



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

37897/2026

FRADE, MONICA EDITH Y OTRO c/ EN-DNU 681/26-EXPTE
72627074/26 s/ AMPARO LEY 16.986

Buenos Aires, fecha de firma electrónica.-

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. 2/40](#) se presentan la señora Mónica Edith Frade y el señor Maximiliano Carlos Francisco Ferraro, en su carácter de Diputados de la Nación, e inician la presente acción de amparo con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad y nulidad absoluta del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 681/26, publicado en el Boletín Oficial con fecha 30/7/26, que modificó la Ley de Migraciones N° 25.871 y de toda normativa o acto que fuera dictado en su cumplimiento, por considerar que resulta -en forma manifiesta- violatorio del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y del artículo 29, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sostienen, que la norma cuestionada no cumple con los presupuestos fácticos que habilitaban su dictado; remarcando, que no se invocaron razones de necesidad y urgencia alguna.

Agregan, que se vulneró la limitación de legislar en materia penal, procesal penal o meramente sancionatoria, como resulta ser la cancelación de residencias y la expulsión del país cuando se diera la causal incluida en el inciso "h", del artículo 62, de la Ley 25.871, en tanto



resultan ser disposiciones sancionatorias, en sentido amplio, que se encuentran vedadas por la norma constitucional que invocan.

En función de ello, sostienen que el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 681/26 constituye una desviación de poder y un abuso de derecho público (sic), violatorio del principio republicano, la división de poderes, la democracia, el principio de reserva de ley y la doctrina nacional e internacional aplicable en la materia.

A su turno, afirman que la acción la inician no como ciudadanos que buscan el cumplimiento abstracto de la ley, sino que accionan en defensa de intereses propios, personales y diferenciados.

Argumentan, que dicha legitimación surge de su condición de diputados de la nación, con mandato vigente, por lo que son representantes del pueblo en toda la Nación Argentina.

Remarcan, que el dictado del decreto de necesidad y urgencia cuestionado imposibilitó de forma arbitraria la participación de los legisladores en el debate de un tema de su competencia, como lo es la temática migratoria, vulnerándose de este modo el derecho personal y constitucional que les asiste a emitir opinión y decidir la cuestión mediante el voto.

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





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

procesos colectivos en los que se ventilan pretensiones sobre un mismo bien jurídico, conforme fuera expuesto al momento de dictar 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 III, 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); 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, cabe destacar que atento el modo en que fue planteada la demanda, surge claro que los accionantes han invocado -como sustento de su legitimación colectiva- su condición de Diputados de la Nación.

En tal contexto, resulta necesario 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





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 9

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 resolución a adoptar en el proceso– es ella 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, con ajuste a las pautas desarrolladas, puede afirmarse que los aquí actores no han 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, 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 los peticionantes sólo hicieron 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





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

legalidad, sino que se torna indispensable un interés calificado (Excma. Cámara del Fuero, Sala III, *in re* “Ajus la Plata Berisso y Ensenada 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 *abstracta* 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 el 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 siquiera ha esbozado quién y cómo estaría integrado el colectivo presuntamente afectado por la norma cuya declaración de inconstitucionalidad persigue.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

VIII.- Que, por su parte, y aunque no sea más que a mayor abundamiento -en la medida que, como se mencionó, los actores invocaron su condición de diputados de la Nación- cabe también señalar que nuestro Máximo Tribunal ha resaltado que los legisladores no son legitimados extraordinarios en tanto no están mencionados en el artículo 43, de la Constitución Nacional, ya que de la ampliación de los sujetos legitimados por la reforma constitucional de 1994 no se sigue una automática aptitud para demandar, sin un examen previo de la existencia de una cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción (CSJN, Fallos 339:1223).

Asimismo, se debe poner de resalto -como lo señala el señor Fiscal Federal, con cita de precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación- que legisladores no eran los representantes de la provincia o distrito electoral por el que fueron elegidos, ni habían alegado ni demostrado haber recibido poder de la autoridad competente para el ejercicio de dicha representación, concluyendo que el cargo que ocupaban sólo los habilitaba para actuar como tales en el ámbito del órgano que integran y con el alcance otorgado a tal función por la Norma Fundamental correspondiente (CSJN, Fallos, 324: 2381, “Raimbult”).

De este modo, en función de todo lo expuesto,

RESUELVO:

Rechazar *in limine* la acción intentada por la señora Mónica Edith Frade y el señor Maximiliano Carlos Francisco Ferraro.

Regístrese y notifíquese a la actora, y al señor Fiscal Federal.

Firme que se encuentre esta decisión, procédase al archivo de la causa.

PABLO G. CAYSSIALS

Juez Federal



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

EDGARDO TOBIAS ACUÑA
Secretaria Federal

