos anteriores– la verosimilitud del derecho con la ilegitimidad del acto atacado y requiere, para tener por configurada esta última, indicios serios y graves. Por ello, el ordenamiento positivo exige que al ponerse en duda la legitimidad del acto, persiguiendo con ello la protección cautelar de los derechos invocados, se efectúe un estricto estudio de los requisitos de procedencia por parte del juzgador, signado este por la gravedad y la seriedad de los indicios arrimados al proceso.

Es claro que los derechos cuyo amparo se solicita en el presente proceso existen y son dignos de tutela –en el caso, derecho a la vivienda, la salud, la integridad física y al ambiente sano de los habitantes de los barrios en proceso de integración sociourbana–. Derechos éstos de raigambre constitucional, concebidos de forma prístina como límites a la actividad estatal, sumado ello a la afirmación categórica de los principios de autonomía, inviolabilidad y libertad de la persona humana. En este sentido, no caben dudas de que los derechos afirmados, más que verosímiles, son ciertos y pasibles de consideración preferencial.

Ahora bien, lo que no se llega a advertir en el caso es la posible existencia de un vicio en el acto administrativo porque los elementos de convicción hasta el momento incorporados no permiten –siempre dentro del terreno de la inducción o inferencia probable– tenerlo por eventualmente existente.





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

Si bien los actores han alegado sendos argumentos de hecho y de derecho para cuestionar el Decreto n° 193/24 en cuanto al posible exceso reglamentario en que habría incurrido el Poder Ejecutivo Nacional adunado al principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos humanos, su análisis exhaustivo en el marco del proceso cautelar implicaría ingresar en el fondo del asunto y podría tener como consecuencia que, a título precautorio, se llegue al mismo resultado que se llegaría a través del dictado de la sentencia definitiva. Recuérdese que el artículo 3 de la ley n° 26.854, en su inciso 4, dispone que “[l]as medidas cautelares no podrán coincidir con el objeto de la demanda principal”, mientras que el efecto propio de la suspensión del acto administrativo, y de su eventual declaración de inconstitucionalidad, se reducen, en última instancia, a su inaplicabilidad.

En este sentido, la CSJN ha resuelto que *“[e]n casos como el de autos, en el que por medio de una prohibición de innovar se pretende modificar el statu quo existente, los recaudos de viabilidad de las medidas precautorias deben ser ponderados con especial prudencia. Ello, en tanto su concesión altera el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado y configura un anticipo de jurisdicción favorable respecto de la decisión final de la causa”* (Fallos: 345:1349).

Es que cuando se trata de la suspensión de la ejecución material de un acto administrativo de alcance particular, la medida cautelar procura mantener la misma circunstancia fáctica existente al momento en que se la solicita siendo evidente, entonces, su carácter conservatorio. En cambio, en los supuestos donde el acto cuestionado posee los caracteres de generalidad y abstracción de toda disposición reglamentaria -v.gr., reglamentos de necesidad y urgencia, delegados,



autónomos y de ejecución- su suspensión importaría que se vuelva a la regulación antes existente, por lo que la cautela, en este caso, es de índole eminentemente innovativa e implica, como lo ha dicho nuestro Máximo Tribunal en el pronunciamiento arriba citado, “*un anticipo de jurisdicción favorable*”.

Sin dejar de mencionar que la consideración de la posible arbitrariedad en el accionar estatal mediante el dictado de una resolución que disponga la suspensión del decreto cuestionado podría encuadrarse en la causal de prejuzgamiento y ello deriva, justamente, de la circunstancia de que mediante la pretensión cautelar se persigue el mismo resultado al que se arribaría con la decisión de fondo (cfr. artículo 17 inciso 7 del CPCCN).

Por otra parte, el análisis del alegado vicio de falta de motivación del que adolecería el decreto en cuestión entrañaría examinar si se trata de una actividad reglada o discrecional de la Administración Pública, según su grado de vinculación con una norma jurídica específica previa. Ello sumado a la posible desviación de poder que transformaría al acto discrecional y legítimo en uno arbitrario y antijurídico (cfr. Marienhoff, Miguel S.: *Tratado de derecho administrativo*, ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1982, t. II, pág. 430); lo que nuevamente nos remite a aspectos que deben ser enjuiciados en la sentencia definitiva.

En razón de los motivos expuestos, corresponde el rechazo de la medida cautelar peticionada relativa a la suspensión de los efectos del Decreto del Poder Ejecutivo de la Nación n° 193/24.

**IV.- Respecto de la cautelar peticionada en los términos del art. 14 de la ley n° 26.854**







Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

Tal como fuera antes señalado, la parte actora desdobra su pretensión cautelar requiriendo, como surge del punto VIII) de su escrito de demanda, una medida de carácter positivo a dictarse en contra del Estado Nacional consistente en emplazar a este último a la continuidad de las obras presuntamente paralizadas en orden a los compromisos que emergen de la ley n° 27.453, de Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana, debiendo asegurarse para ello el financiamiento de la política pública en cuestión.

Por el modo en que es requerida, corresponde analizar si la cautelar en cuestión cumplimenta con los requisitos de procedencia previstos en el art. 14 de la ley n° 26.854. Justamente, la concesión de este tipo de medidas implica un análisis más severo de ellos si se tiene en consideración que, no mediando una sentencia de mérito ni amplitud de debate y prueba, se solicita al juzgador que ordene a la demandada (en este caso al Estado Nacional) que lleve a cabo una determinada prestación o conducta.

Asimismo, es destacable que previo a resolver sobre este último punto, y atento a lo solicitado por la Defensoría Pública Oficial de Pehuajó en su rol de representante de los niños, niñas y adolescentes que habitan los barrios populares inscriptos en el RENABAP, se libró oficio dirigido a la Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda -dependiente del Ministerio de Economía de la Nación- el cual tal como fuera señalado fue respondido mediante informe de fecha 25 de octubre del corriente el cual aporta información dirimente para resolver, la cual será analizada en el acápite pertinente.

Partiendo de dicha base, corresponde adentrarse en el análisis de los requisitos previstos en el antes referido art. 14 de la ley n° 26.854, el cual regula la



procedencia de la “medida cautelar positiva” como una modalidad dentro de la categoría de medidas innovativas.

#### **IV.- a) Inobservancia de un deber jurídico**

El primero de los requisitos que exige la norma bajo análisis para la procedencia de la medida cautelar, en el modo en que ha sido peticionada, implica el incumplimiento por parte del Estado Nacional, de una obligación legalmente prevista a su cargo. De esta manera, en lugar de referir a la verosimilitud del derecho invocado, se prevé el supuesto de un deber jurídico incumplido en forma clara e incontestable.

