



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 9

22128/2025

GRAY, FERNANDO JAVIER c/ EN - PEN - DTO 346/25 s/ AMPARO  
LEY 16.986

CABA, fecha de firma electrónica.-

**AUTOS Y VISTOS. CONSIDERANDO:**

I.- Por recibidos.

Atento lo dictaminado por el señor Fiscal Federal, declárese la competencia del juzgado para entender en autos.

II- Que, en atención al modo en que fue planteada la demanda, cabe señalar que a [fs. 3/15](#) se presenta el señor Fernando Javier Gray, en su condición de Intendente del Municipio de Esteban Echeverría, presidente del Consejo del Partido Justicialista de Esteban Echeverría y Congresal Titular del Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires, e inicia la presente acción de amparo contra el Poder Ejecutivo Nacional, con la finalidad de que se declare la nulidad absoluta e insanable del “decreto delegado” N° 346/25, por considerar que adolece de inconstitucionalidad manifiesta, ilegalidad de obrar y falta de razonabilidad.

Asimismo, con sustento en el presunto inicio de tareas de desmantelamiento, traslado y despojo de efectos y documentos -previo al envío y tratamiento por el Congreso de la Nación, conforme lo establece la Ley 26.122- solicita el dictado de una medida cautelar con la finalidad de que se suspenda toda actividad que comporte el desmantelamiento y vaciamiento del inmueble, mobiliario, efectos y documentos obrantes en la sede del Instituto Nacional Juan Domingo Perón de Estudios Históricos e Investigaciones Históricas, Sociales y Políticas, y de la Comisión



Permanente Nacional de Homenaje al Teniente General Juan Domingo Perón, hasta que se pronuncie el Poder Legislativo -rechazando o ratificando- el “decreto delegado”) N° 346/25.

A su turno, para el caso de que se hubieren realizado traslado de mobiliarios, efectos o documentación, solicita que se disponga su inmediato reintegro, bajo apercibimiento de aplicación de astreintes.

Con la finalidad de brindar sustento a su petición, refiere -en primer lugar- que conforme lo normado por el artículo 43, de la Constitución Nacional, se encuentra legitimado, ya que -a su entender- dicha norma no requiere la existencia de un interés personal para la protección de los derechos difusos o de incidencia colectiva; sin perjuicio de lo cual, sostiene que cuenta con ese interés, en tanto reviste la calidad de autoridad del Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires y, además, es autoridad municipal.

Asimismo, asevera que a la luz de lo normado por el artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional, cuenta con la legitimación que le confieren los diferentes instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

III.- Que, sintetizado de este modo el objeto de autos, estimo pertinente recordar que nuestro Máximo Tribunal, con el dictado de la Acordada N° 32/14, de fecha 1° de abril de 2014, creó el Registro Público de Procesos Colectivos, en atención al incremento de causas colectivas con idénticos o similares objetos que provenían de diferentes tribunales del país, señalando que la insuficiencia normativa en la materia no constituía un obstáculo para que, con el objeto de prevenir que se menoscabe la garantía del debido proceso legal, se adopten -por vía de interpretación integrativa-, pautas mínimas indispensables de prelación para que se eviten pronunciamientos contradictorios, derivados de procesos colectivos en los que se ventilan pretensiones sobre un mismo bien jurídico, conforme fuera expuesto al momento de dictar





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 9

pronunciamiento en el precedente caratulado “Municipalidad de Berazategui c/ Cablevisión SA s/ amparo”, de fecha 23/9/14.

Con dicha finalidad, la citada Acordada N° 32/14 puso en cabeza del tribunal de radicación, la carga de examinar los requisitos de procedencia de una acción colectiva, entre los que se encuentra la determinación precisa del colectivo involucrado y el reconocimiento de la idoneidad del representante (v. punto 3, del Reglamento del Registro Público de Procesos Colectivos).

Por su parte, con el dictado de la Acordada N° 12/16, se aprobó el Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos, en el que se instituyó requisitos específicos que deben cumplir las demandas en este tipo de procesos (v. Punto II, del mismo); reiterándose, que corresponde al juez de la causa dictar una resolución en el que se identifique la composición del colectivo, el objeto de la pretensión, el sujeto o sujetos demandados, y se ordene su inscripción en el registro, en caso de encontrarse cumplidos los recaudos allí establecidos (v. Punto V).

