



**FC** Juzgado 1

Fecha de emisión de notificación: 09/junio/2025

Sr/a: DIEGO RAMON MORALES

Domicilio: 20228877671, 547

Tipo de domicilio

**Electrónico**

Carácter: **Sin Asignación**

Observaciones especiales: **Sin Asignación**

Copias: **S**

Tribunal: **JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO** - sito en

Hago saber a Ud- que en el Expte Nro. **15854 / 2024** caratulado: **CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) Y OTROS c/ ESTADO NACIONAL -PODER EJECUTIVO Y OTRO s/AMPARO COLECTIVO**

en trámite ante este Tribunal, se ha dictado la siguiente resolución:

Según copia que se acompaña.

Queda Ud. legalmente notificado

Fdo.: TOMAS SANCHO, SECRETARIO DE JUZGADO





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, junio de 2025.

**Autos y vistos:**

Para resolver acerca del pedido de la medida cautelar de no innovar formulado por la parte actora en estos autos caratulados "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 la Secretaría de Ejecuciones Fiscales del Juzgado Federal de Pehuajó.

**Considerando:**

**I. Antecedentes**

Con fecha 15 de noviembre de 2024 se dictó auto interlocutorio en respuesta a las medidas cautelares requeridas por el polo activo de las presentes



actuaciones, cuya representación adecuada quedó en cabeza del Centro de Estudios Legales y Sociales, las cuales -inicialmente- giraban en torno a la suspensión de los efectos del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional n° 193/24 por su presunta incompatibilidad con las disposiciones de las leyes 27.453, 27.451, la Constitución Nacional y sendos tratados internacionales con igual jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22, CN).

En aquella primera presentación, los actores alegaron que el decreto atacado produjo la suspensión de las obras de urbanización en los denominados como "barrios populares" registrados en RENABAP, en violación al principio de progresividad que debe imperar en la implementación de políticas públicas. De este modo, y en base a las presentaciones efectuadas por los amparistas, el objeto de la pretensión cautelar quedó ceñido, por un lado, a la suspensión de los efectos del decreto que dispuso la reasignación de partidas relativas a lo recaudado por el impuesto "PAIS" y, por otra parte y con posterioridad al planteo inicial, al dictado de una medida cautelar de carácter positivo dirigida a la continuidad de las obras mediante el financiamiento comprometido según las disposiciones de la ya referida ley n° 27.453.





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

Previa intervención de la Fiscalía y Defensoría Federal del circuito, asumiendo esta última la representación de los niños, niñas y adolescentes habitantes de los "barrios populares" inscriptos en el RENABAP, mediante resolución de fecha 2 de septiembre de 2024, se consideró admisible la pretensión colectiva incoada e inscripta la misma en el registro especial creado a tales efectos ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Seguidamente, se corrió el traslado previsto en el art. 4 de la ley n° 26.854, compareciendo el Poder Ejecutivo Nacional ("ex Ministerio de Desarrollo Social y Habitat"), por medio de su apoderada, Dra. Elena Noemí Del Potro, con el patrocinio letrado del Dr. Jorge Ariel Rodríguez, evacuando el traslado de rigor y poniendo de manifiesto que había sido efectuado un planteo de inhibitoria ante la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal -al cual vale aclarar no se hizo lugar ni en primera ni en segunda instancia- y solicitando el rechazo de las cautelares arriba referidas.

Posteriormente, la Defensoría Pública Oficial de Pehuajó -en el antes referido carácter de representante de todos los niños, niñas y adolescentes que habitan en los barrios registrados en el RENABAP- solicitó la ya señalada ampliación de 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), ello a fines de hacer efectivos los objetivos establecidos en la ley n° 27.453. Ante tal situación, se corrió una nueva vista al Poder Ejecutivo Nacional a los fines de la confección del correspondiente "informe previo" relativo al dictado de la medida cautelar peticionada en dicho sentido.

En tal contexto, se produjo prueba informativa respecto del detalle de los montos dinerarios transferidos al FISU desde el mes de enero de 2024 a la fecha de la correspondiente respuesta (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.

