



Poder Judicial de la Nación

CAMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA III

Causa N° 69.263/2018: “ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA c/ EN- M HACIENDA Y OTROS s/ AMPARO LEY 16.986”.
Buenos Aires, 29 de octubre de 2019. SMM

Y VISTOS; CONSIDERANDO:

I- Que, por sentencia del 2 de septiembre de 2019, el Sr. Juez de primera instancia decidió rechazar la presente acción de amparo, con costas por su orden.

Para así decidir, en primer lugar, señaló que la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, promovió el presente amparo colectivo contra el Estado Nacional (Jefatura de Gabinete de Ministros y los Ministerios de Hacienda y de Desarrollo Social), “...a fin de que: a) Se declare la inconstitucionalidad de la reasignación presupuestaria de las partidas asignadas en la Ley de Presupuesto 2018 al Programa 47 de “Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia” ejecutado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, por ser violatorias de los derechos al cuidado, alimentación, educación, salud, autonomía, igualdad y no discriminación de niñas y niños de entre 45 días y 4 años de edad y a los arts. 5 y 72 de la Ley 26.061, que dispone la intangibilidad de los fondos destinados a la infancia. b) Se declare la inconstitucionalidad del Anexo 9 de la Decisión Administrativa 6/2018, que delegó atribuciones legislativas en la Ministra de Desarrollo Social y otras autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, por ser contraria a los arts. 75 inc. 8, 99 inc. 2 y 100 inc. 7 de la CN. c) En forma subsidiaria, para el caso que se interprete que el art. 5 de la ley 27.341 o cualquier otra disposición legal, habilitan la reasignación de partidas destinadas a garantizar derechos humanos básicos de niños y niñas, se declare su inconstitucionalidad. c) Se ordene a la demandada la reestructuración adecuación de las actividades, gestión y metas físicas



del programa, de manera que se resuelvan los persistentes problemas de sub-ejecución presupuestaria y que sus metas contemplen realmente la demanda de la población y sean acordes al presupuesto asignado por el Congreso para el ejercicio presupuestario en curso y futuros. d) Se disponga la creación de un mecanismo de monitoreo y fiscalización de la ejecución de los fondos que sean re-afectados y de los fondos que se asignen al programa y actividades en ejercicios futuros, hasta que se asegure el cumplimiento efectivo de su finalidad y la ejecución adecuada del presupuesto”.

En ese contexto, luego de hacer referencia a los recaudos de admisibilidad de la acción de amparo (conf. art. 1º de la ley 16.986 y art. 43 C.N.) y, asimismo, considerar que la actora se hallaba legitimada para demandar, sostuvo que el pedido de declaración de inconstitucionalidad e ilegalidad de la reasignación de las partidas presupuestarias destinadas por la Ley de Presupuesto del año 2018 al Programa 47, así como de la Decisión Administrativa 6/2018, había devenido de carácter inoficioso y/o abstracto.

En ese sentido, destacó que -en la causa- se declaró inoficioso el dictado de la cautelar solicitada por la actora a fin de que se ordenara a las demandadas la identificación e indisponibilidad de los recursos asignados al Programa 47 y reasignados durante el 2018; y que, para ello, se tomó en consideración que: a) dicho ejercicio financiero había finalizado y b) la actora no controvertió que los fondos en cuestión habrían sido efectivamente ejecutados. También, apuntó que posteriormente, la actora invocando “... el cierre del ejercicio fiscal durante el cual debían ejecutarse los fondos reasignados y considerando la alegada imposibilidad material, por la parte demandada, de cumplir con la ejecución...”, desistió de las pretensiones vinculadas al pedido de restitución de los fondos (Punto e) y de que se mantuviera la asignación específica de los recursos para el ejercicio 2019 (Punto g). Puso de resalto





Poder Judicial de la Nación

CAMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA III

Causa N° 69.263/2018: “ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA c/ EN- M HACIENDA Y OTROS s/ AMPARO LEY 16.986”.

que, en tal estado de cosas y dado que la actora no controvertió la efectiva ejecución de los fondos reasignados, resultaba inoficioso el tratamiento de las inconstitucionalidades solicitadas, en tanto ese planteo aparecía desprovisto de la concreción e inmediatez necesaria.

