



Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE SAN JUAN 1

SAN JUAN, VEINTE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTICUATRO

Y VISTOS: Para resolver de oficio sobre la admisibilidad formal de la acción interpuesta en Autos N° FMZ N° 45742/2023, caratulados: “ASOCIACIÓN CIVIL DE LOCATARIOS DE SAN JUAN Y OTRO c/ PODER EJECUTIVO NACIONAL -DNU 70 /2023 s/AMPARO LEY 16.986”.-

Que se presenta el Sr. Víctor Hugo Bazán, en carácter de presidente de la Asociación Civil Locatarios de San Juan (Personería Nro. 3489), con patrocinio letrado, promoviendo Acción Declarativa de Nulidad del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70 /2023 (DNU-2023-70-APN-PTE), expresando que: “esta acción tiene por objeto que el Poder Judicial declare la nulidad absoluta e insanable de dicho acto administrativo, mediante el cual se derogaron y modificaron cientos de leyes sancionadas por el Congreso de la Nación, con un impacto directo sobre derechos fundamentales y sobre las condiciones de soberanía económica, política, energética, alimentaria, de recursos naturales y de vivienda de la República Argentina”. Agrega que: “Nuestra pretensión se funda en la violación manifiesta de diversos requisitos esenciales de validez de los actos administrativos (aun cuando impliquen el ejercicio de función materialmente legislativa), establecidos por la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549 (en adelante “LNPA”). En concreto, el DNU 70/2023 fue dictado sin un procedimiento ni expediente previo, sin dictámenes jurídicos previos, y sin dictámenes, informes u opiniones técnicas previas de ningún tipo. Estos graves incumplimientos del marco normativo vigente configuran una violación manifiesta del principio de legalidad que gobierna toda actuación administrativa en un Estado de Derecho. Las consecuencias de ello se encuentran establecidas con claridad en el art. 14 inc. b) de la LNPA”. Seguidamente justifica la “Legitimación pasiva” expresando: “La demanda se dirige contra el Estado Nacional -Poder Ejecutivo-, por ser



#38588989#420237885#20240820103452224

quien dictó el DNU 70/2023 con la firma del Presidente de la Nación, todos sus Ministros y Ministras, y el Jefe de Gabinete de Ministros”. En cuanto a la “Legitimación activa y representatividad”, dice que la pretensión encuadra en la Acordada CSJN N° 12/2016 por cuanto: “Locatarios de San Juan” es una asociación civil constituida el 08/03/2022 y que por objeto estatutario ostenta legitimación para promover la presente demanda y representa a las inquilinas e inquilinos de vivienda San Juan que ven lesionados sus derechos con motivo de las medidas implementadas por el DNU 70/2023”. Respecto de la “Clase representada” expresa: “La clase que representamos se encuentra conformada por las inquilinas e inquilinos de San Juan, que son todas las personas con domicilio en la provincia que actualmente accedan -o eventualmente puedan necesitar acceder- a la vivienda a través del alquiler”.

Y CONSIDERANDO: que el control de legalidad administrativa como el control de constitucionalidad que compete a los jueces en ejercicio del poder jurisdiccional, requiere que se haya planteado un caso concreto - una "causa" en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional; esto es, que exista una controversia, planteada por parte legitimada sobre una materia susceptible de ser apreciada por un tribunal (conf. Bianchi, Alberto B., Control de Constitucionalidad, Ábaco, Buenos Aires, 1998, pág. 269 y ss.); vale decir, que la presencia de un caso o controversia es un presupuesto procesal, comprobable de oficio, indispensable para facultar el ejercicio de la jurisdicción. El artículo 2° de la Ley N° 27 exige que el pronunciamiento de la jurisdicción en el caso, sea planteada a instancia de parte, en obvia referencia a la alegación por un sujeto hábil y vinculado con un interés jurídicamente protegido, calidad que conocemos como legitimación, es decir, “el interés





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE SAN JUAN 1

personal que necesariamente debe existir al comienzo del pleito y continuar durante toda su existencia” (conf. Laplacette, C. J. -24/02/2015-. Inconstitucionalidad. Exigencias temporales del caso judicial. La Ley, 1).