IV.- Que, en base a ello, cabe señalar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha precisado que la admisión formal de toda acción colectiva requiere la verificación de ciertos recaudos elementales que hacen a su viabilidad, tales como la precisa identificación del grupo afectado, la idoneidad de quien pretenda asumir su representación y la existencia de un planteo que involucre, por sobre los aspectos individuales, cuestiones de hecho y de derecho que sean comunes y homogéneas a todo el grupo (CSJN, “Halabi Ernesto c/ P.E.N.-Ley 25873 -Dto. 1563/04 s/Amparo Ley 16.986”, Fallos 332:111; “Consumidores Libres Cooperativa Ltda. Prov. Serv. Acc. Com. c/ AMX Argentina SA (claro) s/proceso de conocimiento”, Fallos 338:1492).

Por su parte, también puntualizó que dilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal de los actores constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba



ser resuelto por el Poder Judicial de la Nación (CSJN, Fallos 339:1223), pues si bien en materia de legitimación procesal corresponde delimitar tres categorías de derechos (individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos), en todos esos supuestos la comprobación de la existencia de un *caso* es imprescindible, ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición; destacando, que dicho *caso* tiene una configuración típica diferente en cada uno de los supuestos, lo que resulta esencial para decidir sobre la procedencia formal de las pretensiones (CSJN, Fallos 338:1492).

V.- Que, en base a lo expuesto, estimo pertinente recordar que los casos o controversias contenciosos a los que se refieren los artículos 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 (CSJN, Fallos 321:1352; 322:528, entre muchos otros); 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 (CSJN, Fallos 331:2257).

Asimismo, no puede dejar de señalarse que el Tribunal Cintero ha precisado que en las causas de carácter contencioso a las que se refiere el artículo 2, de la Ley 27, es necesario que el derecho debatido se encuentre fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante (CSJN, Fallos 324:2381).

De este modo, se ha sostenido que toda vez que la existencia de *caso*, *causa* o *asunto*, presupone la de *parte* –esto es, la de quien reclama o se defiende y, por ende, de quien se beneficia o perjudica con la





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 9

resolución a adoptar en el proceso- es élla quien 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, como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que los agravios expresados la afectan en forma *suficiente* o *sustancial* (CSJN, Fallos 333:1212, con cita de 306:1125; 308:2147 y 310:606, entre otros). Esto es, que posean concreción e inmediatez bastante para configurar una controversia definida, concreta, real y sustancial que admita remedio a través de una decisión que no sea sólo una opinión acerca de cuál sería la norma en un estado de hecho hipotético (CSJN, Fallos 326:1007).

En línea con lo expuesto, se ha afirmado que la existencia de *causa* no resulta extraña a los supuestos en los que debaten derechos de incidencia colectiva, en tanto la ampliación de la legitimación derivada de la reforma constitucional del año 1994, no ha modificado la exigencia de tal requisito, ya que los nuevos sujetos legitimados también deben acreditar que su reclamo tiene suficiente concreción e inmediatez -como se dijo con anterioridad-, y que no se trata de un mero pedido en que se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de normas o actos de otros poderes, en tanto dicha reforma no ha ampliado el universo de sujetos legitimados para la defensa de cualquier derecho, sino como un medio para evitar discriminaciones y tutelar los derechos mencionados en el segundo párrafo del artículo 43, del texto constitucional; es decir, los que protegen al medio ambiente, a la competencia, al usuario, al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general (CSJN, Fallos 333:1212, con cita de 326:3007).

VI.- Que, sobre la base de tales premisas, cabe puntualizar -sin perjuicio del yerro que contiene la demanda, en tanto se califica al



Decreto N° 346/25, como un decreto delegado- que el aquí actor no ha demostrado el cumplimiento o la configuración de los requisitos propios de la acción colectiva intentada.