Por otro lado, consideró que la solicitud de creación de un mecanismo de monitoreo y fiscalización de la ejecución de fondos reafectados y de los que se asignen al Programa en ejercicios futuros, “hasta que se asegure el cumplimiento efectivo de su finalidad y la ejecución adecuada de su presupuesto”, no podía prosperar. Al respecto, indicó que para verificar si las modificaciones presupuestarias se efectuaron o no dentro de los límites legales, existía un sistema específico de control a cargo del Poder Legislativo (conf. arts. 75, inc. 8° y 85 de la Constitución Nacional y arts. 37, 116 y ss. de la ley 24.156). Señaló, además, que el sistema de control constitucionalmente establecido a fin de determinar la legalidad de las reasignaciones efectuadas y las eventuales responsabilidades de los funcionarios intervinientes había sido puesto en funcionamiento en el caso. Concluyó que correspondía rechazar el requerimiento formulado; máxime que una de las misiones más delicadas de la justicia era la de saber mantenerse dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones de los otros poderes o jurisdicciones (fs. 325/33).

II- Que, contra la sentencia de primera instancia, interpuso recurso de apelación la parte actora a fs. 334/45.

La recurrente aduce -en síntesis- que le causa agravio que no se han tenido en cuenta los argumentos sustanciales que expuso su parte y que no han sido rebatidos por la demandada, en lo relativo al destino que se le ha dado a una porción muy



importante de los recursos ilegalmente reasignados y la vulneración de derechos que esa práctica implica para el colectivo representado. Afirma que el Sr. Juez de primera instancia ha interpretado arbitrariamente que su parte *“no controvertió la efectiva ejecución de los fondos reasignados y por eso deviene inoficioso el tratamiento de las inconstitucionalidades solicitadas.”*; así como que esa afirmación es errónea en tanto el desistimiento de ACIJ con respecto a las pretensiones vinculadas con la re-afectación de las partidas ilegalmente re-asignadas, responde a una cuestión material que tiene origen en la imposibilidad para indisponibilizar los fondos del ejercicio fiscal cerrado. Afirma que ACIJ ha controvertido la efectiva ejecución de los fondos reasignados al indicar en diversas ocasiones, que en el año 2018 no solo se re-asignaron los cuantiosos recursos disponibles para el Programa 47, de los que el Poder Ejecutivo Nacional ha informado el destino de sólo una parte, sino que además los recursos restantes fueron sub-ejecutados. Destaca que la documentación acompañada por la demandada indica que el Programa 47 tuvo un presupuesto inicial de \$1.530.120.518 y un presupuesto vigente de \$887.614.936, con lo cual las modificaciones al crédito asignado por el Congreso Nacional alcanzaron \$642.505.582 y, tal como indicó su parte en su escrito del 4/6/19, la demandada solo identificó el destino dado a los \$117.866.560 reasignados a través de la Decisión Administrativa 1605/2018 de 10/9/18 pero omite aclarar lo sucedido con el presupuesto restante, que representa un total de \$524.639.022. Refiere que la parte demandada sólo ha indicado el destino de los \$117.866.560 reasignados en septiembre, mediante la Decisión Administrativa 1605/2018, pero omitió indicar en que se han gastado los recursos restantes, sobre los cuales no es posible conocer su destino analizando las presentes actuaciones, ni mediante el estudio de la información publicada en datos abiertos disponibles en páginas





Poder Judicial de la Nación

CAMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA III

Causa N° 69.263/2018: “ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA c/ EN- M HACIENDA Y OTROS s/ AMPARO LEY 16.986”.

oficiales del Poder Ejecutivo, dado que tampoco han sido publicados los actos administrativos a través de los cuales se aprobaron. Sostiene que si se considera el monto original del programa (aprobado por el Congreso) la sub-ejecución financiera al cierre del ejercicio fue del 56%, e incluso si se calcula con relación al presupuesto vigente (con modificaciones del Poder Ejecutivo) se sub-ejecutó el 10% de dichos recursos, y que ni la demandada ni la sentencia de grado demuestran qué destino se le ha dado al resto del presupuesto detraído al Programa 47; y es justamente porque se han re-asignado y no se han ejecutado todos los recursos disponibles para el Programa 47. Entiende que no obstante que el remedio oportuno de la re-afectación de los recursos no haya sido ejecutado, ello no es óbice para que la justicia remedie la situación de vulneración de derechos que subsiste para el colectivo representado por su parte. Concluye que como lo evidencian las inadmisibles vulneraciones de derechos, las pretensiones de ACIJ poseen un carácter evidentemente actual y subsistente.