Es doctrina de CSJN que la existencia de una causa actual implica un límite constitucional y legal para la actuación del Poder Judicial, la que sólo queda habilitada si aquella resulta configurada (así, desde los fallos pioneros de la CSJN y, desde ese momento, como negación de pronunciamientos consultivos o abstractos - Fallos 2:254, “José Roque Pérez” -1865- ). Así, en la causa “Facultad de Ciencias Medicas (U.N.L.P.) C/ Universidad Nacional de La Plata S/Nulidad Actos Administrativos”- Fallos: 331:2257, el dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema, expresó: “Los casos o controversias contenciosos a los que se refieren los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional son aquellos en los que se persigue, en concreto, la determinación del derecho o prerrogativa debatidos entre partes adversas ante la existencia de una lesión actual o, al menos, una amenaza inminente a dicho derecho o prerrogativa, requisito que por ser de carácter jurisdiccional es comprobable de oficio, pues su ausencia o desaparición importa la de juzgar y no puede ser suplida por la conformidad de las partes o su consentimiento por la sentencia, por lo que corresponde examinarlo de modo prioritario por ser uno de los principales agravios del apelante y porque si prosperara resultaría inoficiosa la consideración de los restantes planteos”. En otros Fallos: 346:1387, la CSJN, expresó: “Se configura un caso justiciable cuando concurren dos recaudos: por una parte, debe tratarse de una controversia que persigue la determinación del derecho debatido entre partes adversas, fundado en un interés específico, directo, o inmediato atribuible al litigante; por otra, la causa no debe ser abstracta en el sentido de tratarse de un planteo prematuro o que hubiera devenido insustancial”... “La existencia de caso presupone la de parte, esto es la de quien



reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso y en este orden de ideas, la parte debe demostrar que persigue en forma concreta la determinación del derecho debatido y que tiene un interés jurídico suficiente en la resolución de la controversia, o que los agravios expresados la afecten de forma suficientemente directa o substancial”. ... “La ampliación de la legitimación derivada de la reforma constitucional del año 1994 no ha modificado la necesidad de que los tribunales de justicia comprueben la existencia de un caso, pues no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición; ello sin perjuicio de resaltar que la configuración de ese caso puede variar según la categoría de derecho que se pretenda hacer valer en la demanda”... “No hay causa cuando se procura satisfacer un interés meramente especulativo de la actora o cuando la pretensión intentada se encamina hacia la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes; ni, por ende, existe facultad alguna en cabeza del Poder Judicial de la Nación que lo autorice, en tales circunstancias, a formular dichas declaraciones”. ... “La existencia de los requisitos jurisdiccionales de causa o controversia, es comprobable de oficio, en la medida en que su ausencia o desaparición importa la de juzgar y no puede ser suplida por la conformidad de las partes o su consentimiento por la sentencia”.

Ahora bien, de modo recientemente, y con relación al DNU 70/2023, en la causa “ CSJ 2847/2023 ORIGINARIO- La Rioja, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de certeza” (16/04/2024), la CSJN señaló: “ Como se ha explicado en decisiones más recientes, el control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa requiere inexorablemente de la existencia de un "caso" donde se debata la determinación de un derecho entre partes adversas, fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante (Fallos: 324:2381). Este requisito





## Poder Judicial de la Nación

### JUZGADO FEDERAL DE SAN JUAN 1

debe ser observado rigurosamente, no para eludir cuestiones de repercusión pública, sino para asegurar la preservación del principio de división de poderes que excluye del poder judicial la atribución para expedirse en abstracto sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los otros departamentos de gobierno (Fallos: 306:1125; 307:2384; 310 :2342; 317:335 y 330:3109)”. En el Considerando 3º), continuó expresando: “Que, cuando se trata de pretensiones de carácter declarativo, el Tribunal se ha visto en la necesidad de deslindar las demandas que piden declaraciones necesarias para decidir una causa de aquellas otras presentaciones que —más allá de las formalidades y los términos empleados por las partes— buscan declaraciones que avanzan sobre la actividad propia de los otros dos poderes del gobierno nacional sin que ello sirva para poner a salvo los derechos de quien demanda. Con este fin, se ha resuelto que una demanda declarativa solo da lugar a una causa o caso contencioso si la parte actora ha puesto a decisión de esta Corte una controversia de intereses actual y concreta, no meramente posible o hipotética (Fallos: 320:1556; 322:678; 327:1034; 327 :4658; 331:337). Pero, además, es una condición insoslayable que la causa haya sido promovida por alguna de las partes de esa controversia, pues la jurisdicción de los tribunales federales solo procede cuando ella es requerida a instancia de parte, según lo establece en su letra el ya citado artículo 2º de la ley 27”.

