Comodoro Rivadavia, 29 de mayo de 2024.**I.-VISTOS:**

Las presentes actuaciones caratuladas: **"V., S. J. y Otros c/PODER EJECUTIVO DE LA MUNCIPALIDAD DE COMODORO RIVADAVIA y Otros s/Acción de amparo"**, Expte. 551/22, en trámite por ante esta Cámara de Apelaciones.-

II.-CONSIDERANDO:

a) Demanda:

Se presentan los **Sres. 1) J. S. V., 2) G. M., 3) D. R. F., 4) E. D. L. A,. F., 5) M. G. O., 6) C. M. B., 7) G. M. A,., 8) K. A. F., 9) M. M. M., 10) M. A,. R., 11) P. A. L., 12) C. A. O., 13) T. E. C., 14) R. H. V., 15) N. S. V., 16) G. E. B., 17) G. A. V., 18) M. C. G.,** por derecho propio, y en su carácter de padres involucrados en medidas de protección en trámite ante la OFIJUGU de Familia de esta ciudad, con patrocinio letrado de las Dras. M. A. C., M. C. R., S. S. G. y A. S. -todas del Área de Litigio Estratégico del Ministerio de la Defensa Pública-, e interponen MANDAMIENTO DE EJECUCIÓN COLECTIVO contra el PODER EJECUTIVO DE LA MUNICIPALIDAD DE COMODORO RIVADAVIA -Secretaría de Desarrollo Humano y Familia- y contra el PODER EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DEL CHUBUT -Ministerio de Desarrollo Social, Familia, Mujer y Juventud -Subsecretaría de Desarrollo Humano y Familia, a efectos de que: **1) La MCR -Secretaría de Desarrollo Humano y Familia-, proceda a la inmediata puesta en marcha de los Programas y Subprogramas de Familia para el fortalecimiento y la orientación familiar identificados como Programa II: Subprograma Ciudadanía e Identidad y Subprograma Ciudadanía y Participación; Programa III: Operadores convivenciales, Programa IV- Multifamilias: 1.- Subprograma Promoción Integral de la Familia y el**

Subprograma IV- Violencia Familiar y Social, contemplados en el Decreto N° 1569/2006; y **2) El Ministerio de Familia Provincial Subsecretaría de Desarrollo Humano y Familia-, cumpla con la articulación y monitoreo en el Servicio de Protección de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia de Comodoro Rivadavia, para integrar los circuitos de abordaje de las situaciones familiares en las que interviene el organismo** (arts. 6 y 9 de la Ley I N° 270), **con los programas regulados en el Decreto Nª 1569/2006, con revisión del Fondo Especial para la protección integral de la niñez, adolescencia y familia** (Ley I N° 270 Anexo A, art. 9), **y proceda a la ejecución del Registro Único Nominal reglado en la Ley N° 662.-**

Fundan su legitimación activa, en el carácter de integrantes de la clase "familias intervenidas mediante medidas (ordinarias y/o excepcionales) de protección por el SPD de Comodoro Rivadavia", para solicitar la tutela de sus intereses individuales homogéneos afectados por una causa común de incidencia colectiva: la falta de inclusión en los programas y/o subprogramas contemplados por el Decreto N° 1569/2006, y en representación de todos aquellos que tengan un mismo interés.

En cuanto a la legitimación pasiva, entienden que la MCR -a través de su "Secretaria de Desarrollo Humano y Familia"-, y el Poder Ejecutivo de la Provincia del Chubut -a través del "Ministerio de Desarrollo Social, Familia, Mujer y Juventud", son corresponsables del funcionamiento del "Servicio de Protección de Derechos de CR", de acuerdo a lo que dispone la Ley III-21 y su decreto reglamentario N° 1631/99 art. 36 y cctes., y la Ley I N° 270, con sus Anexos A y B, que aprobó la Ley

Marco de Protección Integral de la Niñez, Adolescencia y Familia, cuyo objeto fue la implementación de acciones conjuntas de la Ley III-21 que puso en funcionamiento el SPD.-

Aseguran que ambos niveles del Estado han incurrido en la omisión de las acciones positivas que les hubieran permitido cumplir con las obligaciones a su cargo, a través de un accionar articulado que impulse una movilización y participación real de todos los organismos y sectores involucrados en la ejecución de los programas y subprogramas regulados por el Decreto N° 1631/99.-

Apuntan que en los presentes se afectan derechos individuales homogéneos, en virtud de una omisión continuada que provoca la lesión de todos ellos, tratándose de una "causa fáctica común", considerando razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de cosa juzgada, ya que existe un fuerte interés estatal en su tutela, por la trascendencia social del sector afectado.