Por otro lado, apunta que se ha incurrido en arbitrariedad por omisión en el tratamiento de los argumentos que confirmarían la ilegalidad e inconstitucionalidad de la re-asignación denunciada. Indica que la sentencia de grado desconoce arbitrariamente que la ley 26.061 establece que todos los fondos destinados a infancia y adolescencia tienen una asignación privilegiada que no puede reducirse, lo cual significa que dichos fondos no pueden modificarse a lo largo del ciclo presupuestario; prohibiendo incluso la asignación de partidas decrecientes interanualmente, de conformidad con los principios de derechos humanos aplicables en la materia, fundamentalmente los de máximo



uso de los recursos disponibles y de no regresividad. Reitera que la cláusula de intangibilidad ha sido vulnerada y el Juez de grado no ha incluido ninguna razón para desvirtuar los argumentos de su parte con respecto a la aplicación que corresponde hacer de dicha norma en la presente controversia. Pone de resalto que el Congreso no eligió redactar una norma que estableciera un piso mínimo de inversión en cualquier política relacionada con la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes, sino que determinó con precisión ciertos límites a las reducciones y modificaciones presupuestarias. Considera que el Estado incumplió con su obligación de demostrar que ha tenido en cuenta el interés superior de las niñas y niños afectadas/os por la reducción presupuestaria cuestionada y, si lo hizo, incumplió con su obligación de explicitar cómo aplicó ese principio frente a otras consideraciones; no obstante lo cual, la sentencia recurrida omitió referirse a la obligación del Poder Ejecutivo en ese sentido, desconociendo arbitrariamente los argumentos de su parte. Agrega que la demandada no ha demostrado -y el Poder Judicial ha decidido omitir arbitrariamente comprobarlo- que ha evaluado el impacto negativo de estas medidas en las y los niños en situación de vulnerabilidad ni haber tenido en cuenta alternativas menos lesivas para los derechos del colectivo aquí representado, y mucho menos ha justificado su necesidad, razonabilidad, proporcionalidad y temporalidad. Alega que tampoco ha indicado si ha tomado las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de la inversión financiera en los derechos de la primera infancia, para evitar retrocesos en los niveles de cumplimiento de sus derechos. Concluye, en este punto, que las reasignaciones presupuestarias denunciadas afectan ilegalmente tanto los derechos a la alimentación, a la salud, al cuidado y a la educación de la primera infancia, como el principio de legalidad presupuestaria.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA III

Causa N° 69.263/2018: “ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA c/ EN- M HACIENDA Y OTROS s/ AMPARO LEY 16.986”.

Cuestiona que se haya considerado que la declaración de inconstitucionalidad e ilegalidad de la re-asignación devino inoficiosa o abstracta, porque el amparo sólo es admisible cuando media arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, y cuando la determinación de la eventual invalidez del acto no requiere una mayor amplitud de debate y prueba. Asimismo, indica que tampoco se ha fundamentado en la sentencia el razonamiento para considerar que en el caso no existía arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, ni mucho menos, cuál sería la vía adecuada para reclamar; cuando, además, estaba al alcance del magistrado decidir la ordinarización del proceso.

Sostiene que se ha incurrido en una errónea interpretación del principio constitucional de división de poderes, en desconocimiento de la ineludible intervención del Poder Judicial. Destaca que la sentencia recurrida desconoce arbitrariamente los argumentos vertidos por su parte con relación a dos cuestiones: por un lado, la cuestión relativa a la aplicación de la legislación especial, que regula la intangibilidad de los recursos destinados al colectivo representado y, por el otro, la cuestión referida al resto de los recursos presupuestarios re-asignados, sobre los cuales la demandada reconoció que: *“No ha podido localizarse en nuestros registros si se han realizado notificaciones a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda del Honorable Congreso de la Nación.”* Apunta que el Estado no fundamentó adecuadamente los motivos de las reasignaciones aquí denunciadas, ni publicó los actos administrativos respectivos; así como que para garantizar esa rendición de cuentas es que requirió, a través de la presente,



la intervención de la justicia. Solicita que se revoque la sentencia apelada y se haga lugar a la presente acción de amparo.

A fs. 351/7, obra la contestación de agravios que ha sido presentada por el Estado Nacional y, a fs. 359/62, el dictamen del Sr. Fiscal General, quien considera que lo pretendido en autos, por su complejidad, no puede ser dilucidado adecuadamente mediante la acción intentada y que, en consecuencia, corresponde confirmar la sentencia apelada en cuanto desestimó la acción.