En la causa “CAF 48194/2023/1/RH1 Rizzo, Jorge Gabriel y otro c/ EN - DNU 70 /23 s/ amparo ley 16.986, dictada el 23/01/2024, la Corte dijo: “A tales efectos, el tribunal de alzada recordó que “la inexistencia del derecho subjetivo a la legalidad determina que —salvo hipótesis excepcionales— la reacción impugnatoria no pueda ser promovida por quien no se encuentra personal y directamente perjudicado. Este factor opera como límite negativo. No basta cualquier interés; concretamente, no alcanza el interés en la legalidad, sino que se torna indispensable un interés calificado”.



Asimismo señaló: “En palabras de esta Corte, la existencia de "caso" presupone la de "parte", esto es la de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso. Es decir, para que exista un caso es imprescindible que quien reclama tenga un interés suficientemente directo, concreto y personal —diferenciado del que tienen el resto de los ciudadanos— en el resultado del pleito que propone, de manera que los agravios que se invocan lo afecten de forma "suficientemente directa" o "substancial" (Fallos: 306:1125; 308:2147; 310:606; 326:3007; 333:1023; 342:853, entre muchos otros). Si esta Corte -o cualquier otro tribunal nacional- interviniese en asuntos donde el peticionario carece de legitimación en los términos señalados transgrediría el severo límite al poder judicial que surge del artículo 116 de la Constitución y que es propio del esquema de división de poderes que ella organiza (conf. Fallos: 5:316; 30:281; 156:318, entre muchos otros)”. Como se exhibe, la existencia de "caso", "causa", presupone la de "parte". Y el concepto de "legitimación" apunta al quién de un proceso, se trata de quién está jurídicamente habilitado para plantear un asunto a los tribunales; de quién puede requerir una sentencia favorable sobre un tema litigioso; de quién puede ser parte en un proceso; de quién puede hacerle un reclamo a otro sujeto por una pretensión en un proceso judicial. Y si, la causa es una controversia concreta y actual entre partes, éstas sólo alcanzan ese rango cuando se encuentran legitimadas en orden a la pretensión que enarbolan. De ahí que la causa no pueda analizarse sin escrutar la legitimación y esta, sin atender al gravamen, perjuicio o interés manifestados como pretensión.

Ahora bien, respecto de quiénes son los sujetos habilitados por el orden jurídico para iniciar una acción, en la causa “Halabi” (considerandos 10 a 13), la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que en materia de legitimación procesal corresponde





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE SAN JUAN 1

delimitar con precisión tres categorías de derechos: 1) individuales; 2) de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos; y, 3) de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos.

Con relación a la “Acción de Clase”, la CSJN ha delineado sus características en oportunidad de sentenciar el citado caso “HALABI, ERNESTO C/ P.E.N –LEY 25.873. DTO. 1563 /04 S/ AMPARO”, DEL 24/02/09, confirmadas en los precedentes “PADEC C/ SWISS MEDICAL S.A. S/ NULIDAD DE CLÁUSULAS CONTRACTUALES”, del 21/08 /13 y “CONSUMIDORES FINANCIEROS ASOCIACIÓN CIVIL P/ SU DEFENSA C/ LA MERIDIONAL CÍA. ARG. DE SEGUROS S.A. S/ ORDINARIO”, del 24/06/14: así, cabe considerar que si el derecho cuya protección procura el actor, es de incidencia colectiva referente a intereses individuales homogéneos, es necesario verificar la concurrencia de tres elementos, para la procedencia de dicha acción colectiva, vinculados a la existencia de un hecho único o complejo que lesione a una pluralidad relevante de derechos individuales; que la pretensión se concentre en los efectos comunes y no en los que cada individuo pudiera peticionar, dado que la causa o controversia no se relaciona en estos supuestos, “...con el daño diferenciado que cada sujeto sufra en su esfera, sino con los elementos homogéneos que tiene esa pluralidad de sujetos al estar afectados por un mismo hecho...”; y, que exista una justificación a que se pretenda un proceso colectivo por sobre el individual (conf. “Padec”, Fallos: 336:1236; “Unión de Usuarios y Consumidores”, Fallos: 337:196 y “Consumidores Financieros Asociación Civil p/ su defensa”, Fallos: 337:753). Es decir que, si bien en nuestro derecho se reconoce a las asociaciones un rol de índole representativa, que las habilita a intervenir judicialmente en pos de la tutela de los derechos colectivos de sus integrantes, deben verificarse tres factores fundamentales, según la jurisprudencia señalada y aplicable: a) que los miembros estén razonable y suficientemente “afectados” al punto de



quedar habilitados a demandar en nombre propio, b) que el interés a tutelar guarde relación o nexo lógico con el objeto social perseguido por la entidad, y c) que el reclamo o pretensión no tornen imprescindible, por su naturaleza, la intervención procesal de interesados individuales.