Partiendo de dicha base, he de identificar cuál es el deber jurídico presuntamente incumplido y su correspondiente anclaje normativo.

Tal como surge del escrito de demanda, y más aún de las distintas presentaciones efectuadas por los comparecientes una vez dotado de publicidad el presente amparo colectivo, se denuncia un incumplimiento por parte del Estado Nacional respecto de las previsiones y objetivos contemplados en la ley n° 27.453 y sus modificatorias.

Dicha normativa, en su art. 1, declara de interés público el régimen de integración socio urbana de los denominados como “barrios populares” identificados en el RENABAP; seguidamente, define a la integración socio urbana, principal objetivo de la normativa analizada, como el *“conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, acceso a los servicios, el tratamiento de los espacio 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,*





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

*la seguridad en la tenencia y regularización dominial*". Cierra dicho articulado refiriendo que dichas acciones deben ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad.

La financiación de dicho objetivo, con el cual se pretende resguardar el goce de derechos esenciales para el desarrollo humano tales como el acceso a la vivienda digna, la salud y a un ambiente sano, entre otros, se ha canalizado a través del fideicomiso denominado Fondo de Integración Socio Urbana, creado por el Poder Ejecutivo Nacional mediante Decreto n° 819/2019.

Justamente, endilgan los amparistas al Poder Ejecutivo Nacional el incumplimiento de tales objetivos legalmente consagrados a raíz del desfinanciamiento del Fondo de Integración Socio Urbana, ello tanto por el dictado del Decreto n° 193/2024, como por la omisión de llevar a cabo medidas compensatorias o alternativas destinadas a la continuidad de las acciones necesarias para el cumplimiento del proceso de integración socio urbana de los "barrios populares". En otras palabras, reclaman ante la presunta responsabilidad por omisión de la Administración Nacional que trae aparejada como consecuencia la paralización de la política pública mencionada.

Ahora bien, el deber jurídico antes referido no solo se ve plasmado en los lineamientos de la ley n° 27.453, sino que dicha normativa representa la recepción en nuestro ordenamiento interno de consagraciones de derechos y compromisos asumidos por el Estado Nacional en distintos tratados internacionales de Derechos Humanos los cuales están dotados de jerarquía constitucional (cfr. art. 75, inc. 22, CN).



Respecto a dichos instrumentos, resulta ineludible la mención, entre otros, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XI); la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25.1); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11, 12, 13, 15); y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 24, 27, 28).

Este “derecho internacional” de los Derechos Humanos, no debe ser concebido como una mera enunciación de los mismos; sino que, por el contrario, está destinado a obligar a los Estados parte a respetar y cumplir, dentro de su jurisdicción, las consagraciones legislativas que aquellos representan. Enseña Bidart Campos que *“el compromiso y la responsabilidad internacionales, aparejan y proyectan un deber “hacia adentro” de los Estados, cual es el ya señalado de respetar en cada ámbito interno los derechos de las personas sujetas a la jurisdicción del estado-parte”* (Germán J. Bidart Campos: *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local*, Ed. Editores del Puerto SRL, Buenos Aires 2004, p. 78).

De este modo, surge como sujeto pasivo de las obligaciones emergentes tanto de la normativa local como de la internacional en la cual la primera se ve reflejada el Estado Nacional (en un sentido amplio, o en sus distintas manifestaciones). Resulta necesario destacar y reiterar sobre el punto, que tanto los postulados y compromisos asumidos por nuestro país en los instrumentos internacionales mencionados, como la declaración de interés público referida en la normativa local señalada, no constituye meros enunciados o declaraciones de buenas intenciones, sino que generan obligaciones concretas al Estado y que, como tales, resultan judicialmente exigibles.





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

Al referir a estas obligaciones a cargo del Estado, y en especial cuando resultan relativas a la efectivización de derechos, corresponde identificarlas principalmente con una prestación efectiva a cargo del ente público consistente en proteger, asegurar y promover los derechos legislativamente consagrados que, en el presente caso, se identifican como derechos económicos, sociales y culturales.

Ahora bien, centrándome en qué tipo de medidas pueden serle exigidas al Poder Ejecutivo Nacional tendientes a la protección y aseguramiento de tales derechos, no caben dudas de que existe un primer obstáculo compuesto por el denominado “condicionante económico”, es decir, la disponibilidad de recursos financieros resultará dirimente para determinar la exigibilidad de cierta actividad estatal. Sin embargo, no puede perderse de vista que el Estado, cuando adopta un instrumento internacional que consagra derechos económicos, sociales y culturales, asume y acepta una “autolimitación” en su discrecionalidad en materia de disposición presupuestaria que ha de ser especialmente atendida para resolver la presente petición cautelar.

Con relación a esto último, resulta ineludible la mención a lo dispuesto por el art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC) el cual textualmente prescribe: *“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”*.



Ahora bien, a efectos de desentrañar el contenido de la normativa transcrita, corresponde la remisión a las Observaciones Generales emitidas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CESCR, por su sigla en inglés) el cual tiene a su cargo la supervisión de la aplicación del PIDESC por los Estados parte, procurando con ello definir con la mayor precisión posible las principales obligaciones de aquellos y la sustancia de los derechos consagrados por el instrumento. Asimismo, resulta destacable que los documentos emanados del Comité no pueden ser desatendidos por los Estados, ello conforme lo establecido por el art. 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Volviendo a las prescripciones del art. 2.1 antes referido, el Comité ha sostenido que, si bien la plena efectividad de los derechos puede ser realizada progresivamente, existen obligaciones con “efecto inmediato”, entre las que puede señalarse la de garantizar que los derechos pertinentes se ejercerán sin discriminación y la de “adoptar medidas”, compromiso que no queda limitado por ninguna otra consideración (cfr. Observación General n° 3, punto 1). Cuando el PIDESC refiere a “adoptar medidas”, impone a los Estados parte la obligación de implementar actos concretos, deliberados y orientados lo más claramente posible hacia la satisfacción de sus obligaciones (cfr. Observación General n° 3, punto 2).

Entre dichas medidas, puede mencionarse la adecuación del marco legal interno, extremo este *a priori* cumplido por el Congreso de la Nación con relación a los derechos cuya tutela se persigue en las presentes actuaciones, por ejemplo, a partir de la sanción de la ley n° 27.453.

Por otra parte, se encuentra el relevamiento de información y formulación de un plan de actuación, es decir una efectiva identificación de la





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

problemática que afecta a los derechos en cuestión y de los grupos que se encuentran en una situación vulnerable respecto de los mismos, extremo este también cumplido por el Estado Nacional en el caso bajo análisis tanto mediante la sanción del cuerpo legal arriba referido y su respectiva reglamentación, como también en forma previa con la creación del Registro Nacional de Barrios Populares mediante el Decreto n° 358/2017.

Ahora bien, la sanción de la ley n° 27.453 ha consagrado legislativamente la política pública de urbanización de los barrios populares en cuestión, delegando en su art. 13 al Poder Ejecutivo Nacional la creación de un fideicomiso con el objeto de financiar la totalidad de las actividades necesarias para llevar adelante dichos objetivos, aspecto este concretado mediante el Decreto n° 819/2019 que dispuso la creación del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU)

Seguidamente, en su art. 14, se prevén los posibles medios de financiación del fideicomiso en cuestión, el mismo textualmente señala: *“El fideicomiso creado por el artículo precedente podrá ser integrado por: 1. Los aportes del Tesoro Nacional que le sean asignados por la ley de Presupuesto General de la Administración Nacional.*

*2. Los fondos provistos por organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales.*

*3. Los ingresos por legados y donaciones.*

*4. Los ingresos por cualquier cargo o mecanismo de aporte que sea resuelto en oportunidad de establecer la regularización dominial de las viviendas que se encuentren en los bienes inmuebles sujetos a expropiación. A tal efecto, no será de aplicación lo previsto por el artículo 15 del decreto 1382/12, modificado por el artículo 57 de la ley 27.341, con*



*relación al eventual producido de los bienes inmuebles propiedad del Estado nacional que integran el RENABAP.*

*5.Los aportes de las jurisdicciones involucradas que resulten establecidos en los acuerdos a celebrarse previstos en el artículo 8º, inciso 2), de la presente ley.*

*6.Las operaciones de crédito público que pudieran llevarse adelante.*

*El Poder Ejecutivo nacional fijará las reglas que regirán el fideicomiso que resulte creado en el marco del artículo precedente y que será auditado por la Auditoría General de la Nación”.*

Posteriormente, y continuando con el análisis de las medidas de acción vinculadas al Congreso de la Nación respecto de las prerrogativas surgidas de los tratados internacionales mencionados, resulta destacable la sanción de la ley n° 27.541 denominada como “Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública”, la cual dispuso en su art. 35 la creación del denominado “Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria” (Impuesto PAIS), extremos estos ya analizados en el punto III) de la presente resolución.

Ahora bien, dicha legislación preveía dos cuestiones a tener en especial consideración. En primer lugar, el plazo de vigencia temporal del tributo resultaba de cinco períodos fiscales desde su entrada en vigencia, es decir que finiquita la existencia del impuesto como tal el próximo mes de diciembre del corriente año sin verificarse, al menos hasta esta fecha, proyectos de ley pendientes de tratamiento que resulten tendientes a la prórroga de dicho plazo.

Por otra parte, en su origen la gabela en cuestión preveía un destino o asignación respecto de los fondos recaudados a raíz de su percepción, todo ello conforme lo consignado en el art. 42 del mentado cuerpo normativo.







Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

De este modo, se advierte que una de las principales fuentes de financiamiento de la política pública, sino la principal, se encuentra próxima a desaparecer por vencimiento de su plazo legal de vigencia.

Volviendo al análisis de las medidas a tomar por los Estados en virtud de los instrumentos internacionales suscriptos por estos, emerge como obligación mínima la de asegurar la satisfacción de los derechos consagrados, al menos en los niveles esenciales, mediante medidas de acción positivas. Sobre este punto, señala el Comité que *“un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser”* (cfr. Observación General, punto 10).

Sin dudas, como fuera antes indicado, tal evaluación debe considerar la posible limitación de recursos, pues las medidas referidas deben tomarse hasta el máximo de los recursos disponibles. Sin embargo, para que ello pueda justificar la falta de cumplimiento de obligaciones mínimas, deberá demostrarse que se han ultimado los esfuerzos y recursos a disposición en pos de satisfacer con carácter prioritario dichos estándares, máxime cuando el universo de sujetos afectados se identifica con un colectivo vulnerable.

Por otro lado, dicho umbral mínimo ha de analizarse en forma conjunta con la obligación de progresividad consagrada en el art. 2.1 bajo análisis, y su correlativa prohibición de regresividad, la cual implica la obligación estatal de mejorar (progresivamente, valga la redundancia) las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales como los aquí en pugna. De este



modo, y volviendo a los umbrales mínimos antes comentados, existe una prohibición que “autolimita” la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en tanto restringe a este la posibilidad de adoptar políticas o medidas (en un sentido amplio, incluyendo en ello a la omisión de actuar) que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de la población.

De lo expuesto surge entonces, siempre teniendo en consideración la etapa liminar del presente trámite con su escueto ámbito de debate y prueba, que la omisión estatal –en un sentido amplio– en la búsqueda de medios alternativos para el financiamiento de la política pública consagrada en la ley n° 27.453 que se denuncia, llevaría ínsito el incumplimiento de la obligación del Estado Nacional (asumida en los instrumentos internacionales referidos) de mejorar la situación de los derechos cuya protección se busca mediante la cautelar peticionada. Con relación a ello se ha pronunciado el Comité en la ya mencionada OG n° 3, punto 9, al señalar que “... cualquier medida deliberadamente regresiva al respecto requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el pacto y en el contexto de aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone”.

Sobre este punto, de las constancias de autos resulta destacable lo expresado por el Poder Ejecutivo Nacional en ocasión de evacuar las vistas que le fuera corridas -en dos ocasiones- en los términos del art. 4 de la ley n° 26.854, oportunidad en la cual se limitó a invocar, en modo genérico y como causal de rechazo de la medida cautelar peticionada, que la misma comprometía el interés





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

público por su incompatibilidad con los objetivos generales de política económica, financiera y fiscal de la actual Administración, sin ofrecer mayores argumentos o detalles al respecto.

Independientemente de la cerrada y escueta fundamentación esbozada por los representantes del PEN en su presentación, que exhibe una insuficiente justificación de una eventual postura regresiva asumida por el Poder Ejecutivo sobre el tópico, resulta necesario su análisis conforme antecedentes del Comité de Derecho Económicos y Sociales consistentes en observaciones a los informes oportunamente presentados por nuestro país ante dicho organismo.