Precisan que la causa fáctica común se deriva de la omisión arbitraria del Estado Municipal y Provincial, consistente en la "falta de ejecución y monitoreo de los programas y subprogramas por parte del SPD CR", agravándose de este modo la situación de las familias comodorenses en crisis involucradas en medidas de protección, ya que a través de dichos programas podrían fortalecer sus capacidades parentales para recuperar el cuidado de sus hijos.

Argumentan que el Estado debe acompañar a los padres, creando, ejecutando y desarrollando políticas públicas adecuadas, para que cumplan con su

responsabilidad, desarrollen sus capacidades y competencias y elaboren estrategias de cuidado respetuosos de los derechos de sus hijos.

Señalan que en la práctica ello no ocurre ante la falta de recursos, programas, talleres, y en general acciones positivas que garanticen los derechos de las familias intervenidas estatalmente. -

Relatan los antecedentes de los reclamos extrajudiciales efectuados desde el año 2020 a la actualidad, y destacan que la prolongación en el tiempo de la conducta omisiva de la parte demandada, consistente en la inejecución de los programas y subprogramas de acompañamiento familiar previstos en el Decreto 1569/06, constituye una conducta arbitraria de la accionada; y que no existe otro medio judicial o administrativo más idóneo, ya que después de los pedidos efectuados dentro de cada una de las acciones judiciales y en forma colectiva mediante Notas N° 34, 35 del 2020, y la nota múltiple N° 20, 21 y 22 del 2022, varias de ellas incontestadas por el Municipio Local, se agotó la vía administrativa, y que la urgencia está dada para la clase que demanda, ya que de no operativizarse los programas solicitados, no serán acompañados en sus conductas vinculadas con los cuidados parentales, viendo amenazada la crianza de sus hijos, quienes serán dados en adopción.-

Reiteran que la falta de implementación de los programas contemplados en el Decreto 1569/2006 por parte de los demandados, constituye una omisión que se sostiene en el tiempo, y que las reiteradas notas que inquieren acerca de la ejecución de dichos programas no han sido contestadas por la MCR, recibiendo únicamente

respuesta de la corresponsable de la Provincia y por mail que se adjunta, que da cuenta de la falta de operatividad de los programas mencionados, como tampoco de una pronta ejecución.-

Efectúan otras consideraciones a las que me remito, acompañan documental y ofrecen prueba, formulan reserva de caso federal y de ocurrir por ante instancias internacionales.-

Mediante S.I N° 606/22 del 14/12/22, se rechazó la admisibilidad preliminar del mandamiento de ejecución interpuesto, y se reencauzó el proceso como amparo.-

b) Contestación de demanda.-

1.-Oportunamente **contesta demanda la "Municipalidad de Comodoro Rivadavia"**, solicitando su rechazo. Formula negativas, desconoce documental, y relata su versión de los hechos.

Refiere que el Servicio de Protección de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia de Comodoro Rivadavia (en adelante SPDNAyFCR) es un organismo que deriva del Decreto Reglamentario 1631/99 dictado en el marco de las instituciones que consagra la Ley III N° 21 y del Convenio Marco suscripto entre la Provincia del Chubut y la Municipalidad de Comodoro Rivadavia con sus normas de adhesión y ratificación.-

Enumera las misiones y competencia que le corresponden, señalando que en el marco de la emergencia económica, financiera y administrativa (Ley VII N° 91) que viene atravesando la Provincia del Chubut de modo ininterrumpido desde el 10/01/20, el Servicio de Protección de Derechos subsiste casi exclusivamente por el financiamiento de la MCR, mientras el aporte de la

Provincia del Chubut no llega a la décima parte de dicha suma.-

Aduce que el personal de la Provincia tampoco brinda tareas efectivas de modo permanente por las medidas de fuerza con suspensión de su prestación laboral (reclamos de regularización o actualización salarial)-

Asegura que las autoridades del SDHyF-MCR, en numerosas oportunidades han requerido al Ministerio de Familia de la Provincia del Chubut readecuar los aportes para atender eficazmente la cantidad de casos que recibe diariamente, sin resultado positivo.-