Posteriormente, con fecha 15 de noviembre de 2024, y por los motivos expuestos en el correspondiente auto interlocutorio al cual por motivos de brevedad me remito, se rechazó la medida cautelar relativa a la suspensión de los efectos del Decreto del Poder Ejecutivo de la Nación n° 193/24, todo ello en los términos del art. 13 de la ley 26.854. Por otra parte, y con relación a la segunda de las cautelares peticionadas, se dispuso textualmente en el punto b) de la referida resolución:





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

*"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.*



#39109403#457943671#20250609111519983

*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”.*

Transcurrido el plazo de tres (3) meses fijado en la resolución antes transcrita, el día 20 de febrero del corriente, se libró un primer oficio dirigido a la ex Secretaría de Desarrollo Territorial y Hábitat, dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, a fines de emplazar al PEN al cumplimiento de la cautelar arriba referenciada.

Posteriormente, y ante la falta de respuesta por parte de la demandada, se libró un nuevo oficio con fecha 22 de abril de este año a fines de que el PEN, a través de la Subsecretaría de Integración Socio Urbana a cargo del Sr. Sebastián Pareja, informara en un plazo máximo de cinco (5) las acciones o plan de actuación llevados a cabo por el Poder Ejecutivo Nacional para dar cumplimiento a la manda judicial en cuestión, todo ello bajo apercibimiento de ley.





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

Luego, y a pedido de la propia parte demandada, se resolvió otorgar una prórroga de veinte (20) días al PEN para la presentación del informe correspondiente al estado de cumplimiento de la cautelar en cuestión.

Seguidamente, y previo al vencimiento de dicho término, se presentó el CELS con el objeto de denunciar que, en fecha 8 de mayo del corriente año, se publicó en el Boletín Oficial de la República Argentina el Decreto n° 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" por resolución administrativa (conforme art. 4 del Decreto N°312/2025, art 1 del Decreto N°695/2024 y el art. 3 de la Resolución N°796/2024 del Ministerio de Economía de la Nación).

Por los motivos invocados en dicha presentación, al considerar la medida relativa a la disolución del FISU como una evidencia de incumplimiento deliberado a la medida cautelar ordenada el 15 de noviembre de 2024, y con el objeto de preservar los recursos que integran el referido Fondo y su correspondiente asignación, se solicitó el dictado de una medida cautelar de no



#39109403#457943671#20250609111519983

innovar y una medida cautelar interina (cfr. art. 4 de la ley 26.854) tendiente a suspender los efectos y la implementación de los arts. 1, 4, 5 y 8 del decreto referido y, además, que se ordene al Estado Nacional que se abstenga de toda acción tendiente a su implementación, hasta tanto se asegure la continuidad de las obras con financiamiento comprometido.

Respecto de la medida cautelar interina solicitada, se hizo lugar a la misma por el tiempo que insumiera la tramitación de la cautelar requerida por el representante adecuado, todo ello mediante resolutorio de fecha 23 de mayo del corriente.

De la pretensión cautelar de no innovar solicitada por la actora se ordenó el traslado por el término de tres (3) días a la contraria para que presente el informe previo que dé cuenta del interés público comprometido por dicha solicitud (cfr. art. 4 de Ley 26.854) y para que, en el mismo plazo, informe respecto del saldo existente en las cuentas bancarias, inversiones, colocaciones financieras correspondientes al FISU y que identifique la totalidad de los bienes fideicomitados del mismo, así como la composición de sus recursos según su respectiva fuente de financiamiento.





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

Es así que, mediante presentación de fecha 29 de mayo del corriente, el Estado Nacional evacuó la vista que le fuera corrida quedando las presentes en condiciones de resolver respecto del pedido de medida cautelar de no innovar solicitado por el CELS en su carácter de representante adecuado.

### II. Decisión a adoptar

#### A) Respeto de las medidas cautelares peticionadas contra actos emanados de la Administración Pública Nacional

Previo a ingresar a resolver respecto de la procedencia de la medida cautelar solicitada, estimo pertinente realizar una serie de apreciaciones previas relativas a 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 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





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

nacional (Cfr. CNACAF, Sala IV, *in re*: “Caceres Valdemar y otros -inc med- c/ EN Mº 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).

En ese sentido, debe considerarse que la finalidad de las medidas cautelares, en general, radica en evitar que se tornen ilusorios los derechos de quien las solicita, ante la eventualidad de que se dicte una sentencia favorable. Es decir, se trata de sortear la posible frustración de los derechos de las partes a fin de que no resulten insustanciales los pronunciamientos que den término al litigio (cfr. Sala V, *in re*: “Acegame S.A c/ DGA -resol 167/10 [expte. 12042-36/05]-”, del 9/09/10).

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).



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).

