



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 6

CAUSA Nº 3750/2021 “ASOCIACION CIVIL INQUILINOS
AGRUPADOS c/ EN-DNU 320/20 s/AMPARO LEY 16.986”
Buenos Aires, de junio de 2021.-

Y VISTOS: los autos señalados en el epígrafe venidos a despacho para dictar sentencia, de cuyas constancias

RESULTA:

I.- El 06/04/2021 se presenta la Asociación Civil Inquilinos Agrupados y promueve la presente acción de amparo en representación de *“todos todos/as los/as locatarios/as de inmuebles para vivienda, domiciliados/as en cualquier lugar del país, que se encuentren en riesgo de ser desalojados -y sufrir entonces daños irreparables como consecuencia de ello- por estar condenados/as con sentencia firme en procesos de desalojos”* contra el Poder Ejecutivo Nacional (en adelante, PEN) a fin de que: se declare la inconstitucionalidad del estado de riesgo antijurídico en el que se encuentran locatarios de inmuebles para vivienda con sentencias de desalojo pasibles de ser ejecutadas en contexto de emergencia sanitaria por la pandemia generada por el COVID-19; se ordene al PEN a confeccionar un plan de contención y mitigación para evitar o contrarrestar el contagio y la propagación de dicho virus por desalojos de vivienda; y un plan para abordar soluciones adecuadas de vivienda para locatarios en situación de vulnerabilidad con sentencias de desalojo pasibles de ser ejecutadas.

Tras efectuar una breve reseña de las circunstancias del caso, en particular, de las consecuencias provocadas por la pandemia generada por el COVID-19, destaca que si bien el PEN aplicó medidas de protección de la vivienda para alquiler, las mismas resultaron parciales, insuficientes y contradictorias, en tanto no dispuso de un protocolo de actuación específico para desalojos de



vivienda que se rehabilitaron a partir del 05/04/2021 ni de un plan de contención para evitar los contagios en tales situaciones.

Destaca que, a causa de la pandemia y mediante el decreto 320/20, el PEN estableció la protección de la vivienda para alquiler, decisión que se fue prorrogando sucesivamente hasta el 31/03/2021, fecha de vencimiento del decreto 66/21, medida que no fue posteriormente prorrogada, por lo que considera que el Estado Nacional no se encuentra protegiendo la vida, la vivienda y la salud de las personas que la asociación dice representar.

Puntualiza que el 26/03/2021 el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat mediante la resolución 88/21 dispuso una serie de medidas, entre ellas la elaboración y aprobación del “PROTOCOLO NACIONAL DE ALERTA TEMPRANA DE DESALOJOS DE VIVIENDA ÚNICA Y FAMILIAR EN RÉGIMENES DE ALQUILERES FORMALES”, la cual no resulta suficiente a los fines de dar adecuada respuesta a la situación que plantea.

Refiere también que efectuó sendos pedidos de información pública ante la Cámara en lo Civil de la Justicia Nacional y ante el PEN –respecto de éstos últimos, su contenido repasa y destaca que no fueron contestados–, evidenciándose así la responsabilidad manifiesta de la Administración, y la existencia de dos situaciones graves y contradictorias: el silencio del PEN sobre el análisis y el impacto sanitario y epidemiológico que los desalojos masivos a ejecutarse a partir del 05/04/2021 pudieren provocar; y la decisión oficial de extender la emergencia sanitaria y endurecer controles como consecuencia del agravamiento de la situación epidemiológica y la escalada de contagios.

Al hacer referencia a la legitimación activa y representación de su mandante para intervenir en autos, sostiene que el derecho de la asociación para accionar en defensa de locatarios de





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 6

CAUSA Nº 3750/2021 “**ASOCIACION CIVIL INQUILINOS AGRUPADOS c/ EN-DNU 320/20 s/AMPARO LEY 16.986**”
inmuebles para vivienda debe analizarse teniendo en consideración que nos encontramos ante un caso de derechos individuales homogéneos.

Tras citar jurisprudencia de la CSJN en respaldo de su postura, concluye que se encuentra legitimada para promover la presente acción conforme lo dispuesto en el art. 43 y concordantes de la Constitución Nacional y en tanto nace de su carácter de ente representativo de los intereses del sector.

En relación a la representatividad adecuada, sostiene que cabe tenerla por justificada en tanto Inquilinos Agrupados resulta ser una asociación civil con objeto social centrado en la defensa y protección del derecho a la vivienda y conexos a éste de las personas.

Respecto del requisito establecido en el apartado II, inc. 2º a del Reglamento aprobado por la Ac. 12/16, invoca la representación de la clase integrada por el “*conjunto de locatarios/as, domiciliados/as en cualquier lugar del país, que en contexto de emergencia sanitaria se encuentren en riesgo de ser desalojados -y sufrir entonces daños irreparables como consecuencia de ello- por estar condenados/as con sentencia firme en procesos de desalojos*”, tratándose de derechos pluriindividuales homogéneos en los términos del fallo “Halabi”.

Destaca que se trata de un grupo de personas en condición de máxima vulnerabilidad y en un estado de inestabilidad habitacional permanente.

Indica que la causa común de la pretensión deducida consiste en el estado antijurídico en el que se encuentran las personas con sentencias de desalojo pasibles de ser ejecutadas, por el riesgo que la ejecución del desalojo en pandemia implica para la vida, la



salud y la vivienda y que esta pretensión se encuentra enfocada en el aspecto colectivo de los hechos denunciados.

Asimismo, destaca que el requisito relativo a la no justificación del ejercicio individual de la acción no resulta aplicable al caso en tanto se trata de un grupo tradicionalmente postergado o débilmente protegido y porque nos encontramos ante un caso de vivienda y salud.

Por último, y tras referirse a los requisitos que hacen a la procedencia de la medida cautelar solicitada –que fue rechazada por el Tribunal el 26/05/2021–, ofrece prueba y hace reserva del caso federal.

II.- El 14/04/2021 la parte actora amplía demanda.

Refiere a la respuesta que brindara el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat al pedido de información pública que oportunamente formulara y al dictado del DNU 235/21 que restringe la circulación de personas en virtud del agravamiento de la situación epidemiológica y sanitaria.

III.- El 13/05/2021 la demandada Estado Nacional – Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat produce el informe previsto en el art. 8º de la ley 16.986 y solicita el rechazo de la presente acción, con costas.

Tras realizar una breve síntesis de la pretensión de su contraria, plantea que no se encuentran reunidos los requisitos que hacen a la procedencia de una acción colectiva, citando jurisprudencia en sustento de su postura y las Ac. 32/14 y 12/16.

En tal sentido, destaca la imprecisión en el objeto de la demanda y la vaguedad y generalidad con la que se refirió al colectivo que dice representar, por lo que advierte la falta de cumplimiento de los presupuestos necesarios.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 6

CAUSA Nº 3750/2021 “**ASOCIACION CIVIL INQUILINOS AGRUPADOS c/ EN-DNU 320/20 s/AMPARO LEY 16.986**”

Agrega que de la lectura del escrito de inicio surge la dificultad de identificar en forma precisa al grupo colectivo cuya representación se atribuye la asociación actora, siendo la precisa identificación del grupo o colectivo afectado un requisito trascendental para la admisión formal de toda acción colectiva.

Argumenta que, a causa de la falta de cumplimiento de dicho recaudo, no resulta posible identificar la existencia de un colectivo involucrado.

Puntualiza que si bien la accionante señala representar a una clase integrada por miles de personas afectadas, tal afirmación luce ligera e insuficiente para fundar su legitimación.

Agrega que *“la diferencia no es cualitativa sino cuantitativa. La nota característica no pasa por la concurrencia o cantidad de titulares del derecho, sino por la proyección o incidencia del agravio en cuestión; y no hay tal expansión cuando se afectan derechos que se posean en situaciones particularizadas y perfectamente individualizables, como son las relaciones contractuales que unen a locadores y locatarios, relaciones que, además, son objeto de procesos judiciales que tramitan ante sus respectivos jueces naturales”* (el resaltado pertenece al original).

Por ese motivo, considera que no puede predicarse que todos los locatarios que han sido demandados y respecto de los cuales se ha dictado sentencia de ejecución integren un grupo con intereses homogéneos.

Destaca que la CSJN ha hecho especial hincapié en el deber de los accionantes de efectuar una definición cierta, objetiva y fácilmente comprobable de la clase.

Por otro lado, puntualiza que, en el caso, se trata de personas con sentencia de desalojo en distintas regiones del país que



se encuentran transitando procesos individuales en los que pueden articular todos los planteos tendientes a obtener la suspensión de la ejecución de esas sentencias, por lo que han tenido la oportunidad de acudir al Poder Judicial en procura de su adecuada defensa, siendo los respectivos jueces naturales quienes se encuentran en mejores condiciones de evaluar las particularidades de cada caso.

Por otro lado, considera que la amparista carece de legitimación para intervenir en autos, en tanto no demostró ser titular de un interés concreto que se encuentre afectado por la existencia de un supuesto acto institucional o una omisión de autoridades públicas.

Destaca que, atento la generalidad del objeto perseguido, no se puede extraer cuál es en concreto el accionar o la omisión que se reclama.

Agrega que la mera invocación de un derecho a la vivienda de un grupo de personas no resulta suficiente a los efectos de fundar la legitimación invocada.

Respecto a la legitimación colectiva, sostiene que su contraria carece de aptitud para arrogarse la defensa de los intereses de un colectivo indeterminado, pretendiendo representar derechos individuales enteramente divisibles sin que concurren los presupuestos establecidos por la CSJN en los precedentes “Halabi”, “Padec”, “Cavalieri” y “Kersich”, por lo que concluye que Inquilinos Agrupados no resulta ser una legitimada extraordinaria conforme lo dispone el art. 43 de la Constitución Nacional.

Considera que la mera condición de asociación civil no dota a su contraria de capacidad jurídica para iniciar un proceso judicial en representación de un colectivo que no precisa.

Al respecto, argumenta que de la lectura del estatuto social de la demandante surge que se le otorga capacidad para asesorar e intervenir en juicios pero nada dice respecto de iniciar juicios en representación de terceros.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 6

CAUSA Nº 3750/2021 **“ASOCIACION CIVIL INQUILINOS AGRUPADOS c/ EN-DNU 320/20 s/AMPARO LEY 16.986”**

En otro orden de ideas, arguye que la actora no acreditó la existencia de un perjuicio o lesión actual y, en consecuencia, de un agravio diferenciado respecto de los demás ciudadanos, por lo que corresponde denegarle aptitud para demandar.

Sentado lo anterior, y después de formular una negativa general y particular de cada uno de los hechos invocados por la parte actora, realiza una reseña del marco normativo dictado en virtud de la pandemia declarada por el COVID-19, entre las cuales destaca la suspensión de la ejecución de sentencias judiciales que tuviesen por objeto el desalojo de inmuebles destinados a vivienda única urbana o rural, medida que fue sucesivamente prorrogada hasta el 31/03/2021 (cfr. decreto 66/21).

Sostiene que el Poder Ejecutivo Nacional continúa adoptando medidas para atender la situación de los locatarios y locatarias en un contexto epidemiológico y sanitario variable en cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En ese sentido, puntualiza que por medio del decreto 66/21 se instruyó al Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat para que destine un cupo de los proyectos de viviendas construidas con aportes del Estado Nacional a grupos familiares que resulten locatarios de inmuebles destinados a vivienda única, familiar, habitual y permanente.

Y que por medio de la Resolución Nº 88/21 el aludido Ministerio dispuso, entre otras medidas, instruir a la Secretaría de Desarrollo Territorial a elaborar y aprobar el *“PROTOCOLO NACIONAL DE ALERTA TEMPRANA DE DESALOJOS DE VIVIENDA ÚNICA Y FAMILIAR EN RÉGIMENES DE ALQUILERES FORMALES”*.



Recalca también que los juicios de desalojo se desarrollan con la debida protección estatal, especialmente ante la presencia de grupos vulnerables tales como niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad, interviniendo el Ministerio Público de la Defensa y propiciando soluciones alternativas con las autoridades locales.

Refiere a la formulación y elaboración de programas relacionadas con el desarrollo del hábitat, la vivienda y la integración socio urbana llevada a cabo por su mandante mediante la cual se implementaron distintas medidas a fin de garantizar el derecho a la vivienda de toda la población, incluso a aquellos que revisten la calidad de inquilinos o inquilinas.

Por otro lado, considera que mediante la presente acción la demandante pretende que el Poder Judicial se inmiscuya en el diseño de políticas públicas y altere el normal desarrollo de los procesos judiciales, circunstancia que afecta la división de poderes.

Agrega que el control judicial de constitucionalidad no alcanza someter a análisis el mérito o la oportunidad de los actos estatales y concluye en que la cuestión debatida debe ser rechazada por resultar su objeto no justiciable.

Finalmente, hace reserva del caso federal.

IV.- Corrido el pertinente traslado, la actora lo contestan solicitando el rechazo de la postura de su contraria, en los términos que surgen del escrito del 21/05/2021, los que por razones de economía procesal se dan aquí por reproducidos.

V.- El 02/06/2021 dictamina el Sr. Fiscal Federal y, en consecuencia, el 03/06/2021 se llaman los AUTOS PARA DICTAR SENTENCIA.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 6

CAUSA N° 3750/2021 “ASOCIACION CIVIL INQUILINOS
AGRUPADOS c/ EN-DNU 320/20 s/AMPARO LEY 16.986”
CONSIDERANDO:

I.- En primer término cabe precisar que no existe obligación de tratar todos los argumentos de las partes, sino tan sólo aquéllos que resulten pertinentes para decidir la cuestión planteada, ni tampoco ponderar todos los elementos y pruebas aportados al juicio, bastando los que sean conducentes para fundar las conclusiones (Fallos: 278:271; 291:390; 300:584, entre muchos otros).

Este temperamento resulta, en el caso de autos, particularmente aplicable atento a que, no obstante la multiplicidad de cuestionamientos y objeciones que se formulan, será el abordaje de los extremos centrales y dirimientes del conflicto los que determinarán los criterios por adoptar a los fines de resolver acerca de los aspectos sustanciales y decisivos de la *litis*.

II.- Aclarado lo anterior, conviene comenzar por recordar que la asociación actora promovió la presente acción de amparo colectivo a fin de: obtener una sentencia que declare la inconstitucionalidad del estado de riesgo antijurídico en el que se encuentran locatarios/as de inmuebles para vivienda con sentencias de desalojo pasibles de ser ejecutadas en contexto de emergencia sanitaria por la pandemia vigente; y que se ordene al PEN a confeccionar un plan de contención y mitigación para evitar o contrarrestar el contagio y la propagación del COVID-19 por desalojos de vivienda en contexto de emergencia sanitaria y a elaborar un plan para abordar soluciones adecuadas de vivienda para locatarios/as en situación de vulnerabilidad con sentencias de desalojo pasibles de ser ejecutadas en ese contexto.



III.- Sentado ello, 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...”*.

A su vez, debe precisarse que, conforme a reiterada doctrina de la materia, el progreso de la vía excepcional utilizada requiere de modo necesario, que el acto de autoridad pública impugnado esté viciado de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta (art. 1º de la ley 16.986), individualizándose con precisión el o los derechos lesionados, resulte verosímil su existencia y pueda evidenciarse con nitidez en el curso de un breve debate cuando no existan recursos o remedios judiciales o administrativos que permitan obtener la protección o garantía constitucional de que se trata (artículo 2º de la citada ley; conf. CNACAF., Sala V, in re: “Wolf, Clara, c/ Ministerio de Cultura y Educación -Resol. 403/97 s/ Amparo ley 16.986”, sentencia del 12-11-97).

Además, cabe estar a la constante e inveterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que establece que constituye un presupuesto inexcusable para la viabilidad de esta acción excepcional, la inexistencia de otras vías legales idóneas para la protección del derecho que se asegura conculcado o que la remisión a ellas produzca un agravamiento serio e irreparable al interesado; recaudo que, en su momento acogió la ley 16.986 (Fallos 268:104; 270:176; 205:35 y 132 y sus citas).

Sobre la base de ello se señaló que una cosa son los derechos y garantías constitucionales, y otra los procedimientos judiciales establecidos para su salvaguardia por las leyes que





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 6

CAUSA Nº 3750/2021 **“ASOCIACION CIVIL INQUILINOS AGRUPADOS c/ EN-DNU 320/20 s/AMPARO LEY 16.986”** reglamentan su ejercicio, de conformidad con las distintas situaciones (conf. CNACAF, Sala II, in re: “Huemul S.A.C.A. e I”, del 15 de mayo de 1979; “Alfardo Mariñas de Rodríguez, Silvia”, sentencia del 6 de noviembre de 1979; “Cía. Colectiva Costera Criolla SA”, “S.K.S. S.A.C.C.I.I.F.A. y M” y “Unión Trabajadores de Entidades Civiles c/ I.N.O.S.”, del 18 de marzo y 21 de junio de 1981, entre muchos otros), ya que no corresponde alterar las instituciones vigentes ni extender la jurisdicción legal y constitucional de los jueces (Fallos: 267:165, 268:169 y los allí citados), cuando, por lo demás, es bien sabido la improcedencia del amparo ante la posibilidad de utilizar vías legales ordinarias inherentes a esos procedimientos (Fallos: 252:253; 249:565).

A su vez, cabe recordar que: *“...no obstante la reforma introducida por el art. 43 de la Constitución Nacional la acción de amparo se presenta como un mecanismo extraordinario que no altera las instituciones vigentes, ni faculta a los jueces a sustituir los trámites y requisitos previamente instituidos, ni es idónea asimismo para habilitar a los tribunales de justicia a interferir en asuntos ajenos a la jurisdicción que por ley tiene conferida...”* (conf. CNACAF., Sala V, in re: “Agropecuaria San Juan SA c/ Ministerio de Justicia- Inspección General de Justicia- Decreto 67/96 s/ Amparo Ley 16.986”, sentencia del 13-7-98).

IV.- Sentado lo anterior, corresponde examinar los planteos formulados por la parte demandada relativos a la falta de legitimación de su contraria, vinculados también con la procedencia formal de la acción colectiva intentada.

Así planteada la cuestión, es oportuno recordar 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” (conf. Falcón, Enrique M., “Código Procesal Civil y Comercial – Comentado, Anotado y Concordado”, I, pág. 975, art. 347).

A más detalle, debe argumentarse que la falta de legitimación para obrar es una defensa que se vincula con la cualidad que tiene una persona para reclamar respecto de otra por una pretensión en el proceso y existe cuando no media coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y aquéllas a las cuales la ley habilita especialmente para pretender o contradecir respecto de la materia sobre la cual versa el pleito (conf. Falcón Enrique M, en “*Tratado de Derecho Procesal Civil y Comercial Tomo II Avatares de la demanda. Oposición. Prueba*”; Editorial Rubinzal-Culzoni Editores, págs. 268/270), es decir que el actor o el demandado no son los titulares de la relación jurídica sustancial en que se funda la pretensión con prescindencia de la fundabilidad de ésta (Conf. Falcón Enrique, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Anotado, Concordado, Comentado, Tomo III, art. 346).

La legitimación activa supone la aptitud para estar en juicio como parte actora, a fin de lograr una sentencia sobre el fondo o mérito del asunto, que puede ser favorable o desfavorable; mientras que la legitimación pasiva se vincula con la identidad entre la persona demandada y el sujeto pasivo de la relación sustancial controvertida (Cámara del fuero, Sala II, Causa 1158/91, *in re*: “Bucciardi Roberto Vicente y otros c/ Lotería Nacional - Soc. del Estado - s/ empleo público”; del 05-10-1999 (Del voto de la Dra. Herrera, consid. 4.1.); Sala III, Causa 39.019/99, *in re*: “Delt “A” Films S.A. c/ EN s/ expropiación - servidumbre administrativa”, del 06-09-2001, (Cons. IV); Sala V, Causa: 13153/97, *in re*: “Centro Gallego de Buenos Aires c/ Mº de Economía y Obras y Servicios





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 6

CAUSA Nº 3750/2021 **“ASOCIACION CIVIL INQUILINOS AGRUPADOS c/ EN-DNU 320/20 s/AMPARO LEY 16.986”** Públicos y Otro s/ contrato administrativo”, del 16-06-1998; Fenochietto-Arazi, “CPCCN”, Comentado y Concordado, T.2; Ed. Astrea-1983, pág. 229).

Ahora bien, siendo que la parte actora fundó su legitimación en base a lo estipulado por el artículo 43 de la Constitución Nacional por entender que se encuentran en juego derechos de incidencia colectiva, cabe atenerse a la doctrina del Máximo Tribunal establecida en la causa “Halabi”.

Allí, la CSJN estableció en materia de legitimación procesal tres categorías de derechos: *“individuales; de incidencia colectiva que tienen por objeto un bien colectivo; y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos”* (Consid. 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 efecto, los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional encomiendan a los tribunales de la República el conocimiento y decisión de todas las “causas” y “casos” o “asuntos” que versen –entre otras cuestiones– sobre puntos regidos por la Constitución y, por otra parte, el artículo 2° de la Ley Nº 27, establece que la justicia nacional *“sólo ejerce su jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte”*.

Tales casos, causas o controversias, son aquellos en los que se persigue en forma concreta la determinación del derecho debatido entre partes adversas (Fallos 322:528, 326:3007, entre muchos otros).



Es así que la existencia de “caso”, “causa” o “asunto” 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 (Fallos 322:528; 326:3007).

De esta forma, el ejercicio de la función jurisdiccional requiere que los litigantes demuestren la concurrencia de la afectación de un interés jurídicamente protegido o tutelado y susceptible de tratamiento judicial (conf. Sala III, in rebus: “Carrió Elisa y otros c/ EN –Ley 26.080- Consejo de la Magistratura- Jurado de Enjuiciamiento s/ amparo ley 16.986” del 27/3/07; “Movimiento de Recuperación de Energía Nacional Orientadora c/ EN –Ley 23.696 –DTO. 1055 1212 y 1589/89 s/ amparo ley 16.986”, del 13/9/07; “Unión de Usuarios y Consumidores c/ EN –PENDTO. 847/99 y otros s/ proceso de conocimiento”; del 7/02/08; “Posse Francisco Javier María c/ EN- M Público de la Defensa- Defensoría General de la Nación s/ amparo ley 16.986”, del 18/4/17, entre otros).

En síntesis, la “parte” debe demostrar 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).

V.- 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).

Con posterioridad a la reforma constitucional, la CSJN, en el citado precedente “Halabi” delineó el criterio que permite





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 6

CAUSA Nº 3750/2021 **“ASOCIACION CIVIL INQUILINOS AGRUPADOS c/ EN-DNU 320/20 s/AMPARO LEY 16.986”**

comenzar a trazar una distinción entre la legitimación individual y colectiva y después de indicar (como se dijo precedentemente) que -en materia de legitimación procesal- corresponde delimitar tres categorías: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, destacó que en *“todos esos supuestos, la comprobación de un ‘caso’ es imprescindible (...) ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición”*.

Posteriormente, en Fallos: 333:1023, el Máximo Tribunal destacó que sólo una lectura deformada de lo expresado en la decisión mayoritaria tomada en la causa “Halabi” (Fallos 332:111), podía tomarse como argumento para fundar la legitimación del demandante sin la existencia de un “caso”, pues bastaba con remitirse a lo sostenido en el considerando 9º de dicho pronunciamiento para concluir que, con referencia a las tres categorías de derechos que se reconocen, la exigencia de caso en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional se mantenía incólume, *“ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición”*.

Ello así, en tanto, la sentencia dictada en el caso “Halabi”, como no podía ser de otro modo, no había mutado la esencia del control de constitucionalidad que la Ley Suprema encomienda al Poder Judicial de la Nación, para convertirlo en un recurso abstracto orientado a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico que es ostensiblemente extraño al diseño institucional de la República (v. cons. 4º, fallo cit., Fallos: 339:1223; en el mismo sentido, Sala III de la Cámara del Fuero, *in re* “Asociación Proconsumer y otro c/ Empresa Argentina de Servicios Públicos SATA



s/ proceso de conocimiento”, del 29/8/13; “Mihura Estrada, Ricardo José c/ EN s/ amparo ley 16.986”, resol. del 13/11/14; “Ajus La Plata Berisso y Ensenada Asociación Civil c/ EN s/ amparo ley 16.986”, resol. del 8/3/18; “Campagnoli José Cruz y otros c/ GCBA y otros s/ amparo ley 16.986”, del 18/7/19, entre muchos otros).

Es importante señalar que el Alto Tribunal admitió que los derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos se encuentran contemplados en el segundo párrafo del artículo 43 de la Constitución Nacional y pueden ser objeto de tutela en el marco de acciones colectivas.

Ello, en la medida en que, quien persiga su protección, demuestre: la existencia de un hecho único susceptible de ocasionar una lesión a una pluralidad de sujetos; que la pretensión este concentrada en los “efectos comunes” para toda la clase involucrada; y que de no reconocerse legitimación procesal podría comprometerse seriamente el acceso a la justicia de los integrantes del colectivo cuya representación se pretende asumir.

Dicho criterio, ha sido reafirmado en distintos fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conf. CSJN, in re: “PADEC”, Fallos: 336:1236 y Fallos: 337:196; 337:753; 339:1077; entre otros).

VI.- En el caso, no debe perderse de vista que la asociación civil antes citada invoca la representación de *“todos/as los/as locatarios/as de inmuebles para vivienda, domiciliados/as en cualquier lugar del país, que se encuentren en riesgo de ser desalojados –y sufrir entonces daños irreparables como consecuencia de ello– por estar condenados/as con sentencia firme en procesos de desalojo”*, estimando que la clase a la que alega representar se encontraba conformada por *“miles de personas afectadas, con riesgo de vida por la exposición forzosa al contagio de Covid-19...”*.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 6

CAUSA N° 3750/2021 “ASOCIACION CIVIL INQUILINOS
AGRUPADOS c/ EN-DNU 320/20 s/AMPARO LEY 16.986”

Asimismo, frente a las impugnaciones formuladas por su contraria al producir el informe del art. 8° de la ley de amparo, aclara que ejerce una legitimación colectiva en cuanto entidad intermedia “[n]o como afectada, no como ciudadana, no como representante voluntaria que deba requerir un mandato de los afectados. Esta parte actúa como LEGITIMADA COLECTIVA EN LOS TÉRMINOS DEL ART. 43 CN.” (el subrayado pertenece al original).

VII.- Al respecto, cabe traer a colación lo expuesto por el Sr. Fiscal Federal, en su dictamen del 02/06/2021, en el que sostuvo “[c]on relación a la calidad invocada, cabe señalar que 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, lo cual implica, según la jurisprudencia aplicable, la verificación de tres factores fundamentales: 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 ssgtes., en esp. pág. 354)”.

Sobre la base de tales premisas, señaló que “*la Corte al referirse a la clase o colectivo a ser representado en el proceso colectivo, impuso a quienes pretenden iniciar procesos colectivos una definición cierta, objetiva y fácilmente comprobable de la clase a la que representa.-*

Ello exige caracterizar suficientemente a sus integrantes, de forma tal que resulte posible a los tribunales corroborar, tanto la existencia de un colectivo relevante, como determinar quiénes son sus miembros.-

En ese sentido señaló el Máximo tribunal que “El universo de situaciones y supuestos que la actora pretende abarcar resulta excesivamente vasto y heterogéneo y presentan singularidades que impiden resolver la cuestión planteada, útilmente y con efecto expansivo, en el marco de un único proceso”

“su admisión formal requiere, entre otros aspectos, que el demandante identifique en forma precisa al grupo o colectivo afectado que se pretende representar. En efecto la definición de la clase es crítica para que las acciones colectivas puedan cumplir adecuadamente con su objetivo”

“Solo a partir de un certero conocimiento de la clase involucrada el juez podrá evaluar, por ejemplo, si la pretensión deducida se concentra en los efectos comunes que el hecho o acto dañoso ocasiona o si el acceso a la justicia se encontrara comprometido de no admitirse la acción colectiva” (conf. ASOCIACION PROTECCION CONSUMIDORES DEL MERCADO COMUN DEL SUR C/ LOMA NEGRA CIA. INDUSTRIAL ARGENTINA S.A. Y OTROS” del 10/02/15 (fallo: 338:40).-

Ello genera, que si no se encuentra correctamente delimitado y definido el colectivo involucrado, la consecuencia será





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 6

CAUSA Nº 3750/2021 “**ASOCIACION CIVIL INQUILINOS AGRUPADOS c/ EN-DNU 320/20 s/AMPARO LEY 16.986**”
el desconocimiento de las personas que podrían quedar alcanzados por la sentencia que se dicte y, consecuentemente, no contarán con la opción de quedar fuera del pleito ni la de comparecer a él como parte.-

La determinación de los de (sic) perjudicados por una conducta acto u omisión, resulta primordial si se toma en consideración que en el caso de autos la accionante se limita a indicar que “La responsabilidad estatal es manifiesta, inaceptable: personas especialmente asistidas, abandonadas a la deriva en el peor momento”.

VIII.- En efecto, la CSJN ha señalado en numerosas oportunidades que “*la definición de la clase es crítica para que las acciones colectivas puedan cumplir adecuadamente con su objetivo ... ya que la adecuada y detallada determinación del conjunto de perjudicados por una conducta y acto permite delimitar los alcances subjetivos del proceso y de la cosa juzgada y, además, aparece como un recaudo esencial para que los tribunales de justicia puedan verificar la efectiva concurrencia de los requisitos establecidos en la jurisprudencia de esta Corte para la procedencia de la acción. Sólo a partir de un certero conocimiento de la clase involucrada, el juez podrá evaluar, por ejemplo, si la pretensión deducida se encuentra en los efectos comunes que el hecho o acto dañoso ocasiona o si el acceso a la justicia se encontrará comprometido de no admitirse la acción colectiva”,* añadiendo que “*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. Por iguales motivos, también cabe exigir que se expongan en forma circunstanciada, y con suficiente respaldo probatorio, los motivos que llevan a sostener que la tutela judicial efectiva del colectivo representado se vería comprometida si no se admitiera la procedencia de la acción” (Fallos: 338:40; 338:1492 y 339:1254, énfasis añadido).

Ello es así, toda vez que el Máximo Tribunal tiene dicho, en cuestiones similares, que la adecuada y detallada determinación del conjunto de perjudicados por una conducta o acto permite delimitar los alcances subjetivos del proceso y de la cosa juzgada y, además, ello constituye un recaudo esencial para que los tribunales de justicia puedan verificar la efectiva concurrencia de los requisitos para la procedencia de la acción.

IX.- Sobre la base de todo lo expuesto, la jurisprudencia citada y de conformidad con lo dictaminado por el Sr. Fiscal Federal, resulta claro que la parte actora no ha dado cumplimiento con la obligación de precisar en debida forma el colectivo involucrado en la causa ni se vislumbra que las supuestas omisiones imputadas a la demandada puedan afectar por igual a todos los sujetos que se pretende representar.

En efecto, las referencias a la clase afectada en el escrito de inicio resultan de una generalidad tal que impiden tener por acreditado, por un lado, que la actora cuente con legitimación para representarla judicialmente ni idoneidad para ello, incumpliendo de tal forma con los requerimientos establecidos en las Ac. 32/14 y 12/16 y, por el otro –en definitiva–, la existencia de un “caso” o “causa” que permita ejercer la jurisdicción.

Es que, como ya se ha dicho, sólo a partir de una certera delimitación del colectivo involucrado, el juez puede





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 6

CAUSA N° 3750/2021 **“ASOCIACION CIVIL INQUILINOS AGRUPADOS c/ EN-DNU 320/20 s/AMPARO LEY 16.986”**
evaluar –por ejemplo– si la pretensión deducida se concentra en los efectos comunes que el hecho o acto dañoso ocasiona, o si el acceso a la justicia se encuentra comprometido de no admitirse la acción colectiva (CSJN *in re* “ABARCA, WALTER JOSÉ Y OTROS C/ESTADO NACIONAL – MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA Y OTROS/AMPARO LEY 16.986”, sent. del 6/9/16).

X.- Por lo demás, y aunque sea sólo a mayor abundamiento, cabe apuntar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que la misión más delicada que compete al Poder Judicial es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones, toda vez que es el judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional, y de ahí que un avance de este poder en desmedro de las facultades de los demás revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público (conf. Fallos 321:1252).

Una inteligencia orientada hacia la judicialización amplia de las decisiones de otros poderes pondría en serio riesgo tanto el ejercicio de las funciones que la Constitución asigna a cada uno de ellos, como la autoridad de la propia Corte Suprema (Fallos: 330:3160, entre muchos otros).

Asimismo, no se puede soslayar que no se ha acreditado en autos –como es debido– que los eventuales sujetos que pudieran verse afectados no puedan, en su caso, formular las defensas que estimaren corresponder ante sus jueces naturales a fin de procurar una adecuada solución en el marco de cada uno de los procesos judiciales de desalojo que pudieran iniciarse, siendo ésa la



oportunidad procesal para su debate y examen, ni que la remisión a esa vía les genere un perjuicio tal de imposible reparación.

No obstante lo apuntado precedentemente, teniendo en cuenta la cuestión que aquí se debate, cabe dejar sentado que lo que aquí se resuelve en nada impide a la parte actora a instar –en su carácter de asociación civil–, ante los demás órganos del Estado, la promoción y creación de las políticas que considere pertinentes a través de la actividad legislativa y/o administrativa.

XI.- Sobre la base de las consideraciones expuestas, corresponde hacer lugar a la defensa formulada por la parte demandada y, en consecuencia, desestimar la acción de amparo interpuesta.

Finalmente, en cuanto a la imposición de costas, considero que corresponde distribuir las en el orden causado en atención a las particularidades de la cuestión traída a conocimiento de este Tribunal y a que la accionante pudo creerse con derecho a peticionar como lo hizo (cfr. art. 68, segundo párrafo, del CPCCN).

En definitiva, por todo lo antes expuesto y de conformidad con lo dictaminado por el Sr. Fiscal Federal, **FALLO:**

Haciendo lugar al planteo formulado por la parte demandada y, en consecuencia, rechazando la presente acción de amparo; con costas por su orden de conformidad con lo decidido en el considerando XI del presente pronunciamiento.

Regístrese, notifíquese y, oportunamente, archívese

ENRIQUE V. LAVIE PICO
JUEZ FEDERAL





Poder Judicial de la Nación

**JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 6**

**CAUSA N° 3750/2021 “ASOCIACION CIVIL INQUILINOS
AGRUPADOS c/ EN-DNU 320/20 s/AMPARO LEY 16.986”**

PROTOCOLIZADO EN EL REGISTRO UNICO DE SENTENCIAS DEFINITIVAS DEL AÑO..... CONSTE.-
--

JUAN ANDRES GELLY Y OBES
SECRETARIO FEDERAL

