



Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE RESISTENCIA 1

FRE 43/2024

GISDASCHI, ANA LILIANA Y OTROS c/ PODER EJECUTIVO NACIONAL - ESTADO NACIONAL s/AMPARO LEY 16.986

Resistencia, de febrero de 2024.- PDM

### **Y VISTOS:**

Estos Autos caratulados “GISDASCHI, ANA LILIANA Y OTROS c/ PODER EJECUTIVO NACIONAL - ESTADO NACIONAL s/AMPARO LEY 16.986”, Expte. N° 43 /2024.

### **Y CONSIDERANDO:**

I.- Que en fecha 12/01/2024 se presentan los Sres. Ana Liliana Gisdaschi, Jorge D. Lopez, Jorge Luis Migueles, Miguel Angel Parente y Maria Eva Bilaqui, e interponen ACCIÓN DE AMPARO (Arts.41, 42, 43, 75 inc.22 CN, Arts. 8, 25 de la CADH, PIDESC, PIDCP, Convención Interamericana para la Protección de los DDHH de las Personas Mayores de Edad, Ley 16986) contra el Estado Nacional respecto del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 publicado en el Boletín Oficial del 21 de diciembre de 2023.-

Al respecto alegan que el mismo sería contrario a los Arts. 1, 29, 30, 77 a 84 y 99 inciso 3 de la Constitución Nacional, como así también repugnante en todos sus términos, objeto, forma y contenido a los Tratados Internacionales de DDHH, contendrían disposiciones que implican agravar las condiciones de vulnerabilidad de la población lo que se traduciría en una concreta violación de los principios sustanciales del Derecho Internacional de los DDHH, como son los de progresión y no regresividad.-

Asimismo, sustentan que dicho instrumento genera la eventual responsabilidad internacional del Estado Argentino frente a los organismos del Sistema Interamericano e Internacional, vulnerando los términos mismos del marco de reconocimiento del orden jurídico argentino.

Seguidamente, sostienen que el DNU atacado sería nulo de nulidad absoluta y representaría un acto que viene a destruir el orden democrático nacional e impacta fuertemente sobre los derechos humanos.

Declaran que la presente acción se sostiene sobre el ejercicio que, como usuarios y/o consumidores tienen quienes la suscriben, en todo lo relativo a la derogación de marcos normativos tales como la Ley de Góndolas, la Ley de Compre Argentino y la Ley de Abastecimiento.



En forma concreta y particularizada, manifiestan que en virtud de la derogación de la Ley de Medicina Prepaga y de la Ley de Obras Sociales que ocasiona el Acto de Autoridad impugnado, quienes firman al pie de la presente Acción se encuentran específicamente comprendidos dentro del universo de personas que se ven especialmente afectadas y alcanzadas por sus efectos nocivos.-

Que asimismo se plantea la absoluta inconstitucionalidad de la Ley 26.122 en cuanto regula el procedimiento de tratamiento de los DNU.-

Respecto de la legitimación procesal manifiestan que los actores tanto en su condición de nacionales y extranjeros (Art.20 CN) ostentan el carácter de habitantes de la Nación Argentina. En referencia a ello, solicitan que la presente debe analizarse en los términos en los que la CSJN conceptualizó en “FALLOS” 338:249. Así afirman que en la medida en que lo que conforma el objeto de la discusión es la ruptura de la regla misma que adjudica las condiciones de habitantes, ciudadanos, derechos y diseño institucional, la condición referida precedentemente resultaría absolutamente suficiente para tener por demostrada la existencia de un interés especial y directo, por lo que se tiene habilitada la legitimación activa. –

Respecto de la inconstitucionalidad e inconveniencia del DNU N° 70 /2023, declaran que el mismo ni siquiera cuenta con las mínimas referencias o cumplimiento de forma de los actos administrativos del Estado. Que a lo largo de los considerandos no se visualiza la mínima referencia normativa, es decir, la subsunción de lo que expresa al marco normativo vigente, supremo e ineludiblemente aplicable y que sólo existe al final de la exposición una mera referencia al Art. 99 inc.3° constitucional, pero ni siquiera mínimamente, se expresan razones jurídicas tendientes a “validar” los términos del mismo en los que deja sin efecto numerosas leyes que son ejercicio y competencia del Poder Legislativo.