Ello es así, pues conforme lo ha sostenido la doctrina especializada en la materia, en casos como el de autos –en el que se aduce que se está en presencia de derechos de incidencia colectiva referentes a los intereses individuales homogéneos- aunque se invoque la calidad de afectado siempre es necesaria la existencia de una causa o controversia que habilite la intervención del Poder Judicial, por lo que deben reunirse tres requisitos:

a.- un interés concreto, inmediato o sustancial;

b.- un acto u omisión ilegítimos; y

c.- un perjuicio diferenciado, susceptible de tratamiento judicial, de todos los cuales se desprende que quien invoca la legitimación debe señalar un móvil distinto del mero interés en el cumplimiento de la ley (conf. Ricardo Luis Lorenzetti, Justicia Colectiva, 2ª Ed., Buenos Aires, Rubinzal – Culzoni, 2017, p. 209).

Esto resulta de trascendental importancia, toda vez que el peticionante sólo hizo una mención general de la presunta vulneración de derechos que apareja la norma cuestionada, extremo que no resulta útil para tener por configurado el *perjuicio diferenciado* al que se hizo mención en el párrafo precedente, tornando aplicable la doctrina sentada por inveterada jurisprudencia del Fuero, en el sentido de que la inexistencia del derecho subjetivo a la legalidad determina –salvo hipótesis excepcionales- que la reacción impugnatoria no pueda ser promovida por quien no se encuentra personal y directamente perjudicado.

De este modo, tal factor opera como un límite negativo, en tanto no basta cualquier interés; concretamente, no alcanza el interés en la legalidad, sino que se torna indispensable un interés calificado (Excma. Cámara del Fuero, Sala III, in re “Ajus la Plata Berisso y Ensenada





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 9

Asociación Civil c/ EN s/ Amparo Ley 16.986", del 8/3/18, con cita de "Carrió Elisa y otros c/ EN- Ley 26.080- Consejo Magistratura- Jurado Enjuiciamiento s/ Amparo Ley 16.986", del 27/3/07; "Solanas Fernando Ezequiel y otros c/EN- Mº Economía - Dto 1953/09 s/ Amparo Ley 16.986", del 8/3/10; "Defensor del Pueblo de la Nación c/ EN- Ley 25.790- Dto 1460/05 1462/05 s/ Proceso de conocimiento", del 8/4/11; "Negri Mario Raúl y otros c/ EN- Honorable Cámara de Diputados- Comisión de Juicio Político s/ Amparo Ley 16.986". En el mismo sentido, Sala II, in re "Alfred C. Toepfer International SRL c/EN-Dto. 916/04 188/07 s/Proceso de Conocimiento", del 25/4/13, y "Galván Alejandra del Valle c/EN s/Amparo Ley 16.986", del 20/10/16).

En el citado pronunciamiento, también se destacó que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha precisado que la existencia del daño es *abstracto* cuando el demandante no puede expresar un agravio diferenciado respecto de la situación en que se hallan los demás ciudadanos y tampoco puede fundar su legitimación para accionar en el interés general en que se cumpla la Constitución y las leyes (CSJN, Fallos 321:1352; 323:1261; 327:2512; 331:2287).

Ello, por cuanto no es dable incluir en el catálogo de derechos de incidencia colectiva, con aptitud para provocar la jurisdicción de los tribunales, al mero interés en el cumplimiento de la ley, en razón de que tal circunstancia desembocaría en una suerte de acción popular o abstracta de inconstitucionalidad, constitutiva de un control de normas excluido de la esfera judicial federal (CSJN, Fallos 317:335; 326:1007). Sostener lo contrario, implicaría obviar las exigencias de los artículos 116 y 117, de la Constitución Nacional, en punto a la necesidad de una real controversia, requisito que nunca fue permitido por al Alto Tribunal, aún en los supuestos en los que se invocasen derechos de incidencia colectiva (v. gr.: CSJN, Fallos 336:2356).