Resalta que el art. 5° del Decreto "invita" a los Municipios a adherir, lo que el Municipio de esta ciudad cumplió mediante el Convenio Marco de Adhesión del 06/08/08, acordando las partes expresamente que la Provincia del Chubut prestaría asistencia financiera para aplicar los proyectos que se "aprueben" en el marco del sistema sancionado por el Decreto.-

Indica que la MCR ha instado la puesta en marcha de diversos proyectos vinculados al Sistema que se encuentran operativos, más allá de la insuficiencia de fondos con que se autoriza cada proyecto, de lo que depende el éxito del mismo.-

Señala los programas del Decreto que se encuentran activos a nivel local por aprobación Provincial: "Familias del Corazón", "Comodoro Incluye" y "Haciendo Futuro"; destacando que de ningún modo la MCR o el SPDNAyFCR omiten brindar acompañamiento a grupos familiares con dificultades para poder superar situaciones conflictivas.-

Afirma que el aporte económico que destina el Municipio de Comodoro Rivadavia en materia de seguridad social a favor de las familias que atraviesan dificultades (en los términos que refiere el Decreto) es muy amplio, refiriendo a cada uno de los presupuestos municipales aprobados por el Concejo Deliberante local.-

Concretamente en lo que respecta a las prestaciones de asistencia técnica y apoyo económico referidos a los subprogramas del programa MULTIFAMILIA, dice que son prestados mediante diversas dependencias municipales, más allá de reconocer que no se encuentra operativo un programa específico con ese nombre.

Refiere a las intervenciones del SPDNAyDCR en cada caso concreto –conforme consta en los exptes. judiciales-, que han permitido en muchos casos la revinculación cuando ha existido predisposición y colaboración del familiar afectado por las medidas de protección.-

Precisa que en todos los casos individuales citados por la actora como antecedentes, los coactores han accedido al sistema que maneja el Servicio, proyectándoles a su favor programas interdisciplinarios personalizados destinados a propiciar una revinculación, la cual fue concretada en muchos de los casos.-

Entiende que más allá de las vicisitudes que haya tenido cada amparista para acceder o desarrollar su plan de trabajo -o la disconformidad que puedan expresar sobre la modalidad o herramientas que el estado pone a su disposición para reforzar sus habilidades como padres y madres-, no se evidencian conflictos actuales susceptibles de encuadrarse en un caso judicial que

justifique la presente acción de amparo (sea tomada como individual o de clase).-

Destaca que no se describe un solo caso donde alguno de los amparistas requiera a la fecha una prestación puntual o específica que por ley o convenio esté a cargo del Estado local (Servicio, Ejecutivo o Secretaría) y que no se esté cumpliendo.-

Dice que en lugar de ello se describe una clara desavenencia con la dirección del proceso judicial en el marco en que se dictan las medidas, o con la naturaleza de la intervención del Servicio, lo cual entiende que debería encaminarse mediante remedios impugnativos judiciales o administrativos en los procesos o procedimientos en curso, mas no mediante una acción de clase o plurindividual ineficaz para atacar decisiones judiciales o administrativas firmes por consentidas o confirmadas.-

Continúa diciendo que aun teniendo por operativos los Programas, la responsabilidad como Autoridad de Aplicación para financiarlos y ponerlos en funcionamiento para que lo ejecute el SPDNAyFCR sería de la Provincia del Chubut, no de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia.-

Destaca la ausencia de interés actual, ya que no surge del relato de los hechos que en cada uno de los dieciocho (18) casos enumerados esté vigente la necesidad de cada amparista de acceder a una prestación complementaria de la ya recibida como parte del programa o plan de trabajo del SPDNAyFCR para el desarrollo de habilidades a fin de maternar o paternar.-

2.- A su turno se presenta la Fiscalía de Estado

de la Provincia del Chubut, opone excepción de falta de legitimación activa y subsidiariamente contesta demanda solicitando su rechazo.

En su postura, funda la excepción de falta de legitimación activa, en la ausencia de "caso", considerando que la Defensa Pública no alega ni demuestra una "Lesión actual", como tampoco cumplen los amparistas con los presupuestos de legitimación activa que surgen de la doctrina sentada por la causa "H.", por los fundamentos que invoca y tengo presentes.