Señalan dos órdenes de asuntos que apuntan a la absoluta inconstitucionalidad del acto objeto de la presente: 1) derogación de leyes mediante un mecanismo que implica suplantarse los términos en que se conforma la voluntad de la soberanía popular institucionalizada, mediante un mecanismo que no reúne las condiciones del procedimiento de sanción de aquellas. Si sea desde la regulación procedimental de la Constitución, sea desde la perspectiva sustancial definida por la CIDH en el marco de la OC N° 6/85, la ley es el resultado de un procedimiento deliberativo conformado por “la intervención” de las dos Cámaras del Congreso, el DNU deroga marcos emitidos en esas condiciones con un mecanismo de intervención parlamentaria diferente. Este punto será, también, objeto de análisis en el marco de los planteos que se formulan en la presente acción. 2) la derogación implica la eliminación permanente de esa norma del orden jurídico, con lo cual, claramente,





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE RESISTENCIA 1

se rompe las condiciones mismas de lo que corresponde sea objeto de la emergencia, esto es, el universo de medios transitorios destinados a conjurarla.-

Expresan que, sin perjuicio que la declaración de emergencia también excede el marco de la competencia dado que ella corresponde al Congreso, no existe ningún vínculo entre la emergencia declarada, y los términos y objeto en los cuales el mismo es formulado.

Que de los términos del inc. 3° del Art.99 surgiría que solamente frente a circunstancias excepcionalísimas el Poder Ejecutivo puede emitir DNU que impliquen un avance sobre las competencias del Poder Legislativo. Sin embargo, afirman que se habría dado en los hechos una circunstancia que expresa la voluntad del propio Poder Ejecutivo Nacional que no existen razones de urgencia o necesidad que imponen el dictado de ese instrumento. Continúa enumerando el marco legal que legisla el Decreto atacado, así como las normas que este deroga y manifiesta que los efectos del DNU, no hacen sino verificar que el Poder Ejecutivo, directamente, se habría arrogado facultades que implican la suma del Poder Público, suplantando, la soberanía popular y las competencias constitucionales del Congreso de la Nación, lo que determinaría su nulidad absoluta.

Proceden a dar como ejemplo en su planteo de violación tanto de los términos de su competencia, como de los derechos que se vulneran, la derogación de la Ley 26.992, que crea el Observatorio De Precios, la alerta por la invasión de Dengue en el Chaco y la falta de repelente y la Ley 27551 de alquileres preguntándose y planteando qué situación de necesidad y urgencia ameritan hacerlo el dictado de la norma en cuestión.

Insisten en que estaríamos frente a un instrumento legal que no sólo es inconstitucional por no satisfacer las exigencias para su dictado, sino por los efectos que contra los derechos humanos genera.

También resaltan la importancia la derogación de la Ley de Góndolas que obliga a los supermercados a señalar en sus góndolas físicas o virtuales aquellos productos que sean producidos por PYMES y los productos con menor precio de consumo habitual.

Así como que la derogación de la Ley de Abastecimiento implica la desprotección de la población, sobre todo en escenarios de afectaciones extendidas, como en el caso de la epidemia de dengue que asola a nuestra región.-

Aseveran que en el marco de un proceso como el que estaríamos atravesando, la derogación de la ley de abastecimiento, que posibilitaba la acción estatal sobre la producción, venta y precio de los repelentes, supone la privación de una herramienta fundamental que se vincula tanto con los derechos de usuarios y/o consumidores como con el derecho humano a la salud.-



También enumeran que el DNU deroga artículos que serían constitutivos de la regulación de la medicina prepaga. Así se derogan los Arts.5, 6, 17, 18, 19, 25, 27 de la Ley 26682 que conformarían la matriz regulativa de la medicina prepaga.

Continúa su planteo con demás argumentos que hacen al objeto de su pretensión y a los cuales me remito en función de la brevedad.

Conjuntamente plantean medida cautelar tendiente a lograr se suspenda los efectos del DNU N° 70/23 del Poder Ejecutivo Nacional, en todos sus términos en general y en lo particular en lo relativo a los artículos que derogan leyes y/o decretos estrictamente vinculados a la defensa de usuarios y consumidores y al derecho humano a la salud.

Ofrece pruebas, cita doctrina y jurisprudencia aplicables y finaliza con petitorio de estilo.

II. Así, una vez otorgada número y carátula a la presente causa y previo a dar trámite a la misma se dispuso en fecha 02/02/2024 su consulta al Registro de Procesos Colectivos, el que contestó de la forma que da cuenta la Nota Actuarial que antecede al presente. Consecuentemente y sin perjuicio de lo allí informado, se procede a analizar la pretensión deducida por los aquí accionantes.

Por lo tanto, previo a todo, es que, en el marco de las facultades y deberes que tiene el juez corresponde examinar si se encuentran cumplidos todos los requisitos necesarios para dar trámite a la demanda aquí interpuesta, y si es así en que términos.-

Al respecto cabe precisar que tanto la doctrina y jurisprudencia han reconocido de manera concordante que la facultad (facultad-deber) del juez puede (o debe) de hacer un primer examen de admisibilidad de la acción, no solo a los fines de verificar el cumplimiento de las reglas comunes y/o propias del acto de postulación (establecidas en el art. 330 del CPCCN), sino ir más allá del cumplimiento de los presupuestos de admisibilidad extrínsecos y formales y extenderse a los requisitos de admisibilidad intrínsecos de la pretensión.

Cabe apuntar que el art. 43 de la Constitución Nacional establece que: *“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley...”*

Asimismo, la doctrina tiene dicho en este sentido que *“... El juez no está obligado a recibir y darle curso a cualquier escrito que pretenda ser una demanda. En la aplicación de las leyes de fondo que rigen la relación jurídica, el juez debe obrar con*





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE RESISTENCIA 1

*prescendencia de la actitud de los litigantes, y así, una demanda infundada o indebidamente trabada le impone la obligación de rechazarla de oficio...*” (Conf.: FASSI, SANTIAGO C., “Código Procesal ...”, Astrea 2ª ed. 1979, t. II, pág. 52).

Es que la calidad o legitimación para obrar es una condición que el juez debe examinar a la 'entrada de la pura sustancia del asunto', según la expresión de Fairén Guillén “... *La calidad o legitimación para obrar consiste en la identidad entre la persona del actor o demandado con aquellas especialmente habilitadas por la ley para asumir tales calidades ... el juez podrá examinar oficiosamente, de entrada, la cuestión, y si advierte que existe esa falta de legitimación manifiesta, repeler la demanda ex limine, ya que ello hace innecesaria la tramitación del proceso en todas sus etapas ...*” (Conf.: ARAZI, R. – ROJAS, J., op. cit., t. II, pág. 198).

Merece apuntarse también que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha destacado que de la ampliación constitucional de los sujetos a quienes se reconoce legitimación procesal para requerir el amparo no se sigue la automática aptitud para demandar, sin examen de la existencia de cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción (Fallos: 321:1252; 321:1352; 323:1261; 326:3007).

III.- Sentado ello, y examinado los términos del escrito postulatorio, debo así analizar la legitimación activa de quienes plantearan la presente demanda.