III- Que, inicialmente, corresponde recordar que -por regla- este Tribunal no se encuentra obligado a seguir al apelante en todas y cada una de las cuestiones y argumentaciones que propone a consideración de la Alzada, sino tan sólo aquéllas que son conducentes para decidir el caso y que bastan para dar sustento a un pronunciamiento válido (conf. C.S., Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 291:390; 297:140; 301:970; Inc. en autos: “Farmacity c/ EN -M° Salud s/ proceso de conocimiento”, del 27/3/14; “FRADECO SRL c/ EN- M° Desarrollo Social y otro s/ proceso de conocimiento”, del 10/3/16, entre otros).

IV- Que, sentado ello, corresponde poner de relieve que este Tribunal -en reiteradas oportunidades- ha señalado que la ley 16.986 no ha sido derogada expresamente por la reforma constitucional de 1994 y que, en tanto no se oponga a su letra y espíritu, subsiste la vigencia de los recaudos de admisibilidad de la acción de amparo establecidos por aquélla.

En ese encuadre, su apertura requiere, circunstancias muy particulares, caracterizadas por la existencia de *arbitrariedad o ilegalidad manifiesta* y la demostración de que el daño concreto y grave ocasionado sólo puede eventualmente ser reparado acudiendo a la vía urgente y expedita del amparo de conformidad con lo establecido en el art. 43 de la Constitución Nacional y el art. 1° de la ley 16.986 (conf. C.S., Fallos 319:2955;





Poder Judicial de la Nación

CAMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA III

Causa N° 69.263/2018: “ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA c/ EN- M HACIENDA Y OTROS s/ AMPARO LEY 16.986”.

321:1252; 327:2459; 330:2877; esta Sala, “Eloy Martín c/ EN- M° Salud- SENAREHAB s/ amparo ley 16.986”, del 16/8/12, “FT Mensajería Empresarial SRL c/ EN- CNC- Resol 3903/11 y 604/11 s/ amparo ley 16.986”, del 26/3/13, entre otros).

Además de ello, es indispensable que se acredite -en debida forma y como uno de los requisitos inexcusables para su viabilidad- la inoperancia de las vías ordinarias existentes a fin de reparar el perjuicio invocado (C.S., Fallos: 274:13; 300:1231), o que la remisión a ellas produzca un gravamen serio no susceptible de reparación ulterior (C.S., Fallos: 263:371; 270:176; 274:13; 293:580; 294:452; La ley, 1976-D, 650, 33.836-S; 1976-C, 262; 301:801; 303:419 y 2056; 307:2419; esta Sala, “González Paula Alicia c/ EN- M° Defensa- EA s/ amparo ley 16.986”, del 13/10/10; “Salinas María Paula y otro c/ EN- M° Salud SENAREHAB s/ amparo ley 16.986”, del 12/4/11; “Ainstein Luis c/ UBA y otro s/ amparo ley 16.986”, del 13/3/12, entre otros).

Es que, en la acción de amparo, por principio, *resultan descartadas aquellas situaciones opinables y que requieren un amplio marco de debate y prueba*, o cuando los perjuicios que pueda ocasionar su rechazo no son otra cosa que la situación común de toda persona que peticiona el reconocimiento de sus derechos por los procedimientos ordinarios. Ello es así, toda vez que esta acción no tiene por finalidad alterar las instituciones vigentes ni faculta a los jueces a sustituir los trámites y requisitos previamente instituidos (C.S., Fallos: 297:65; 300:688; 300:1033; 301:1061; 302:535; 305:223; 306:396; esta Sala, “Peña Gustavo Carlos c/ EN- SENASA (Exp S01:266911/11) s/ amparo ley 16.986”, del 8/10/13; “Laballeja, Alberto Lazaro y otros c/ EN- M° Defensa- EMGA s/ amparo ley



16.986”, del 29/9/15; “Abusaleh Ahmedsharaf c/ EN- DNM s/ amparo ley 16.986”, del 23/4/19 ,entre otros).

V- Que, en la especie, la parte actora no ha logrado acreditar la existencia de una ilegalidad o arbitrariedad de carácter manifiesto. Ello es así, en función de la complejidad de la cuestión planteada en autos, que remite al análisis de la adecuada -o inadecuada- reasignaciones de partidas presupuestarias y a la pretensión de obtener -en definitiva- una rendición de cuentas a través de la presente causa.