Destaca que la Ley III 21, establece un sistema descentralizado de protección de derechos, a fin de hacer efectivos los mecanismos de aplicación de las políticas públicas de protección integral, y que en este sentido la Provincia transfiere mensualmente a la MCR los fondos correspondientes para la continuidad y funcionamiento del Servicio de Protección de Derechos local, como dan cuenta las resoluciones del 2019 a la fecha, de las que surgen las transferencias realizadas.-

Apunta que la MCR se adhirió al "Sistema Provincial de Medidas Alternativas para la Niñez, la Adolescencia, la Familia y la Tercera Edad, aprobado mediante Decreto 1569/06", comprometiéndose a su implementación y desarrollo; y que en dicho marco, el Ministerio de Desarrollo Social, Familia, Mujer y Juventud de la Provincia del Chubut, presta asistencia financiera al Municipio, a fin de garantizar el funcionamiento del sistema.

Indica que a través de la Subsecretaría de Desarrollo Humano y Familia, el Ministerio acompaña y monitorea conforme art. 462 Cap. III Libro 1 y 622, 632

y 642 del Cap. VIII, Título III Libro 1 de la Ley III N° 21.

Añade que desde el inicio de la Ley I 662, se acompaña en el armado y puesta en marcha del RUN en la ciudad de CR y desde el Ministerio Provincial se atendió a proyectos remitidos desde la MCR para su aprobación y financiamiento, entre ellos: "Proyecto Haciendo Futuro" de supervisión y monitoreo de adolescentes y jóvenes en el ámbito socio comunitario; "Comodoro Incluye" en el marco del programa Multifamilias- Subprograma Fortalecimiento Familiar y Apoyo al egreso; "Familias del Corazón" (decreto reglamentario 1569/06 enmarcado en el programa multifamilias subprograma familias alternativas/solidarias, "Proyecto Pequeños Hogares" (enmarcado en el programa multifamilias-subprograma familias alternativas/solidarias; transformación del programa pequeños hogares a "Hogar de Tránsito para adolescentes varones, etc.).-

Añade que las necesidades y demandas de la localidad son analizadas por cada SPD y conforme a ello presentan el correspondiente proyecto ante el Ministerio, sin perjuicio de lo cual como forma de control, cada año desde el Ministerio se solicita la proyección anual de cada programa presentado, y a fin de año la evaluación técnica y financiera del proyecto para posteriormente evaluar su renovación y/o hacer sugerencias al mismo; asimismo, se realiza supervisión, acompañamiento y articulación con otras áreas acerca de abordaje de situaciones particulares que amerite la intervención del Ministerio, y continúa exponiendo respecto de la implementación de los distintos programas.

Considera que el planteo formulado por la Defensa Pública, apunta más bien a una discrepancia con las formas en que fueron implementados los planes, programas y subprogramas por parte del municipio y/o del Ministerio, correspondiendo a la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, tratándose de cuestiones políticas no justiciables.

Efectúa otras consideraciones jurídicas a las que remito por razones de brevedad y tengo presentes, acompaña documental, ofrece prueba, formula reserva de caso federal y peticiona.

c) Contesta traslado la actora respecto de las defensas de fondo –excepción de falta de legitimación.-

Corrido traslado de la documental, la misma fue reconocida por la actora, como asimismo la amparista contestó traslado respecto de la excepción de falta de legitimación opuesta.

Mencionan en primer término que como Defensoras Públicas, asisten a los representantes del colectivo: familias comodorenses intervenidas mediante MEP o MOP por parte del Servicio de Protección de Derechos local.

Destaca que en este caso, varias personas se han presentado con una pretensión (objeto) siendo titulares de los derechos (necesidades) por las que reclaman en nombre de toda una clase que tiene los mismos intereses homogéneos, dirigido (ese objeto) a la Municipalidad de Comodoro Rivadavia y a la Provincia de Chubut.

Precisan que la clase colectiva que demanda a través de varios representantes (podría haber sido uno/una solo/a) tiene intereses jurídicos tutelables originados (con causa) en la Convención de los Derechos del Niño, las Constituciones nacional y provincial, la

Ley 26.061, la ley III n°21, el Decreto 1569 del año 2006, los Convenios Marco (aunque no los haya firmado) y demás normas en este sentido.

Argumenta que esa legitimidad existente en los/las actoras que han actuado en forma conjunta y como un todo inescindible (distinto a un litisconsorcio activo), reviste la característica de ser colectiva.