Este reporte data del mes de noviembre de 2018, independientemente de lo cual resulta aplicable al contexto vigente y a la postura asumida por el polo demandado en orden a la prueba recabada a la fecha, siendo que en su punto c) textualmente reza *“Medidas de austeridad. 5. El Comité es consciente de la crisis financiera del Estado parte y valora positivamente los esfuerzos realizados para mantener el gasto social. No obstante, el Comité expresa su preocupación por la reducción de los niveles de protección efectiva de los derechos consagrados en el Pacto, en particular para las personas y grupos desfavorecidos, como consecuencia de la inflación y las medidas de austeridad. Al Comité le preocupa también que, en el marco del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el Gobierno prevé un objetivo de déficit cero para 2019, agudizando el recorte del gasto social...”*

Seguidamente, en el punto 6) de las referidas observaciones, el organismo internacional recomienda al Estado argentino que examine las medidas adoptadas a fin de garantizar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, señalando en particular la necesidad de evitar el impacto



desproporcionado en grupos desfavorecidos, evitar la infrautilización de recursos, asegurar líneas presupuestarias relacionadas con la inversión social en los grupos más desfavorecidos facilitando una implementación efectiva y sostenible de las políticas públicas vinculadas a la materia, y aprobar el presupuesto nacional haciendo todos los esfuerzos para evitar medidas regresivas y asegurando que este contenga enfoque de derechos humanos y de género.

Tomando dichas recomendaciones como parámetro para analizar la no regresividad en la actuación estatal, y a partir de los antecedentes obrantes en autos, surge una conducta omisiva por parte de la Administración Nacional en lo que respecta a la asignación y desembolso de recursos financieros tendientes al cumplimiento de los objetivos plasmados en la ley n° 27.453 los cuales, reitero, implican el reflejo y recepción en el ordenamiento nacional de los compromisos asumidos por nuestro país en diversos instrumentos internacionales; todo lo cual se traduce en la afectación de derechos esenciales y de raigambre constitucional que justifican la intervención judicial mediante su tutela anticipada.

Dicha conducta omisiva queda plasmada también, tal como refieren los amparistas en sus distintas adhesiones a los presentes obrados, en la falta de previsión presupuestaria para el sostenimiento de la política pública bajo análisis, surgiendo la misma -además de la prueba producida en autos- del Informe de Jefatura de Gabinete n° 10 presentado ante la Cámara de Diputados de la Nación, concretamente en respuesta a la pregunta n° 1332, en la cual se refiere vagamente como línea de financiamiento de la política de integración socio urbana que la misma será solventada con fondos del Tesoro Nacional. Con ello queda demostrado, al menos en esta etapa incipiente del proceso, una falta de previsión





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

para la continuidad de la política pública en cuestión, o dicho de otro modo una regresión en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos vulnerables que habitan los barrios populares registrados en el RENABAP. A mayor abundamiento se adjunta link oficial para el acceso al referido informe (<https://www.hcdn.gob.ar/avisos/9a32c3d2-6a2f-11ef-acdb-00505689ffd4/>).

Al respecto, resulta ineludible la remisión a jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación la cual ha expresado que *"... la Constitución Nacional, en cuanto norma jurídica, reconoce derechos humanos para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, pues el llamado a reglamentarlos no puede obrar con otra finalidad que no sea la de darles todo el contenido que aquélla les asigne; precisamente por ello, toda norma debe garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos... "garantizar" significa mucho más que abstenerse sencillamente de adoptar medidas que pudieren tener repercusiones negativas"* (Fallos: 322:709).

Asimismo, resulta ilustrativo de la postura esbozada el pronunciamiento del Dr. Ricardo Luis Lorenzetti (CSJN, voto en disidencia *in re* "Esquivel Roberto y otro c/ Estado Nacional y otros- Amparo Ley 16.986", de fecha 21 de diciembre de 2022) al señalar que: *... la mera manifestación de insuficiencia presupuestaria o el eventual desequilibrio económico que la tutela otorgada por la cámara pueda causar es una cuestión que, frente a la entidad de los derechos en juego, debe ser debidamente probada por quien la alega. Es decir que no se puede sostener que los demandados tengan obligaciones más allá de sus reales capacidades económicas ni tampoco que las limitaciones de recursos no deban ser tenidas en cuenta al momento de determinar el alcance de sus deberes. Simplemente, se trata de que quienes pretendan escudarse en una*



*imposibilidad de cumplimiento demuestren que han realizado todos los esfuerzos a su alcance para satisfacer sus deberes; máxime cuando la obligación está en cabeza del Estado (nacional, provincial o municipal), pues es quien cuenta con la información presupuestaria .”*

**IV.- b) Fuerte posibilidad de que el derecho del solicitante a una prestación positiva de la autoridad pública, exista**

El segundo de los requisitos de procedencia previstos en el art. 14 de la ley n° 26.854 no hace más que reiterar la exigencia de verosimilitud del derecho invocado propia de cualquier medida cautelar en modo genérico.

Asimismo, reafirma la idea de que las medidas positivas “obligan a la Administración a hacer cuando su inactividad produce daños irreparables...” (Cfr. Gozaíni, Osvaldo A.: *Las medidas cautelares ante la ley 26.854*, Suplemento Especial, La Ley, mayo de 2013, p.87.

**IV.- c) Se acredite sumariamente que el incumplimiento del deber normativo a cargo de la demandada, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior**

El tercero de los requisitos de procedencia analizados redundan en el peligro en la demora propio de cualquier cautelar y hace a la esencia precautoria de este tipo de peticiones, basado en la necesidad de evitar que se transforme en ilusoria una eventual sentencia a dictarse y que la misma pueda efectivamente cumplirse.





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

La imposible reparación ulterior tiene por fin la conservación del derecho y se encuentra directamente ligada con la verosimilitud del mismo, lo cual implica que *a priori* el derecho invocado por los amparistas resulta verosímil sin caer con ello en un prejuizgamiento.

Para la procedencia de las medidas cautelares no se requiere una prueba acabada de la verosimilitud del derecho debatido e invocado, extremo que solo puede ser alcanzado al tiempo de la sentencia definitiva, ni se requiere tampoco un examen exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes, bastando que, a través de un estudio prudente -y propio del estado del trámite- sea dado percibir un "*humo de buen derecho*" en el peticionario (Cfr. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, sala II, *in re*: "Goodbar, Pablo Incidente III- y otros c/ Instituto Nacional de Obras Sociales s/ Empleo Público", de fecha 28/3/1996).

Adentrándome en el análisis de la verosimilitud de los derechos invocados en las presentes actuaciones, no cabe duda de la entidad e importancia de estos; por un lado, se encuentra el derecho a una vivienda digna y adecuada en un sentido amplio, el cual posee conexión directa con los objetivos consagrados en el art. 1 de la ley n° 27.453, y que resulta parte del derecho a un nivel de vida adecuado y necesario para elegir y materializar el propio plan de vida.

Por otra parte, y tal como señalan los amparistas, dicho derecho a una vivienda digna o adecuada guarda estricta relación con el hecho de acceder a ciertos servicios indispensables para la salud, tales como el acceso permanente a



agua potable, a instalaciones sanitarias, aseo y asequibilidad; aspecto este afirmado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el art. 11, pto. 1, de la Observación General n° 4.

En el mismo sentido, invocan los accionantes la afectación del derecho a la salud de los habitantes de barrios populares inscritos en el RENABAP. Al respecto, el art. 12 del PIDESC consagra el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, entre cuyos factores determinantes se incluyen el acceso al servicio de agua potable y a condiciones sanitarias y de salubridad adecuadas, entre otros.

Por último, y estrictamente relacionado con el derecho a la salud antes referido, surge la invocación del derecho a un ambiente sano, el cual goza de expresa consagración constitucional tanto en el art. 41 de nuestra ley suprema, como también en tratados internacionales que gozan de tal jerarquía (art. 75, inc. 22, CN), entre ellos el PIDESC (art. 12, inc. 1 y 2 c).

Reseñadas las prerrogativas cuya protección pretenden los amparistas, resta referir al peligro en la demora antes mencionado y verificar, siempre en el marco del acotado marco cognoscitivo propio de esta instancia liminar del proceso, si tal situación se verifica en las presentes actuaciones de modo tal que justifique la tutela anticipada de los derechos en cuestión.

Al respecto, resulta de público conocimiento el informe de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación n° 140 antes mencionado y presentado ante la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el cual permite conocer -junto con la prueba obrante en autos- el grado de financiamiento actual de la política pública vastamente referenciada.







Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

De dicho instrumento se desprenden datos claves para analizar el estado de situación en la materia, puntualmente y en respuesta a la pregunta n° 8 vinculada a detalle de los fondos que ingresaron al FISU provenientes del denominado impuesto PAIS desde el mes de diciembre de 2023 a julio de 2024 se aportó el siguiente detalle:

- \$24,565,500,000.00 durante el mes de Diciembre/2023;
- \$46,003,500,000.00 en Enero/2024;
- \$34,953,600,000.00 en Febrero/2024;
- \$2,396,010,000.00 en Marzo/2024;
- \$1,384,140,000.00 en Abril/2024;
- \$1,366,230,900.30 en Mayo/2024;
- \$2,283,390,000.00 en Junio/2024;
- \$2,061,060,000.00 en Julio/2024.

De la simple lectura de los datos consignados se observa una considerable caída en los ingresos del FISU, en lo relativo a los fondos provenientes del tributo referenciado y tendientes al financiamiento de la política pública consagrada como objetivo de la ley n° 27.453.

Ahora bien, tal como ha sido antes desarrollado, los amparistas han ampliado el objeto de su pretensión con posterioridad a la interposición inicial de la acción, situación esta acontecida en razón de hechos nuevos denunciados que se hallan vinculados con decisiones de política fiscal, en virtud de lo cual se han dispuesto medidas de prueba con el objetivo de recabar mayor información en forma previa a decidir respecto de la medida cautelar solicitada.



Es justamente el resultado de dichas medidas el que paso a analizar seguidamente.

De la información suministrada por la Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda, como respuesta al oficio librado con fecha 7 de octubre de 2024, surge que las fuentes de financiamiento del FISU para cumplir con las obligaciones impuestas por la ley n° 27.453 están actualmente compuestas por: a. lo recaudado por el denominado como impuesto PAIS; b. impuesto a las “Grandes Fortunas” o Aporte Solidario y Extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia; c. rentas de propiedad; d. aportes AABE (Agencia de Bienes del Estado): ingresos provenientes de transferencias de inmuebles (artículo 14, inciso 4, de la ley n° 27.453); e. transferencias del Tesoro Nacional; f. Casa Propia: ingresos provenientes del fondo fiduciario vivienda social; y g. devoluciones: ingresos provenientes de las unidades ejecutoras en concepto de devolución de fondos no invertidos.

A los fines de sistematizar los datos aportados y evaluar provisoriamente el posible desfinanciamiento de la política pública denunciado, se tomará como parámetro comparativo la suma total de los montos transferidos al FISU desde enero hasta octubre de 2023 y desde enero hasta octubre de 2024 según el cuadro que seguidamente se agrega.

<b>Fuente de financiamiento</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
<b>Impuesto país</b>	\$88.088.987.430,00	\$93.822.360.900,30
<b>Aporte Solidario (Ley 27.605)</b>	\$889.364.250,00	\$13.977.134.850,00





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

<b>Transferencias del tesoro nacional</b>	\$10.764.700.000	\$0
<b>Casa propia</b>	\$552.733.372,21	\$0
<b>Rentas de propiedad</b>	\$111.680.587.924,85	\$103.709.661.285.32
<b>Devoluciones</b>	\$269.692.417,18	\$520.694.004,45
<b>Aportes AABE</b>	\$1.433.680,23	\$308.398,18
<b>Total</b>	\$212.247.499.074,50	\$212.030.159.438,25

De los datos arriba consignados fácil resulta advertir que los fondos dinerarios destinados al FISU no han registrado, en principio, alteraciones significativas en términos nominales. No obstante, y a los fines de calcular el valor real de las erogaciones realizadas, se debe tener en cuenta la depreciación que nuestro signo monetario ha sufrido durante los períodos sujetos a comparación.

Es así que se tomará como parámetro la variación que experimentó el índice del costo de la construcción (ICC) publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, período comprendido entre enero de 2023 hasta la última actualización que data de septiembre de 2024 (Los datos utilizados pueden ser consultados en: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-InfomresTecnicos>). De dicha base surge un aumento del referido indicador que, tomando como referencia el período que abarca de septiembre de 2023 a septiembre 2024, asciende a un 169% interanual.

Si se realiza un análisis comparativo de los fondos recibidos por el FISU en el período que abarca desde el mes de enero a octubre de 2023 (\$ 212.247 .499.074,50) respecto del mismo período pero del año 2024 (\$ 212.030.159.438,25)



-sumas totales relativas a todas las fuentes de financiamiento informadas- se advierte una diferencia en términos nominales de \$ 217.339.636,25. No obstante, si se considera el aumento del costo de la construcción antes referido, se observa una diferencia en términos reales de tales valores que asciende a un 42,32%, lo que en términos monetarios se traduciría a la fecha en una baja en los ingresos de \$ 155.735.538.144,05.

A mayor ilustración, se consigna en el siguiente cuadro comparativo el análisis de los datos aportados en respuesta a la prueba informativa en cuestión.