En principio he de señalar que “*la falta de legitimación para obrar existe cuando no media coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y las personas a las cuales la ley habilita de manera especial para pretender o contradecir respecto de la materia sobre la cual versa el proceso, es decir, no existe vínculo jurídico entre ellas*” (cfr. Falcón, Enrique M., “Código Procesal Civil y Comercial – Comentado, Anotado y Concordado”, I, pág. 975, art. 347).

Así, no puedo soslayar que esta se trata de una acción que pretende la declaración de inconstitucionalidad y la subsiguiente “nulidad absoluta” del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 dictado por el Presidente de la Nación, publicado en el Boletín Oficial del 21 de diciembre de 2023, y como tal, la procedencia de esta herramienta procesal está condicionada al cumplimiento de determinados recaudos. Principalmente a que la cuestión no tenga carácter simplemente consultivo, ni importe una indagación especulativa; por el contrario es necesario que importe un “**caso**” (art 116 de la Constitución Nacional; art. 2 de la ley 27; y CSJN Fallos: 310: 2342, considerando 7°; 311:2580, considerando 3°; y 326: 3007, considerandos 7° y 8°, entre otros), que tenga como finalidad prevenir los efectos de un acto en ciernes al que se le atribuye ilegitimidad o lesión, al régimen constitucional federal y que el o los sujetos que inicien la demanda tengan un interés concreto en su resolución.-



Es decir, la comprobación de la existencia de un “caso” o “causa”, como requisito ineludible, requiere necesariamente que quienes ejerzan la acción sean sujetos debidamente legitimados. En otras palabras, que los accionantes cuenten con *interés suficiente* para solicitar la protección del derecho que se dice vulnerado (CSJN, Fallos 324:2381 y 2388), es imprescindible ya que no debería admitirse una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición, Resolución o norma.

Así, del estudio de la presente acción surge del cuerpo del escrito inicial que los accionantes fundan su legitimación activa en el hecho de ser habitantes de la Nación argentina y en su condición de usuarios y consumidores.

Sin embargo, conforme criterio generalizado de la jurisprudencia, la invocación de la calidad de ciudadano, sin la demostración de un perjuicio concreto, es insuficiente para sostener la legitimación a los fines de impugnar la constitucionalidad de una norma (Doc. Fallos 306:1125, 307:2384; entre otros)

La Corte ha dicho *“En el tradicional precedente de Fallos: 156:318, esta Corte ha definido a esas causas como los asuntos en que se pretende de modo efectivo la determinación del derecho debatido entre partes adversas (considerando 5°) que debe estar fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante (Fallos: 326:3007)”*.

En este sentido la CSJN estableció -en materia de legitimación procesal- en la causa "Halabi" (Fallos: 332:111) tres categorías de derechos a saber: “individuales; de incidencia colectiva que tienen por objeto un bien colectivo; y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos” (Considerando 9°).

Sin embargo, seguidamente aclaró que *“[E]n todos esos supuestos, la comprobación de la existencia de un ‘caso’ es imprescindible (art. 116 de la Constitución Nacional; art. 2 de la ley 27; y Fallos: 310: 2342, considerando 7°; 311:2580, considerando 3°; y 326:3007, considerandos 7° y 8°, entre muchos otros)”*

En el caso de la presente acción, no advierto que se encuentre acreditado el "interés especial" o la "afectación directa" que justifique dar trámite a la causa o que posean “suficiente concreción e inmediatez” para poder procurar dicho proceso (Fallos 322:528; 326:1007; 326:3007, entre otros). Lo cierto es que del relato del escrito inicial solo surgen argumentos generales que en ningún momento aclaran como afectan de manera concreta a los causantes particularmente.

Es que, no puedo soslayar que más allá de una copia de credencial de la Obra Social OSDE de la cual sería titular una de las accionantes, lo cual no surge palmariamente





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE RESISTENCIA 1

del relato sino que debo necesariamente remitirme a la documental adjuntada en la Medida Cautelar N° 42/2024 accesoria al presente, o de copia de publicaciones y boletines digitales, no surge acreditado de forma fehaciente el derecho que cada uno de los accionantes buscan que se restaure al momento de promover la presente acción.