En razón de lo expuesto, he de ingresar en el análisis de la medida solicitada, la cual consiste en la suspensión de los efectos y la implementación de los art. 1, 4, 5 y 8 del Decreto n° 312/2025 que fuera publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina con fecha 8 de mayo del corriente año y mediante el cual se dispuso la disolución del Fideicomiso de Administración y Financiero denominado "Fondo de Integración Socio Urbana" (FISU) creado por Decreto n° 819/2019, principal herramienta para el cumplimiento de los objetivos de urbanización de barrios populares consagrados como de interés público en la ley n° 27.453. Para ello, debe verificarse la concurrencia simultánea de los requisitos previstos en el art. 13 de la antes referida ley n° 26.854.

**B) Respecto de la cautelar peticionada en los términos del art. 13 de la ley 26.854.**





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

Tal como fuera antes señalado, y señalándose un incumplimiento deliberado de la resolución cautelar ordenada por este Juzgado Federal con fecha 15 de noviembre de 2024, la parte actora solicita la suspensión de los efectos emanados del Decreto n° 312/2025, publicado en el Boletín Oficial el día 8 de mayo del corriente año, mediante el cual se dispuso la disolución del Fideicomiso de Administración y Financiero denominado "Fondo de Integración Socio Urbana" (FISU) creado por Decreto n° 819/2019, ello con el objeto de preservar los recursos para el fin por el que fueron recaudados, ello 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, y en cumplimiento de la obligación de progresividad en relación a los derechos a la vivienda adecuada, a la salud, al ambiente sano (cfr. art. 14 bis, 41, 75 inc. 22 y 23 de la CN, art. 2,11 y 12 del PIDESC).

Partiendo de dicha base, corresponde adentrarme en el análisis de los requisitos previstos en el antes referido art. 13 de la ley n° 26.854, el cual regula la procedencia de la *"suspensión de los efectos de un acto estatal."*



**1. Se acreditare sumariamente que el cumplimiento o la ejecución del acto o de la norma, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior**

El primero de los requisitos de procedencia analizados redundan en el peligro en la demora propio de cualquier cautelar y hace a la esencia precatoria 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.

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 requirentes resulta verosímil sin caer con ello en un prejuzgamiento.

Aquí cabe destacar que el Decreto que dispuso la disolución del referido Fondo de Integración Socio Urbana se encuentra plenamente vigente y, entre otras cuestiones, tiene como consecuencia que los fondos que lo componen -que fueron recaudados con una asignación específica- pasarían al Tesoro Nacional con carácter de "libre disponibilidad", pudiendo, en consecuencia, quedar





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

desnaturalizada la finalidad de su recaudación de contenido eminentemente tributario la cual, por cierto, fuera dispuesta específicamente en las respectivas leyes de creación de los impuestos involucrados (cfr. art. 42 de la ley 27.541 y art. 7, inc. 4, de la ley 27.605).

De este modo, los efectos de tal liquidación de fondos, teniendo especialmente en consideración que al día de la fecha el Estado Nacional no ha presentado un concreto plan de actuación ni ha acreditado la reasignación de recursos alternativos para dar continuidad con la política pública en cuestión, pueden resultar irreversibles en caso de no preservarse.

De esta manera se puede concluir que se encuentra acreditado el primer requisito, es decir, el peligro en la demora, en tanto la desafectación de los fondos de su finalidad primigenia declarada por ley al pasar a "libre disponibilidad" del tesoro podría ocasionar un perjuicio de imposible reparación al momento del dictado de la sentencia definitiva.

### **2. Verosimilitud del derecho invocado**

Previo a todo análisis, es importante mencionar que, 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).

Sentado ello y 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, 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 al agua potable, a instalaciones sanitarias, aseo y asequibilidad; aspecto este afirmado por el Comité de Derechos





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

Económicos, Sociales y Culturales en el art. 11, pto. 1, de la Observación General n° 4.

En el mismo sentido, con relación a la afectación del derecho a la salud de los habitantes de los barrios populares inscritos en el RENABAP, 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.

Sumado a esto, 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).

Asimismo, de la lectura de los argumentos expuestos por la actora se desprende el grado de verosimilitud necesario para hacer lugar a su petición, consideración esta que no implica adelantar opinión sobre la resolución final de la causa, correspondiendo destacar que los derechos cuya protección se solicita son el acceso a la vivienda digna, a condiciones sanitarias adecuadas, al hábitat y al



ambiente sano, todos ellos de raigambre constitucional y convencional (cfr. art. 75 inc 22 CN, arts. 2,11 Y 22 del PIDESC, art. 26 de la CADH, arts. 34.k y l de la Carta de la OEA y arts. 1,10 y 11 del Protocolo de San Salvador), sumando a ello lo dispuesto por la ley n° 27.453 que declara de interés público el régimen de integración socio urbana de barrios populares, plexo normativo este que establece una serie de obligaciones precisas y exigibles al Estado Nacional como correlato de los compromisos asumidos por este último mediante los tratados internacionales antes referidos.

**3. La verosimilitud de la ilegitimidad, por existir indicios serios y graves al respecto.**

Tal como fuera antes señalado, la parte actora solicita la suspensión y no implementación de los efectos emanados del Decreto n° 312/25, publicado en el Boletín Oficial el día 8 de mayo del corriente año, el cual 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.

Para el análisis de este punto, es necesario remarcar que, en virtud de lo normado por el art. 12 de la LNPA, el acto emanado de la Administración





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

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.

Es cierto también que, según lo manifestado por la demandada, la presunción de constitucionalidad y legitimidad de los actos estatales obliga a quien pretende impugnarlos a alegar y probar lo contrario y que 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).

Del mismo modo, según el criterio de determinada doctrina y la jurisprudencia del Máximo Tribunal, les está vedado a los jueces inmiscuirse sobre aquellos aspectos discrecionales y que son propios de la administración para decidir sobre la forma, el contenido y la oportunidad de su actuación, a fin de no menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes.



Ahora bien, no se trata aquí de resentir la discrecionalidad, el mérito o conveniencia de la administración; sino de garantizar el cumplimiento de la legislación y de los compromisos asumidos por el Estado Nacional a nivel internacional.

En ese sentido no puede dejar de advertirse que, a partir de la reforma constitucional del año 1994, el constituyente reforzó el mandato de tutela frente a situaciones de vulnerabilidad como la que es objeto de examen al advertir que el Congreso debe *“legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen (...) el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad...”* (cfr. art. 75, inciso 23, de la Constitución Nacional).

Al respecto, no resulta suficiente lo esgrimido por los representantes del Poder Ejecutivo al invocar y justificar su modo de proceder con relación a la manda judicial ordenada con fecha 15 de noviembre de 2024 en base a la situación económica y social existente al momento de asumir funciones la actual gestión, contexto que reflejaba, a su entender, la severidad de la crisis que atravesaba el país y que conllevó al dictado del Decreto n° 70/23 mediante el cual se declaró la





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

emergencia pública en materia, económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social, luego ello confirmado en parte mediante la sanción de la ley 27.742; sino que, por el contrario, el esfuerzo por proteger los derechos económicos, sociales y culturales debiera ser aún mayor en un contexto como el referido máxime tratándose de sectores sociales especialmente vulnerables.

Con relación al último punto señalado se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia de la Nación al sostener que "*... las carencias presupuestarias, aunque dignas de tener en cuenta, no pueden justificar el incumplimiento de la Constitución Nacional ni de los tratados internacionales a ella incorporados, especialmente cuando lo que se encuentra en juego son derechos fundamentales*" (Fallos 318:2002 y 318:1146) y que "*...al distribuir sus recursos, el Estado no puede dejar de considerar los principios de justicia social y protección de los derechos humanos que surgen de la Ley Fundamental (arts. 75, incs. 19, 22 y 23)*" (Fallos: 327:3753 y 330:1989, considerandos 12 y 5, respectivamente).

Asimismo, nuestro máximo tribunal señala que "[p]or ese motivo, cuando se demuestra que el Estado, al elegir prioridades presupuestarias, ha dejado en situación de desamparo a personas en grado de extrema vulnerabilidad como se advierte en el presente caso, que no pueden procurarse necesidades vitales básicas y perentorias, se



*impone la presunción de que prima facie no ha implementado políticas públicas razonables, ni tampoco ha realizado el máximo esfuerzo exigido por el art. 2 del PIDESC" (CSJN, in re "Q.C., S. Y. C/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo, de fecha 24 de abril de 2012).*

En otro precedente, la Corte Nacional sostuvo que: *"Es precisamente en tiempos de crisis económica cuando la actualidad de los derechos sociales cobra un máximo significado, debiendo profundizarse las respuestas institucionales en favor de los grupos más débiles y postergados, pues son las democracias maduras y avanzadas las que refuerzan la capacidad de los individuos y atienden las situaciones de vulnerabilidad en momentos coyunturales adversos"* (Fallos: 341:1924).