En línea con lo expresado, se ha predicado la existencia de algún grado de interrelación o nexo lógico entre la legitimación asociacional y la propia de los individuos nucleados en el ente colectivo, a raíz de lo cual cuándo ésta última no se verifique, ello derriba a la legitimación procesal de la asociación (cfr. Caputi, M. Claudia: “Legitimación de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios”, en: AA.VV., “Tratado de Derecho Procesal Administrativo”, ed. La Ley, Buenos Aires, 2007, págs. 329 y ss., pág. 354). Que, como dejé expresado en la relación de la causa, la asociación actora dice encontrar legitimación activa en la representación de “todas las personas con domicilio en la provincia que actualmente accedan -o eventualmente puedan necesitar acceder- a la vivienda a través del alquiler”, lo que se analizará a la luz de los criterios señalados en los considerandos precedentes. Sin embargo, se advierte que la Asociación actora carece de legitimación activa debido al amplio objeto de la acción instaurada: “se declare la nulidad absoluta e insanable de dicho acto administrativo, mediante el cual se derogaron y modificaron cientos de leyes sancionadas por el Congreso de la Nación, con un impacto directo sobre derechos fundamentales y sobre las condiciones de soberanía económica, política, energética, alimentaria, de recursos naturales y de vivienda de la República Argentina”.

En efecto, como se ha definido en doctrina: “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





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE SAN JUAN 1

jurídico entre ellas” (cfr. Falcón, Enrique M., “Código Procesal Civil y Comercial - Comentado, Anotado y Concordado”, I, pág. 975, art. 347). Así, la actora invoca la defensa general de un universo indeterminado de sujetos -“todos los inquilinos de San Juan”-, pero dentro de esa generalidad podrían existir personas que no se hayan visto alcanzadas por la normativa atacada, o que el nivel de afectación resulte diferente en cada situación, por eso no se puede aseverar -en este caso- que los intereses colectivos -que la actora asume representar en esta causa- se encuentran en la misma situación o que los mismos resulten homogéneos.

Que tampoco se ha acreditado una afectación actual ni que se trate de la amenaza de una lesión futura causalmente previsible sino que los conflictos que mencionan podrían darse conforman situaciones conjeturales e hipotéticas, que podrían configurarse a partir de la derogación que realiza el decreto atacado de la normativa que regulaba los contratos de alquiler para vivienda, pero no se especifica la presencia de una controversia que alcance ser decidida por esta vía. Reitero, no se encuentra debidamente delimitado que el decreto produzca un perjuicio actual por igual a todos los sujetos que la parte actora pretende representar, lo cual descarta la configuración de los recaudos necesarios para la procedencia formal de la acción colectiva intentada. Además, las referencias a la supuesta clase afectada por parte de la Asociación actora no resultan hábiles para intentar representar a “todos los habitantes” de la Nación que son los destinatarios del DNU impugnado de nulidad absoluta, sino que, conforme lo expresa: “A la luz de este objeto estatutario es evidente la legitimación que ostentamos para promover la presente demanda. Ello así en la medida en que Locatarios de San Juan representa a inquilinas e inquilinos de vivienda de



#38588989#420237885#20240820103452224

San Juan que ven lesionados sus derechos con motivo de las medidas implementadas por el DNU 70/2023”, es decir, hace referencia a cuestiones que sólo involucrarían a los inquilinos/as “de San Juan”.

La misma actora lo afirma, la normativa cuestionada modifica leyes que regulan materias muy disímiles entre sí (economía, política, energía, alimentos, recursos naturales, vivienda, entre otras, y dentro de ellas aspectos particulares) y que tramitarían en diferentes ámbitos judiciales, por lo que podrá, en su caso, examinarse de manera independiente y en relación a cada materia -en concreto ante los diferentes tribunales en su competencia específica, ya que las decisiones sobre su aplicación y/o validez podrían ser diferentes en cada supuesto y en cada jurisdicción.-

En tales términos resulta claro que las manifestaciones efectuadas por la actora en su presentación de manera genérica -para obtener la nulidad del DNU en abstracto por violación del principio de legalidad-, no alcanzan por sí solas para demostrar el perjuicio concreto que se habría configurado por tal proceder, con relación a quien lo invoca en la presente causa que debía demostrar que tiene un interés jurídico suficiente en la resolución de la controversia o, como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que los agravios expresados la afecten de forma “suficientemente directa” o de manera “substancial” (Fallos: 306 :1125; 308:2147 y 310:606, entre otros).