Expresan que el artículo 43, segundo párrafo, de la Constitución nacional, habilita el remedio del juicio de amparo para peticiones que tengan por objeto la tutela de un derecho que tenga incidencia colectiva y, ha sido el fallo de la CSJN "H." (2009), el que definió a través de su doctrina, entre otras cuestiones, las características y condiciones para que un grupo (clase) de personas identificadas por intereses individuales homogéneos, puedan pedir la tutela colectiva de esos derechos, por la implicancia de la incidencia colectiva de su protección.

Apunta que dicha sistematización fue completada por las reglas del Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos dictado por la CSJN en la Acordada n°12 en el año 2016; y que además, en este nivel integra el panorama normativo, el artículo 14 inc. b) del Código Civil y Comercial de la Nación, el que reconoce el ejercicio de los derechos de incidencia colectiva y de las acciones tendientes a asegurar la vigencia de los derechos y garantías reconocidos por la ley.

Efectúa otras consideraciones a las que me remito y tengo presentes.-

Oportunamente se abrió la causa a prueba, produciendo la ofrecida por las partes.-

d) Conexidad.-

Desde el comienzo de estas actuaciones se advirtió que las mismas guardan conexidad –por identidad de objeto- con los autos **"ASESORIA DE FAMILIA CR. RIVADAVIA C/ PCIA. DE CHUBUT S/ ACCIÓN DE AMPARO" expte. N°711/22** –conexidad que ha sido consentida por las partes durante todo el transcurso del proceso-, las que tramitaron también por ante este tribunal, pero ante la Dra. Verónica Daniela Robert en actuación unipersonal, en los que el 03/05/23 se dictó S.D 10/23, posteriormente confirmada por el STJ (S.D 02/24 del 02/02/24), que resolvió *"Hacer lugar parcialmente a la demanda promovida por las Sras. Asesoras de Familia, en representación de los NNA de CR, contra la Provincia del Chubut, a fin de que esta última diseñe en el plazo de treinta (30) días, un plan de acciones progresivas, tendientes a reforzar los recursos humanos y materiales necesarios, destinados a la implementación por el SPD local, de las distintas políticas para la protección integral de los NNA de esta ciudad, hasta el máximo de los recursos que disponga, de acuerdo a su prioridad absoluta, conforme considerando respectivo.-…".-*

Oportunamente la Actuaria informó que el 30/06/23, la demandada, Provincia del Chubut, acompañó el "CONVENIO MARCO" suscripto en fecha 15/06/23 entre el Ministerio de Desarrollo Social, Familia, Mujer y Juventud de la Provincia del Chubut y el Municipio de Comodoro Rivadavia, en relación a los aportes mensuales que realizará la Provincia para la continuidad del funcionamiento del Servicio de Protección de Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Familia, destinados al pago de la contratación de profesionales y de

operadores y al Fondo Especial para la Protección Integral.-

Del Convenio Marco “Protección Integral de la Niñez, la Adolescencia y la Familia”, arribado por la Provincia del Chubut y la MCR, surge que las mismas acuerdan la continuidad del Servicio de Protección de Derechos que funciona en el ámbito de la MCR, bajo su coordinación y conforme a las pautas previamente convenidas por las partes (art. 1°); que el Ministerio aportará al municipio para la continuidad del funcionamiento del SPD la suma mensual de $3.000.000 para que el municipio contrate profesionales y de $ 480.000 para la contratación de operadores. Se señala que atendiendo a las previsiones que sobre el particular se incluirán en el presupuesto 2024, el aporte tendrá vigencia hasta el desembolso a realizarse en el mes de diciembre de 2023, debiendo las partes acordar previo a su vencimiento su actualización. Dichas sumas serán transferidas al municipio del 1 al 10 de cada mes, debiéndose efectivizar el primer aporte en una fecha no superior al 30 de junio de 2023 (art. 2); el Municipio con motivo debidamente fundado en el mejor funcionamiento del SPD o en la insuficiencia del aporte para satisfacer el objeto al que estaba destinado según las previsiones originales, y con el conocimiento previo del Ministerio podrá reasignarlo, aplicándolo parcial o totalmente a la contratación de profesionales u operadores, indistintamente (art. 3); el Ministerio transferirá a El Municipio a través del Fondo Especial para la Protección Integral de la Niñez, la Adolescencia y la Familia la suma mensual de $ 800.000. Dicho Fondo será ejecutado por el SPD, destinado a la aplicación de