Destacada doctrina refuerza esta postura al considerar que *"la falta de recursos no puede ser obstáculo para el pleno goce y ejercicio de los derechos constitucionales"* y que *"ante tal insuficiencia no cabe la respuesta de que no hay recurso para atender a tal derecho y por ello emerge el deber público de neutralizar los efectos antijurídicos de aquella insuficiencia de bienes"* (Cfr. Spisso Rodolfo, *Derecho Constitucional Tributario*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2019, p. 413).

Por otra parte, e independientemente de las prerrogativas invocadas por la demandada en relación a las previsiones de la ley 27.742, resulta insoslayable





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

referir a la prohibición de regresividad en materia de políticas públicas y derechos sociales.

Dicho principio, y su correlato en la progresividad que debe imperar en la plena efectividad de los derechos humanos, sumado al principio *pro homine*, determinan que el intérprete del derecho deba escoger el resultado normativo que proteja en mayor medida a la persona humana. Dicha obligación surge esencialmente del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), conforme al cual los Estados parte –como lo es Argentina– se comprometen a adoptar medidas económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí reconocidos. Si bien es cierto que dichos objetivos no podrían conseguirse en un plazo corto de tiempo, se impone la obligación de moverse tan rápida y efectivamente como sea posible hacia tal meta.

En concordancia con ello, los Estados parte de la referida convención internacional asumen el compromiso de no regresividad, es decir la prohibición de adoptar políticas y medidas que empeoren la situación de cumplimiento de tales derechos económicos, sociales y culturales de la población, es decir no puede reducirse el nivel de protección de los mismos o derogar los ya existentes.



Por el contrario, cualquier medida que pueda reputarse como regresiva en la materia deberá ser justificada plenamente, situación que no se verifica en las presentaciones efectuadas por los representantes del Estado Nacional en las presentes actuaciones más allá de meras referencias dogmáticas y genéricas relativas a la situación socio económica de la nación que ya fueran antes comentadas.

De este modo, y por constituir la obligación de no regresividad uno de los parámetros de juicio para analizar la posible ilegitimidad del acto de alcance general cuyos efectos pretenden suspenderse mediante la medida solicitada por la amparista, es que ha de ser analizada como una limitación que la Constitución y los Tratados Internacionales con igual jerarquía a aquella imponen tanto del poder legislativo como ejecutivo. Contexto este que en el caso, y teniendo en especial consideración el colectivo involucrado y la manda judicial de fecha 15 de noviembre de 2025, permite reputar *prima facie* como ilegítimo el acto reputado como nulo y cuya suspensión de efectos se resuelve con la presente.

#### **4. La no afectación del interés público**

En forma reiterada, la ley 26.854 invoca el interés público como defensa frente a la injerencia judicial lo cual podría reputarse como contradictorio





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

en el caso de que luzca probable la tacha de ilegitimidad del acto por un vicio del mismo, supuesto en el cual resulta más conducente para cumplir con los fines del interés público el suspender preventivamente los efectos de aquel que darle plena ejecutoriedad.

En este sentido, el interés público entendido como interés general no debe ser entendido únicamente como interés del Estado -identificado con los intereses de quien se encuentre a cargo del gobierno- sino que debe ser entendido como factor que concierne a la población en general (cfr. Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, *in re* "Limperco SRL c/ Estado Nacional, Presidencia de la Nación, Secretaría de Turismo s/ Amparo Ley 16.986", de fecha 27 de abril de 1999).

En el caso que aquí nos ocupa, se advierte que los representantes del Estado Nacional al momento de evacuar la vista previa que fuera corrida en los términos del art. 4 de la ley 26.854 se ha limitado en lo relativo a la invocación del interés público comprometido a vincular este con los objetivos generales de política administrativa, económica y financiera del gobierno nacional, sin mencionar y menos aún profundizar en qué modo la medida peticionada por la parte actora podría llegar a afectar tales metas de la gestión.



Al respecto, calificada doctrina entiende que "*respecto del interés público, no descartamos que los jueces deban valorarlo al momento de decidir el otorgamiento de una medida cautelar, y aun más, reconocemos que constituye la finalidad última de toda función estatal, que consiste, en definitiva, en la realización de la justicia. Lo que sí se objeta es la aplicación de este concepto a fin de restringir la procedencia de las medidas precautorias, invocando en los hechos meras insinuaciones dogmáticas, en un claro propósito de evitar analizar el caso concreto*" (Cassagne, Ezequiel, *Las medidas cautelares contra la Administración*, en Cassagne Juan Carlos (dir.), *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, La Ley, Buenos Aires, 2007, t. II, p. 276).