Por tales motivos, no puede más que concluirse que la acción colectiva debe ser rechazada, en tanto –en la especie– no aparecen reunidos los recaudos necesarios a fin de tener por configurada la existencia de una controversia actual y concreta que pueda dar lugar a una “causa” o “caso” que torne viable la intervención del Poder Judicial, pues en función del planteo de autos no aparece demostrado que el actor detente más que un mero interés en la legalidad, toda vez que no ha logrado acreditar la existencia de un interés calificado que habilite la jurisdicción judicial, así como tampoco la afectación concreta y actual de derechos que exige la configuración de una causa judicial, ya que –en esencia– no es posible extraer de la pretensión la existencia de un interés suficientemente concreto y directo del colectivo cuya protección se intenta (arg. Sala III, in re “Ajus la Plata Berisso y Ensenada Asociación Civil c/ EN s/ Amparo Ley 16.986”, ya citado).

VII.- Que, tal temperamento se robustece si –además– se tiene en consideración el criterio expuesto por el Máximo Tribunal, en el sentido que habiendo transcurrido varios años desde el dictado del precedente “HALABI” (CSJN, Fallos 332:111), resulta razonable demandar a quienes pretenden iniciar procesos colectivos, una definición cierta, objetiva y fácilmente comprobable de la clase, lo cual exige caracterizar suficientemente a sus integrantes de forma tal que resulte posible a los tribunales corroborar, en la etapa inicial del proceso, tanto la existencia de un colectivo relevante como determinar quiénes son sus miembros.

Esto último, resulta plenamente aplicable a los presentes actuados, pues a lo largo del escrito inicial, el accionante si quiera ha esbozado *quién* y *cómo* estaría integrado el colectivo presuntamente afectado por la norma cuya declaración de inconstitucionalidad persigue.

VIII.- Que, por su parte, y aunque no sea más que a mayor abundamiento –en la medida que el accionante también invoca su calidad





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 9

de intendente del Municipio de Esteban Echeverría como sustento de la acción colectiva intentada-, debe ponerse de resalto que nuestro Máximo Tribunal ya se ha expedido en torno a la legitimación en un caso de ribetes análogos al presente.

Así, en el precedente de Fallos 344:575, destacó que la “[...] legitimación colectiva que invoca el actor debe surgir de las normas nacionales que regulan la cuestión”.

“En efecto, los actos y omisiones del gobierno federal [...] son cuestionables bajo las reglas fijadas en la Constitución Nacional y en las leyes que dicte el Congreso de la Nación [...]”. Estas reglas -continúa expresando “[...] son las que determinan la competencia de los tribunales federales que habrán de conocer en esas causas, los procedimientos que deben seguirse, la capacidad para estar en juicio de las partes y el modo de configurarse las controversias”.

En función de ello, destacó que “[...] en lo que respecta a la Constitución Nacional, el artículo 43, segundo párrafo, sólo reconoce legitimación anómala o extraordinaria para intervenir en el proceso en defensa de derechos de incidencia colectiva al afectado, al Defensor del Pueblo y a las asociaciones que propendan a los fines indicados en la norma. No habilita la actuación de las autoridades locales -provinciales o municipales- para interponer acciones judiciales en defensa de derechos de esta naturaleza [...]”; remarcando, que “[...] la legislación local invocada en la demanda no puede ampliar la legitimación colectiva fijada en las normas nacionales para litigar ante la justicia federal en defensa de los derechos de terceras personas [...]”.

Ello, por cuanto “[...] las legislaturas provinciales carecen de facultades para reglar los procedimientos seguidos en los juicios tramitados ante los tribunales de la Nación [...]”, de manera que “[...] la potestad de las autoridades locales para regular sus propias instituciones `debe entenderse dentro del orden provincial respectivo y sin extender el



imperio de las instituciones de una al territorio de la otra, porque entonces ésta vendría a quedar regida, no por sus propias instituciones, [...] sino por las extrañas’’ (en similar sentido, v. CSJN, Fallos 340:745; 341:1727 y 342:1041).

De este modo, en función de todo lo expuesto,

**RESUELVO:**

Rechazar *in limine* la acción colectiva intentada.

Regístrese y notifíquese.

PABLO G. CAYSSIALS

Juez Federal

NOTA: En la misma fecha se libra cédula electrónica. Conste.

EDGARDO TOBÍAS ACUÑA

Secretario Federal