Que, conforme los fundamentos expresados, corresponde el rechazo de la acción interpuesta en cuanto no existe un caso en los términos requeridos para habilitar la jurisdicción del Poder Judicial, por falta de legitimación activa. Así resolvió la CÁMARA CIVIL - SALA D, en la causa 48485/2023 - ASOCIACIÓN CIVIL INQUILINOS AGRUPADOS c/ EN-DNU 70/23 s/MEDIDAS PRECAUTORIAS, en la que rechazó “*in limine*” las demandas promovidas por “ASOCIACIÓN CIVIL POR UN HOGAR EN





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE SAN JUAN 1

ARGENTINA c/ EN-DNU 70/23 s/ Amparo Ley 16986” y, la que le fuera acumulada: “ASOCIACIÓN CIVIL INQUILINOS AGRUPADOS S/ Acción Declarativa de Nulidad del DNU 70/2023 (cuyo objeto fue que el Poder Judicial declare la “nulidad absoluta e insanable de dicho acto administrativo” por ser dictado con “graves incumplimientos del marco normativo vigente” configurando “una violación manifiesta del principio de legalidad que gobierna toda actuación administrativa en un Estado de Derecho”, es decir, causa similar a la que resuelvo), con los siguientes fundamentos: “La señora Fiscal de la anterior instancia ha sintetizado adecuadamente el tema a debate, expresando que, el caso que nos ocupa se trata de derechos individuales enteramente divisibles con personas que contrataron, o renovaron su contrato antes de la entrada en vigencia del DNU en cuestión, o aquellos con una locación vigente, o aquellos que se hallan en condición de celebrar un nuevo contrato o en la búsqueda de una nueva vivienda, pero que no existe un mismo nexo causal que alcance a todo el grupo que se pretende representar, en tanto no sería posible presumir claramente la existencia de un agravio, tal como acontece en otras acciones colectivas de consumo, en el que un grupo homogéneo de consumidores resulta dañado por determinado acto”.

Y con relación a la sentencia de Primera instancia, que confirma la citada Cámara, señala: “Se advierte al respecto, que el Juzgado de turno en feria (de este fuero), teniendo a la vista ambas causas, entendió que, en lo sustancial, no era posible determinar con precisión el alcance del colectivo que se pretendía representar ni la identificación de la clase involucrada en el caso, en función de los intereses que se mencionaron afectados. También expresó el referido Tribunal, que tampoco se indicaba si se trataba de intereses individuales homogéneos o bienes colectivos, señalando que el cumplimiento de esas condiciones se encontraba a cargo de la demandante y que tampoco resultaba claro que el decreto cuya impugnación se perseguía produjera un perjuicio idéntico a cada uno de los individuos



#38588989#420237885#20240820103452224

involucrados, de igual naturaleza o magnitud, concluyendo que, también existía la posibilidad de que algunos de los integrantes del grupo representado no se encontrara alcanzado por el citado decreto.”... “A esta altura del análisis, podemos determinar que ha sido correctamente declarada inadmisibile la acción colectiva intentada, por resultar improponible por ausencia de jurisdicción del Poder Judicial, en los términos de los arts. 99, 116 de la Constitución Nacional y 337 del Código Procesal), para entender en un asunto en el cual se peticiona que se declare la nulidad de una norma, sin la presencia de un conflicto susceptible de ser solucionado”. Agrega el fallo: “Claramente la tarea judicial consiste -como se dijo- en decidir supuestos particulares y no en pronunciarse sobre principios generales, resultando por ende indispensable la existencia de un caso, e inadmisibile un reclamo que implique el control de legalidad de una norma en abstracto. Luego, en la medida que el Poder Judicial se pronuncie sobre una ley, sin encontrar un litigio como antecedente, excede su órbita de actuación invadiendo la del Poder Legislativo”.

-----Por todo ello, RESUELVO: I) Rechazar *in limine* la presente acción interpuesta por el Sr. Víctor Hugo Bazán, en carácter de presidente de la Asociación Civil Locatarios de San Juan, sin costas (conf. art. 3 Ley 16.986). II) Regístrese, notifíquese y archívese.-