Basándome en tal tesis, luce lo referido por los representantes del Estado Nacional como una mera insinuación dogmática tendiente al rechazo de la cautelar peticionada que, reitero, no demuestra siquiera someramente en qué modo la suspensión de los efectos del decreto cuestionado podría afectar los objetivos del Ejecutivo Nacional.

**5) Que la suspensión judicial de los efectos o de la norma no produzca efectos jurídicos o materiales irreversibles.**

Respecto al último de los requisitos de procedencia de la medida cautelar solicitada previsto en el art. 13, inc. E), de la ley 26.854, los representantes





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

del Estado Nacional se limitan a mencionar, en su presentación de fecha 29 de mayo del corriente, que la parte actora no ha acreditado que la suspensión judicial del decreto cuestionado no produzca efectos jurídicos o materiales irreversibles.

Al respecto, he de remarcar que tal exigencia -en el modo en que la exponen los representantes del PEN- implicaría una clara afectación al derecho a la tutela judicial efectiva, ello en tanto poner en cabeza de los administrados la necesaria demostración de dicho requisito implicaría la exigencia de una prueba de carácter negativo de imposible producción.

Sobre dicho punto se ha pronunciado la jurisprudencia al referir que el extremo en cuestión debe ser probado por la administración en caso de que esta lo invoque, o al menos ello debiera surgir en forma nítida de las constancias de autos aspecto este que no emerge en las presentes actuaciones (Cfr. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, *in re* "LAN Argentina SA c/ ANAC s/ Medidas cautelares", de fecha 20 de febrero de 2014).

**6) Respecto del requisito previsto en el art. 13, inc. 2), de la ley 26.854**



La ley de medidas cautelares en las causas donde es parte o interviene el Estado Nacional prevé, en el punto arriba referido, que "*... El pedido de suspensión judicial de un reglamento o de un acto general o particular, mientras está pendiente el agotamiento de la vía administrativa, sólo será admisible si el particular demuestra que ha solicitado la suspensión de los efectos del acto ante la Administración y que la decisión de ésta fue adversa a su petición, o que han transcurrido cinco (5) días desde la presentación de la solicitud sin que ésta hubiera sido respondida*".

Al respecto, he de remarcar que el análisis de tal requisito en forma rigurosa implicaría condicionar la revisión judicial a lo que potencialmente sucedería frente a un planteo en sede administrativa malinterpretándose así los alcances del control judicial previstos en nuestro sistema jurídico. Sobre este punto, he de remarcar que la posibilidad de acceso a una instancia judicial como la intentada por los actores en las presentes actuaciones debe ser pleno, máxime atendiendo a las especiales características de vulnerabilidad que aquejan al colectivo involucrado.

### **C) De la vigencia temporal de la medida cautelar**





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO

En cuanto a la vigencia temporal de la medida cautelar aquí tratada, 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 las previsiones de la Convención Americana de Derechos Humanos, y atendiendo a la especial vulnerabilidad del colectivo afectado, estimo pertinente extender la vigencia de la medida en cuestión hasta tanto la demandada acredite fehaciente y efectivamente el cumplimiento de la manda judicial ordenada en fecha 15 de noviembre de 2024 a la cual me remito.

### **D) 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.

En razón de lo expuesto;

**Resuelvo**



#39109403#457943671#20250609111519983

A) Hacer lugar a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, suspender los efectos y aplicación de lo dispuesto en los arts. 1, 4, 5 y 8 del Decreto n° 312/2025 y, en consecuencia, 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 las presentes actuaciones en fecha 15 de noviembre de 2024.

B) Comuníquese el contenido de la presente resolución vía DEOX -a librarse por Secretaría- dirigido a la Subsecretaría de Integración Socio Urbana -Secretaría de Obras Públicas de la Nación- dependiente del Ministerio de Economía de la Nación.

C) Comuníquese el contenido de la presente resolución a ambas Cámaras del Congreso de la Nación a fines de exhortar nuevamente al mismo 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 antes mencionada (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).

Regístrese y notifíquese.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE PEHUAJO



#39109403#457943671#20250609111519983