Mes	2023	2024	VP <sup>[1]</sup> _	ICC	Se debió transferir	Diferencia	Dif. %
<b>Enero</b>	\$8.678.081.214 ,41	\$49.977.668.738 ,32	475,9 1%	251,50%	\$21.825.374.254,24	\$28.152.294.484,08	128,99%
<b>Febrero</b>	\$10.326.218.890 ,25	\$36.769.427.839 ,78	256,08%	253,50%	\$26.176.964.886,78	\$10.592.462.953,00	40,46%
<b>Marzo</b>	\$12.357.269.270 ,55	\$9.048.680.552 ,64	-26,77%	264,90%	\$32.734.406.297,69	\$23.685.725.745,05	-72,36%
<b>Abril</b>	\$17.250.998.205 ,72	\$38.307.673.229 ,49	122,06%	251,70%	\$43.420.762.483,80	\$5.113.089.254,31	-11,78%
<b>Mayo</b>	\$20.154.625.226 ,34	\$36.650.746.827 ,32	81,85%	262,90%	\$52.986.509.720,05	\$16.335.762.892,73	-30,83%
<b>Junio</b>	\$15.362.641.794 ,35	\$6.686.069.358 ,81	-56,48%	255,30%	\$39.220.824.500,98	\$32.534.755.142,17	-82,95%





## Poder Judicial de la Nación

### JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

<b>Julio</b>	\$21.577.198.607 ,47	\$13.715.978.290 ,57	-36,43%	234,20%	\$50.533.799.138,69	\$36.817.820.848,12	-72,86%
<b>Agosto</b>	\$23.525.373.415 ,15	\$15.179.494.183 ,33	-35,48%	194,90%	\$45.850.952.786,13	\$30.671.458.602,80	-66,89%
<b>Septiembre</b>	\$32.335.153.734 ,73	\$5.518.737.638 ,15	-82,93%	169,60%	\$54.840.420.734,10	\$49.321.683.095,95	-89,94%
<b>Octubre</b>	\$50.679.938.715 ,53	\$175.682.779,84	-99,65%				
<b>Total</b>	\$212.247.499.074 ,50	\$212.030.159 ,438,25	-0,10%	-	\$367.590.014.802 ,46	\$155.735.538.144 ,05	-42,32%

#### [\[1\]](#) Variación porcentual

Por otra parte, junto con el informe anterior y en respuesta al punto 4) del oficio oportunamente remitido, se acompañan datos relativos al detalle de los desembolsos efectuados a cada una de las “unidades ejecutoras” a cargo de llevar a cabo las obras de urbanización mencionadas.

Dichos datos constan en el documento embebido titulado “Registro Pagos FISU”, desprendiéndose de este que durante los meses en curso del corriente año se han girado a dichas “unidades ejecutoras” un total de \$ 773.528.392,58 bajo el ítem “redeterminación de precios”.

Ahora bien, analizando los desembolsos efectuados en tal sentido durante el año 2023, resulta que fueron girados un total de \$42.178.886.047,15 conforme al siguiente detalle:



- \$ 740.606.491,06 en el marco de la línea de acción “Programa Casa Propia”;
- \$ 24.748.632.159,23 bajo el ítem “redeterminación de precios” y;
- \$ 16.689.647.396,86 informados como “línea de acción B3”

Surge así del análisis nominal de las cifras enunciadas una disminución de los fondos asignados al FISU a los fines del cumplimiento de los objetivos legalmente consagrados y relativos a la urbanización de los barrios incluidos en el RENABAP.

Dicha situación implica *a priori*, y siempre según esta etapa liminar del proceso, una omisión regresiva por parte del Estado Nacional, lo cual conllevaría la correlativa afectación a los Derechos Humanos invocados por los amparistas, los cuales -reitero- revisten un carácter esencial a punto tal que su falta de tutela implicaría el mantenimiento de una situación de hecho que se agravaría por el paso del tiempo propio de un trámite judicial de las características que el presente posee, y traería aparejado un perjuicio de imposible reparación posterior aún en el eventual caso de que se dictase una sentencia definitiva y condenatoria en contra del Estado Nacional.

#### **IV.- d) La no afectación de un interés público**

A los fines de verificar la concurrencia del requisito en cuestión, entiendo dirimente desentrañar el concepto de “interés público” en el modo en que refiere a este el mentado art. 14 de la ley n° 26.854. Siendo dicha enunciación un fortalecimiento de la prerrogativa del poder público tendiente a asegurar el





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

cumplimiento de su rol asignado constitucionalmente, es decir no se trata del interés de un gobierno sino del resultante de una coincidencia de intereses que son afines a la comunidad.

Partiendo de dicha base, cualquier restricción de derechos que pretenda justificarse en la invocación del interés público debe superar un test de proporcionalidad teniendo en consideración que, si bien los derechos reconocidos constitucionalmente no son absolutos, no puede constituir tal argumento un desconocimiento de los derechos reconocidos como parte de la norma suprema.

Sobre este punto se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar que la restricción basada en la satisfacción de un interés público debe ser proporcional al interés que la justifica y conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *in re: "Palamara Iribarne vs Chile"*, sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C, N° 135, párr. 85).

Por otra parte, surge de las constancias de autos que el Estado Nacional se limitó a invocar una falta de cumplimiento de los requisitos de procedencia de la cautelar peticionada, señalando sobre el punto en cuestión que la actora no ha acreditado que la medida solicitada cumpla con el mismo y, en modo genérico, que de hacer lugar a lo solicitado por los amparistas se afectaría el interés público comprometido en la ejecución de las políticas diseñadas por la Administración Nacional.

Al respecto, ha reconocido nuestro Máximo Tribunal que la mera alegación por parte de la autoridad administrativa de que la medida cautelar debe



ser dejada sin efecto porque compromete el interés público no es suficiente, ni exime a los jueces del deber de examinar la veracidad y el alcance con que se formula dicha afirmación (*Fallos*: 322:1416).

De este modo, la vaguedad del argumento esgrimido por la demandada, sumado a una improcedente pretensión de trasladar la carga de la prueba sobre el punto a los amparistas, no permiten tener por acreditada la posible afectación al interés público, el cual si se ve *a priori* afectado por la falta de continuidad de la política pública vastamente analizada en base a los argumentos y pruebas hasta aquí recabados.

**IV.- e) Que la medida solicitada no tenga efectos jurídicos o materiales irreversibles**

El último de los requisitos de procedencia previsto por el art. 14 bajo análisis implica que, la eventual concesión de la medida cautelar peticionada, no produzca efectos jurídicos o materiales irreversibles.

Dicho postulado, además de lucir contrario al derecho a una tutela judicial efectiva, colocaría en cabeza del accionante la necesaria demostración del requisito lo cual implicaría *per se* una prueba negativa de imposible acreditación. Ello ha sido así concebido por la jurisprudencia al resolver que el extremo en cuestión debe ser invocado y probado por la Administración o, en su caso, surgir en forma clara y nítida de las actuaciones, extremo este que no se verifica en autos (Cfr. Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, *in re*: “LAN Argentina SA c/ ANAC s/ Medidas cautelares”, de fecha 20/2/2014).

Además de ello, no se advierte que la concesión de la cautelar en los términos en que ha sido peticionada pueda implicar una afectación al interés







Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

público referido; en rigor de verdad lo protege, toda vez que se resguardan Derechos Humanos fundamentales de grupos especialmente vulnerables y postergados de la sociedad.

### **IV).- f) Colofón. De la procedencia de la medida cautelar solicitada.**

Conforme a lo hasta aquí expuesto, el sistema de fuentes aplicable al caso está compuesto por la Constitución Nacional, los tratados internacionales mencionados y analizados en su contenido, y la legislación nacional dictada en consecuencia de estos últimos.

De dichos instrumentos se desprende el reconocimiento del derecho al acceso a condiciones de vida digna para el desarrollo humano (traducidas en vivienda digna, ambiente sano, salud, salubridad, entre otros) y el deber de protección por parte del Estado –concebido en un sentido amplio, es decir en sus manifestaciones de poder ejecutivo, legislativo y judicial- respecto de aquellos sectores especialmente vulnerables o desfavorecidos.

Asimismo, se ha hecho hincapié en que dichas consagraciones de derechos no implican meras declaraciones enunciativas, sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad las cuales configuran obligaciones de hacer a cargo del Estado. Ello implica, a su vez, que existe una garantía mínima de goce de tales derechos que representa una frontera o límite a la discrecionalidad de los poderes públicos, la cual quedará sujeta a un análisis de razonabilidad por parte de los jueces.

En este sentido se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia de la Nación al señalar que *“la razonabilidad significa entonces que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas*



*indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad"* (Fallos: 335:452).

Sentado ello, del análisis de la escueta prueba recabada y anteriormente analizada, lo cual -como ya se dijo- resulta propio de esta etapa liminar del proceso, no se desprende la existencia de una asignación alternativa de fondos o fuentes de financiamiento por parte de la Administración Nacional que garantice la continuidad de la política pública analizada y relativa a los derechos económicos, sociales y culturales en juego respecto del colectivo de sujetos afectados; sino que, por el contrario, emerge una posible omisión regresiva con relación a dicho punto que implica tener por verificado el peligro en la demora alegado por los amparistas.

Ahora bien, sobre este punto corresponde la remisión a lo señalado por nuestro Máximo Tribunal cuando resolvió que *"... la actuación judicial tiene sus límites y que en materias tales como la presente no puede imponer estrategias específicas, sino solo exigir que se tengan en cuenta las necesidades ignoradas en el diseño de la política llevada a cabo. En consonancia, acepta que no se trata de que la Corte Suprema defina de qué modo debe subsanarse el problema pues ésta es una competencia de la Administración, en tanto una Corte Constitucional fija pautas y establece estándares jurídicos a partir de los cuales se elabora la política en cuestión"* (CSJN, *in re*: "Recurso de hecho deducido por el Centro de Estudios Legales y Sociales en la causa Verbitsky, Horacio s/ Habeas Corpus", de fecha 3 de mayo de 2005).

Así las cosas, corresponde hacer lugar a la medida cautelar peticionada y, en consecuencia, ordenar al Estado Nacional -Poder Ejecutivo de la Nación- que tenga a bien instar los medios necesarios, siempre en orden a los





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

recursos disponibles y ultimando los esfuerzos en tal sentido, como lo mandan los instrumentos internacionales analizados, tendientes a la continuidad de la política pública consistente en la integración socio urbana de los “barrios populares” registrados en RENABAP que fuera declarada de interés público mediante la ley n° 27.453, todo ello a fines de resguardar el goce de los derechos de acceso a la vivienda digna, salud, y a un medio ambiente sano, entre otros, consagrado tanto en el ámbito de nuestro ordenamiento jurídico interno como de sendos tratados internacionales anteriormente referidos respecto de los cuales nuestra nación resulta parte y a los que se ha dotado de rango constitucional – siempre a través de los medios que estime pertinentes en el ámbito de las competencias propias de su función-.

A los fines de verificar el cumplimiento de la medida antes ordenada, emplácese al Estado Nacional (Poder Ejecutivo de la Nación) a confeccionar -en un plazo máximo de tres (3) meses desde el dictado de la presente resolución- 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) con el objetivo de asegurar el cumplimiento de la prerrogativa indicada en el párrafo que antecede.

Asimismo, 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-, deberá informar de manera mensual respecto de las líneas de acción asumidas a los fines de tornar posible la continuidad de la política pública en el modo antes mencionado y de los eventuales fondos girados al FISU, y a las respectivas “unidades ejecutoras” de las obras, en cumplimiento de tal objetivo.



Por otro lado, y en atención a lo dispuesto por el art. 3 de la ley n° 26.854, el cual textualmente expresa que: *“El juez o tribunal, para evitar perjuicios o gravámenes innecesarios al interés público, podrá disponer una medida precautoria distinta a la solicitada, o limitarla, teniendo en cuenta la naturaleza del derecho que se intentare proteger y el perjuicio que se procura evitar”*, estimo pertinente hacer especial mención a las obligaciones que emergen de la normativa de raigambre constitucional antes analizada respecto de la actuación del Congreso Nacional con relación a la política pública en cuestión y a los derechos consagrados en los instrumentos internacionales previamente analizados.

En este sentido, siguiendo el razonamiento formulado respecto de las obligaciones a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, y teniendo en consideración el inminente cese del plazo legal de vigencia del denominado impuesto “PAIS” (cfr. art. 35 de la ley n° 27.541) el cual resultaría la principal fuente de financiamiento del FISU a los fines de la efectivización de la política pública previamente analizada, siendo que no se puede soslayar la trascendencia de la problemática social que aquí se analiza atento el tenor de los derechos básicos involucrados, emerge una regulación legal que luciría en principio insuficiente a la fecha del dictado del presente decisorio para dar solución acabada a la cuestión aquí tratada y al estado actual de situación.

Ante ello, e invocando nuevamente el precedente *“Verbitsky”* arriba citado, *“... las políticas públicas eficaces requieren de discusión y consenso”*. En tal contexto, y en el marco de la pretensión cautelar que aquí se decide, resulta prudente implementar un criterio de ejecución de la política pública en cuestión que -en justo equilibrio, con participación de la sociedad civil y con un amplio





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

debate legislativo- contemple los intereses en juego y el tenor de los derechos involucrados para dotar de continuidad al cumplimiento de las obligaciones que emergen de los compromisos internacionales asumidos por la Nación Argentina y evitar acciones regresivas que agraven la situación de vulnerabilidad del colectivo afectado.

Por tal motivo, estimo pertinente exhortar 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 (conforme a las prescripciones del art. 14, inc. a), de la ley 27.453 y art. 75, inc. 8 y 23 de la Constitución Nacional).