En efecto, como ha sido puesto de resalto por el Sr. Fiscal General, en el apartado 6) de su dictamen (a fs. 362/vta.), lo pretendido en autos, no puede ser dilucidado adecuadamente mediante la presente acción de amparo, pues requiere de un ámbito de mayor conocimiento. Ello así, en tanto la cuestión en estudio exigirá, por un lado, interpretar el alcance de las normas invocadas por ambas partes y, por otro, analizar si la demandada llevó adelante una conducta antijurídica mediante las reasignaciones dispuestas; a cuyo efecto, resultaría relevante evaluar prueba sobre el destino de los fondos, que no se ha producido en autos.

En tales condiciones, se impone concluir -siguiendo el criterio sostenido en el dictamen fiscal de fs. 359/62- que la pretensión articulada en autos excede el limitado ámbito de conocimiento de una acción de amparo, pues la naturaleza de las cuestiones planteadas -en autos- exigen de mayor debate y prueba.

En este orden de ideas, se impone recordar que -como se ha dicho en reiteradas oportunidades- quienes optan por la vía del amparo conocen las limitaciones inherentes a ella, pues saben que deben acreditar la arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, sin exceder las limitaciones propias de este tipo de proceso. Es que, el art. 43 de la Constitución Nacional mantiene el criterio de excluir la acción cuando por las circunstancias del caso concreto, se requiere





Poder Judicial de la Nación

CAMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA III

Causa N° 69.263/2018: “ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA c/ EN- M HACIENDA Y OTROS s/ AMPARO LEY 16.986”.

de mayor debate y prueba, y por tanto no se da el requisito de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta; extremos cuya demostración han sido calificados de imprescindibles para la procedencia de aquélla (conf. C.S., Fallos 330:2255; 330:1279; 330:4144, entre otros, esta Sala, “Silvia Revilla Paola Alexandra c/ EN- M° Educación s/ amparo ley 16.986”, del 4/9/12; “Giuliani, Luis Alberto c/ EN- CNRT s/ amparo ley 16.986”, del 25/8/15; “Gentile Natalia Soledad y otros c/ EN- M Producción y otro s/ amparo 16.986”, del 18/9/18, entre otros).

Desde esta perspectiva, corresponde estar a la reiterada doctrina de la Corte Suprema de la Nación, según la cual, la acción de amparo es un remedio de excepción, inadmisibile cuando no media arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, así como cuando la determinación de la eventual invalidez del acto o conducta que se impugna requiere amplitud de debate y de prueba (Fallos: 319:2955; 321:1252 y 323:1825, entre otros). Pues, si bien -al delimitar la acción prevista en la ley 16.986- se ha señalado que ella no es excluyente de las cuestiones que requieren trámites probatorios, también se dijo que descarta aquellas que son complejas o de difícil acreditación y que, por lo tanto, exigen un aporte mayor de elementos de juicio que no pueden producirse en el breve trámite previsto en la reglamentación legal (Fallos: 307:178). Así, se aparta de dicha vía los casos que por sus circunstancias requieran mayor debate y prueba y, por tanto, sin que se configure la "arbitrariedad o ilegalidad manifiesta" en la afectación de los derechos y garantías constitucionales, requisitos cuya demostración, como se dijo, es imprescindible para la procedencia de esa acción (C.S., Fallos: 306:788; 319:2955; 323:1825; 331:1403, del dictamen fiscal



al que remitió el Alto Tribunal, entre otros; esta Sala, “Cooperativa de Electricidad Consumo Crédito y otros Servicios Públicos de Antonio Carboni Ltda c/ AFSCA y otro s/ amparo ley 16.986”, del 31/3/16; “Olivares Carlos c/ Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado s/ amparo ley 16.986”, del 6/10/16, entre otros).

Por las consideraciones expuestas, corresponde desestimar el recurso de apelación y confirmar la sentencia, en cuanto rechazó la presente acción de amparo.

Las costas de esta instancia se imponen por su orden en atención a las particularidades de la cuestión (conf. art. 68, ap. 2do. del C.P.C.C.).

Por ello y de conformidad con lo dictaminado por el Sr. Fiscal General (fs. 359/62), se RESUELVE: confirmar la sentencia de primera instancia en cuanto desestimó la presente acción de amparo. Costas de Alzada, en el orden causado (art. 68, ap. 2do. del C.P.C.C.).

Regístrese, notifíquese a las partes y al Sr. Fiscal General en su público despacho y, cumplido que sea, devuélvanse.

JORGE ESTEBAN ARGENTO

CARLOS MANUEL GRECCO

SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ

