



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

22501/2024

COMISION ARGENTINA PARA PERSONAS REFUGIADAS Y
MIGRANTES Y OTRO c/ EN-DNU 942/24 s/ AMPARO LEY 16.986

CABA, fecha de firma electrónica.-

Y VISTOS. CONSIDERANDO:

I.- Que, a fs. 4/40 (v. [escrito inicial](#)) se presente la Comisión Argentina para personas Refugiadas y Migrantes (CAREF) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) e inician el presente amparo -que califican como colectivo- en defensa de los derechos humanos y derechos individuales homogéneos de todas aquellas personas extranjeras solicitantes de asilo, con trámites pendientes de resolución y/o en proceso de revisión, así como de todas las personas refugiadas reconocidas en Argentina, sobre los que existen riesgos ciertos y concretos de afectación de sus derechos (conf. punto I) con la finalidad de que se declare la nulidad absoluta e insanable del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 942/24 -en particular, de su artículo 4°- por cuando modificó -en sus palabras- de manera sustancial el artículo 50, de la Ley 26.165, lesionando -con ello- el conjunto de garantías mínimas del debido proceso legal; el derecho a la defensa en juicio y el derecho a la igual protección de la ley y a la no discriminación.

Precisan, que la acción colectiva se enfoca a tres cambios hechos por el mencionado Decreto N° 942/24, en la medida que reduce el plazo para la interposición de recursos a cinco días; elimina la vía administrativa para la revisión de las decisiones estatales y otorga efecto devolutivo a los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.



#39607158#448479312#20250320105435182

Por su parte, remarcan que también solicitan la declaración de nulidad, ilegalidad e inconstitucionalidad de todo el DNU N° 942/24, con sustento en que el mismo violaría la distribución de competencias entre órganos del Estado, establecida en la Constitución, por cuanto reforma una ley del Congreso de la Nación, con consecuencias sobre el colectivo aquí identificado e implica la violación del derecho de toda la sociedad a una deliberación democrática en los ámbitos pertinentes.

En otro punto -y en cuanto resulta de interés en esta etapa del proceso- efectúa manifestaciones en torno a la legitimación colectiva que invocan, ponderando que se presentan “[...] *en representación de los derechos humanos y derechos individuales homogéneos de todas aquellas personas extranjeras solicitantes de asilo con trámites pendientes de resolución y/o en proceso de revisión así como de todas las personas refugiadas reconocidas a quienes que se les afectan de manera actual o inminente sus garantías mínimas de debido proceso legal y tutela judicial efectiva, y el derecho a la igual protección de la ley y a la no discriminación [...]*” (conf. Punto V, de la demanda).

Asimismo, destacan que “[...] *la Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF) es una asociación civil, tal como figura en su estatuto, que trabaja por los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo desde 1973. Para ello brinda servicios profesionales gratuitos de asesoramiento, orientación, asistencia social y jurídica; talleres de capacitación en temáticas vinculadas al ejercicio de derechos para actores sociales relevantes y para las propias personas migrantes; y a la vez propicia acciones que permitan la definición de políticas de Estado que tiendan a garantizar estos derechos [...]*”; agregando, que “[...] *Conforme al art. 2.A del estatuto de CAREF, será objetivo de la institución: `Bregar por la Defensa de los Derechos Humanos, interviniendo en las situaciones de violación, abuso y discriminación que afecten a las personas que por razones políticas, religiosas, raciales o culturales deban migrar de forma voluntaria o involuntaria` [...]*”.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

Del mismo modo, con relación al restante co-actor, manifiestan que cuenta con legitimación para asumir la representación, por cuanto se trata de una asociación civil sin fines de lucro, que cuenta -entre otros- con el fin de “[...] 1. Realizar investigaciones y estudios en el ámbito de las relaciones entre el derecho, la justicia, la economía y la sociedad, dirigidas a la defensa de la dignidad de la persona humana, de la soberanía del pueblo, del bienestar social y económico de la comunidad -en particular de los sectores más desprotegidos-, del medio ambiente, de la igualdad de género y del funcionamiento de las instituciones de protección de derechos. 2. Asistir a las víctimas de violaciones a los derechos humanos fundamentales poniendo a su disposición profesionales debidamente matriculados para el ejercicio de las acciones administrativas o judiciales, individuales y/o colectivas, que tiendan a la reparación de la justicia lesionada [...]”.

Seguidamente, en lo que respecta al colectivo afectado, sostienen que él se encuentra integrado por todas aquellas personas extranjeras solicitantes de asilo con trámites pendientes de resolución y/o en proceso de revisión, así como de todas las personas refugiadas reconocidas que se vieran afectadas (conf. Punto VII).

Precisan, que la cuestión fáctica común que habilita la presente acción de amparo colectivo, se vincula con el hecho de que la reforma efectuada a la Ley 26.165 -según sus dichos, y aunque importe una reiteración de lo ya expuesto- lesiona intereses individuales homogéneos al introducir cambios que exceden las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo Nacional, establecidas en el artículo 99, inciso 3º, de la Constitución Nacional; reduce el plazo para la interposición de recursos; elimina la vía administrativa; y otorga efecto devolutivo a los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Todo ello, en sus palabras “[...] genera una crisis institucional



al afectar gravemente el sistema de asilo y poner en riesgo inminente de devolución a refugiados y solicitantes, incluso sin una sentencia firme que determine sus derechos (arts. 2 y 7, Ley 26.165; art. 33, C 1951)”.

Por su parte, en lo que se refiere al requisito de que la acción se encuentre enfocada al aspecto colectivo de la pretensión, afirman que *“[...] El objeto de esta causa es detener los efectos del accionar ilegítimo del Poder Ejecutivo Nacional, que coloca a personas refugiadas y solicitantes de asilo en un riesgo inminente de devolución, en violación de la Ley 26.165, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados [...]”.*

Sostienen, que *“[...] La reforma introducida mediante el DNU N.º 942/2024 vulnera derechos fundamentales al imponer plazos irrazonables, eliminar instancias judiciales y otorgar efecto devolutivo al recurso extraordinario, limitando así el derecho a la defensa, el acceso a la justicia y el debido proceso”.*

Finalmente, ponen de resalto que *“[...] El reclamo individual resulta insuficiente para garantizar una tutela efectiva de los derechos afectados debido a varios factores. En primer lugar, las personas solicitantes de asilo y refugiadas se ven forzadas a utilizar el recurso directo establecido en el artículo 4 del DNU N.º 942/2024, un mecanismo cuya constitucionalidad es precisamente cuestionada en este proceso. [...] Por otro lado, la fragmentación de los reclamos individuales genera un impacto negativo tanto en los tribunales como en los propios afectados. Los jueces, al verse obligados a analizar y resolver múltiples planteos de inconstitucionalidad por separado, deben asumir una carga procesal innecesaria que ralentiza el sistema judicial y abre la posibilidad de sentencias contradictorias. Esta dispersión afecta la uniformidad de criterios y la coherencia jurídica, mientras que los litigantes quedan sometidos a una vía que no garantiza soluciones efectivas [...]”.*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

“[...] Frente a estas circunstancias, la articulación de una acción colectiva se presenta como la vía más adecuada para asegurar la protección efectiva de los derechos vulnerados. Al agrupar los intereses homogéneos de quienes se encuentran en situación similar, se evita la duplicación de esfuerzos judiciales, se garantiza el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y se brinda una solución uniforme y eficaz para todos los afectados, conforme a los principios de no discriminación e igualdad ante la ley previstos en la Constitución Nacional y en la Convención de 1951 [...].

En este estado, luego de haber dictaminado el señor Fiscal Federal, pasaron los autos a resolver.

III.- Que, tras la síntesis realizada, 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 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





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 9

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 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 que las aquí actoras 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 –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





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 9

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 las peticionantse sólo hicieron una mención general de la presunta vulneración de derechos que aparea la normas 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 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 las actoras detentan más que un mero interés en la legalidad, toda vez que no han logrado acreditar la existencia de un interés calificado que habilite la jurisdicción judicial, así como tampoco la afectación concreta y actual de





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

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.

Por iguales motivos, consideró que 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.

Esto último, resulta plenamente aplicable a los presentes actuados, pues sin perjuicio de lo manifestado en el escrito de inicio, en autos no se encuentra definido el colectivo involucrado, en tanto se hace referencia a que la acción comprendería a todas “[...] *aquellas personas extranjeras solicitantes de asilo, con trámites pendientes de resolución y/o en proceso de revisión, así como de todas las personas refugiadas reconocidas en Argentina, sobre los que existen riesgos ciertos y concretos de afectación de sus derechos [...]*”.



Asimismo, debe resaltarse que tampoco se encuentra acreditado que el acceso a la justicia se vea comprometido, toda vez que no resulta evidente de las constancias de autos que el ejercicio individual de la acción no aparezca plenamente posible en atención a la entidad de las cuestiones planteadas, en tanto se alega que la norma puesta en crisis “[...] reduce el plazo para la interposición de recursos; elimina la vía administrativa; y otorga efecto devolutivo a los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación [...]”;

extremos que válidamente podrían ser planteados y resueltos en los casos concretos, en función de los argumentos que puedan argüir cada uno de los presuntos afectados.

Por ello,

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.