Por caso, se sugiere dar tratamiento en el marco del debate parlamentario propio de la Ley de Presupuesto -como acto legislativo que, sobre la base del plan de gobierno, dispone la planificación anual de la actividad financiera del Estado- a las asignaciones de recursos relativas a la efectivización de la política pública de urbanización de barrios populares registrados en RENABAP, ello en el entendimiento de que el Parlamento Nacional se encuentra obligado a llevar adelante medidas de acción positivas conducentes al desarrollo humano y al progreso económico de la comunidad conforme fuera anteriormente analizado.

### **V. De la vigencia temporal de la medida cautelar**

En cuanto a la vigencia temporal de la medida cautelar aquí otorgada, cabe señalar que toda vez que el caso se encuadra en los supuestos enumerados en el art. 2 y art. 5, inc.2, de la ley n° 26.854, por encontrarse comprometida la vida digna y la salud conforme previsiones de la Convención Americana de Derechos Humanos, y atendiendo a la especial vulnerabilidad del colectivo afectado, estimo



pertinente extender la vigencia de la cautelar que aquí se otorga hasta el dictado de sentencia definitiva sobre el fondo del asunto.

#### **VI. Respetto de la contracautela**

Respetto de la contracautela, siendo esta privativa del juez (art. 199, segundo párrafo, CPCCN), teniendo en cuenta la naturaleza de la cuestión, el trámite procesal del cual se ha dotado a la presente causa y las especiales características del colectivo afectado, considero suficiente exigir caución juratoria, la que se entiende prestada con el pedido de medida cautelar formulado por los accionantes.

#### **VII. Carácter de “representante adecuado”**

Corresponde en esta instancia del proceso determinar quien de los representantes con interés legítimo en el presente proceso reviste la calidad de representante adecuado.

Al respecto, se ha dicho que quien invista el carácter de actor debe representar adecuadamente a la clase presuntamente afectada, no sólo porque es un individuo perteneciente al grupo, sino porque se encuentra capacitado para defender a todos (cfr. Lorenzetti, Ricardo Luis: *Justicia Colectiva*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2017, pág. 200).

Es por ello, que corresponde al juzgador controlar el “gerenciamiento” del proceso, y fijar la legitimación adecuada del colectivo en él involucrado y, para ello, debe evaluar la experiencia, cualidades y conocimiento de los intervinientes en la materia, características estas necesarias para “liderar” el proceso en cuestión, máxime las especiales características que este posee.





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

A la luz de tales parámetros, cabe determinar el “representante adecuado”.

En este sentido, el CELS, según su estatuto oportunamente acompañado como documental, es una Asociación que tiene como objetivo “*la defensa de la dignidad de la persona humana, de la soberanía del pueblo, del bienestar de la comunidad*”, junto con la facultad de “*promover o ejecutar acciones administrativas y judiciales destinadas a procurar la vigencia de estos principios y valores, asumir la representación de personas o grupos afectados en causas cuya solución suponga la defensa de aquellos, y bregar contra las violaciones, abusos y discriminaciones que afecten derechos y libertades de las personas y la sociedad por razones religiosas, ideológicas, políticas*”.

Por lo dicho, corresponde erigir al CELS como “representante adecuado” en el presente litigio del colectivo compuesto por los habitantes de los “barrios populares” registrados en el RENABAP, ello en virtud de sus condiciones profesionales, experiencia e idoneidad en el campo de los derechos colectivos.

En razón de lo expuesto;

**Resuelvo:**

a) Rechazar la medida cautelar peticionada relativa a la suspensión de los efectos del Decreto del Poder Ejecutivo de la Nación n° 193/24 en los términos del art. 13 de la ley 26.854.

b) Hacer lugar a la medida cautelar peticionada en los términos del art. 14 de la ley 26.854, en virtud de lo cual se ordena al Estado Nacional (Poder Ejecutivo de la Nación) que tenga a bien instar los medios necesarios, siempre en orden a los recursos disponibles y ultimando los esfuerzos en tal sentido, como lo mandan los instrumentos internacionales analizados, tendientes a la continuidad de



la política pública consistente en la integración socio urbana de los “barrios populares” registrados en RENABAP que fuera declarada de interés público mediante la ley n° 27.453, todo ello a fines de resguardar el goce de los derechos de acceso a la vivienda digna, salud, y a un medio ambiente sano, entre otros, consagrado tanto en el ámbito de nuestro ordenamiento jurídico interno como de sendos tratados internacionales anteriormente referidos respecto de los cuales nuestra nación resulta parte y a los que se ha dotado de rango constitucional – siempre a través de los medios que estime pertinentes en el ámbito de las competencias propias de su función-.

A tales fines, emplácese al Estado Nacional (Poder Ejecutivo de la Nación) a confeccionar -en un plazo máximo de tres (3) meses desde el dictado de la presente resolución- 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) con el objetivo de asegurar el cumplimiento de la prerrogativa indicada en el párrafo que antecede.

Asimismo, 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-, deberá informar de manera mensual respecto de las líneas de acción asumidas a los fines de tornar posible la continuidad de la política pública en el modo antes mencionado y de los eventuales fondos girados al FISU, y a las respectivas “unidades ejecutoras” de las obras, en cumplimiento de tal objetivo.

c) Comunicar el contenido de la presente resolución 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







Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

mecanismos de financiamiento para la continuidad de la referida política pública (conforme a las prescripciones del art. 14, inc. a), de la ley 27.453 y art. 75, inc. 8 y 23 de la Constitución Nacional).

Sobre este punto, se sugiere dar tratamiento en el marco del debate parlamentario propio de la Ley de Presupuesto -como acto legislativo que, sobre la base del plan de gobierno, dispone la planificación anual de la actividad financiera del Estado- a las asignaciones de recursos relativas a la efectivización de la política pública de urbanización de barrios populares registrados en RENABAP, ello en el entendimiento de que el Parlamento Nacional se encuentra obligado a llevar adelante medidas de acción positivas conducentes al desarrollo humano y al progreso económico de la comunidad conforme fuera anteriormente analizado.

d) El plazo de vigencia de la medida cautelar dispuesta en el punto que antecede será conforme lo señalado en el punto V) de la presente resolución.

e) Fíjese caución juratoria como contracautela de lo dispuesto en el punto b) de la presente.

f) Seleccionar al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) como “representante adecuado” del colectivo involucrado en el presente proceso.

g) Córrese traslado al Estado Nacional -Poder Ejecutivo de la Nación- en los términos del art. 8 de la ley 16.986.

h) Regístrese, y notifíquese al Ministerio Público Fiscal, al Ministerio Público de la Defensa, y a las restantes partes del proceso.