En conclusión, como surge no solo de sus fundamentos sino también del petitorio de su escrito de demanda, los aquí accionantes buscan mediante su planteo la suspensión de los efectos de toda la norma impugnada -DNU 70/2023- y toda otra dictada en virtud de la misma.

Resulta así que, los términos del escrito de demanda son tan amplios y enumera tantas cuestiones de manera general que, vale reiterar, no resulta posible encontrar cuál es el agravio específico o concreto que se derive de la aplicación de la norma cuya constitucionalidad intenta cuestionar y menos aún que ello le de sustento a esta acción, ya que ello resulta imprescindible para la configuración de una causa o controversia en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional; máxime si se tiene en cuenta que no se ha invocado un perjuicio claro y concreto que permita considerar su pretensión con el alcance solicitado. Además, no corresponde al Poder Judicial expedirse sobre planteos de nulidad instrumentados de manera genérica y abstractos con referencia al decreto aquí cuestionado.

Por ello, considero que resulta determinante que la parte demuestre la existencia de un “interés especial” en el proceso, o que los agravios alegados la afecten de forma “suficientemente directa”, o “substancial”, esto es, que posean “suficiente concreción e inmediatez” para poder procurar dicho proceso (Fallos 322:528; 326:1007; 326:3007, entre otros).

Es que, mientras que, mas allá de lo expresado por los actores en el apartado “exclusión de clase”, del texto de la presentación, la presente constituye un debate en abstracto en torno a la inconstitucionalidad del DNU 70/2023 sin que surjan elementos que permitan inferir qué vinculación concreta y empírica existe entre la inconstitucionalidad alegada y los sujetos accionantes en particular.

Ello así, toda vez que la impugnación sobre la base de la cual se sostiene que la normativa atacada afecta garantías constitucionales no basta para que la Justicia ejerza la atribución más delicada de las funciones que le han sido encomendadas, que consiste en la declaración de inconstitucionalidad de una norma (C.S.J.N., Fallos, 326:4727).

Además, la acción de amparo es un proceso excepcional, que debe utilizarse en delicadas y extremas situaciones y exige para su apertura circunstancias muy particulares, caracterizadas por la presencia de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta y la demostración de



que el daño concreto y grave ocasionado solo puede eventualmente ser reparado acudiendo a la vía urgente y expeditiva del amparo (Fallos 310:576 y 2740; 311:612; 1974 y 2319; 314 :1686; 317:1128; 323:1825 y 2097 entre otros).

Por todo lo expuesto, en las condiciones antes señaladas atendiendo a la falta de caso o controversia en los términos de los arts. 116 y 117 de la Constitución Nación, no considero que exista en autos legitimación activa para obrar ya que no logro advertir un conflicto concreto entre las partes adversas o una colisión efectiva de derechos.

La solución que se propugna no importa de manera alguna un pronunciamiento acerca de la validez constitucional del DNU N° 70/2023, sino solamente - en los términos en que ha tramitado esta acción- sobre la ausencia de caso como recaudo indispensable para el ejercicio del control judicial de constitucionalidad.

Es por ello que;

**RESUELVO:**

1º) RECHAZAR in limine la Acción de Amparo promovida por los Sres. Ana Liliana Gisdaschi, Jorge D. Lopez, Jorge Luis Migueles, Miguel Angel Parente y Maria Eva Bilaqui por los fundamentos expuestos en los considerandos que anteceden.-

2º) SIN COSTAS, atento la forma en que se resuelve.

3º) NOTIFICAR por cédula electrónica al actor y al Sr. Fiscal Federal, recaudos que serán confeccionados por Secretaría.

**PROTOCOLICесе – NOTIFÍQUESE y oportunamente ARCHIVESE.**