todas las medidas de protección y socioeducativas previstas en la legislación vigente, como así también para las acciones de fortalecimiento de vínculos familiares, financiamiento de proyectos y/o programas que dicho servicio requiera, para prevenir la vulneración de derechos y acciones de asistencia social integral. Atendiendo a las previsiones que sobre el particular se incluirán en el presupuesto correspondiente al año 2024, el aporte tendrá vigencia hasta el desembolso a realizarse en el mes de diciembre de 2023, debiendo las partes acordar previo a su vencimiento su actualización. Dichas sumas serán transferidas a El Municipio del 1° al 10° de cada mes, debiéndose efectivizar el primer aporte en una fecha no superior al 30 de junio de 2023 (art. 4); el Municipio por su parte continuará aportando la suma prevista en su presupuesto para el año en curso de $ 262.868.425,24, destinada a afrontar gastos del SPD en recurso humano, servicios públicos, alquiler de dos inmuebles, insumos automotores, equipos de computación, muebles y útiles, subsidios y alimentos (art. 5); el Municipio ejercerá la coordinación del SPD (art. 6); el Ministerio instruirá a las áreas y organismos que se encuentren bajo su órbita de competencia, a fin de que articulen su accionar el SPD y se integren a los circuitos de abordaje para la atención y seguimiento de las distintas situaciones (art. 7); el Ministerio y el Municipio se comprometen a establecer mediante convenios específicos las estipulaciones que permitan adecuar y actualizar la organización, administración y demás aspectos que tiendan al mejor funcionamiento del SPD (art. 9); el Ministerio a través de la Subsecretaria de Desarrollo

Humano y Familia u órgano que lo reemplace, tendrá la facultad de efectuar tareas de control, seguimiento y monitoreo, referidas a cuestiones técnicas y presupuestarias del SPD (art. 10); en toda circunstancia o hecho que tenga relación con el presente convenio, las partes mantendrán la individualidad y la autonomía de sus respectivas estructuras técnicas y administrativas, asumiendo por lo tanto las responsabilidades correspondientes a cada una en el ámbito de su competencia (art. 11); el **Ministerio se obliga a proyectar las previsiones presupuestarias del SPD para el año 2024, con la intervención del Municipio (art. 12**); **las partes se comprometen a solucionar amigablemente las diferencias que eventualmente se susciten sobre cualquier aspecto relativo a la interpretación y/o ejecución del presente convenio, en forma previa al inicio de cualquier acción judicial.** Si el acuerdo no fuera posible, las partes se someterán a la competencia de los tribunales ordinarios de la ciudad de CR (art.13).-

Luego mediante Decreto 729/23 del 28/06/23, se ratificó dicho Convenio Marco; mediante Resolución N° 626/23 del Ministerio de Desarrollo Social, Familia, Mujer y Juventud se autorizó la transferencia de importes a la Municipalidad de Comodoro Rivadavia en el marco de los Programas “Medidas Alternativas para la Niñez, la Adolescencia, la familia y la tercera edad”, y de la Nota N° 880/23 de la Dirección General de Administración del Ministerio de Desarrollo Social, Familia, Mujer y Juventud surge que los incrementos de fondos solicitados por la Municipalidad de Comodoro

Rivadavia en el marco del Decreto N° 1569/23 se encuentran aprobados por Contaduría General de la Provincia mediante trámite de Expte. 1434/23 y 546/23.-

e) Actualización de las circunstancias familiares particulares

Atento el resultado de las actuaciones conexas y el tiempo transcurrido desde la interposición de la presente acción (16/09/22), **a fin de actualizar la situación fáctica de las familias accionantes, y eventualmente procurar una conciliación, se señaló audiencia** para que comparezcan al tribunal las letradas apoderadas de los actores, y el representante legal de las demandadas, surgiendo de constancia del **12/03/24** que **nadie compareció a la misma**, sin causa justificada y pese a encontrarse debidamente notificados.-

El 14/03/24, siendo que del "Convenio Marco Protección Integral de la Niñez, la Adolescencia y la Familia", arribado entre la Provincia del Chubut Ministerio de Desarrollo Social, Familia, Mujer y Juventud-, y la Municipalidad de Comodoro Rivadavia, surge que los aportes comprometidos por la Provincia tendrían vigencia hasta Diciembre del 2023, y que antes de esa fecha debían las partes acordar respecto de las correspondientes actualizaciones para el presupuesto 2024, se requirió a la Provincia del Chubut y a la MCR, que informen al respecto, pese a lo cual, ninguna de las codemandadas cumplió con las intimaciones cursadas.-

Corrida vista de todo lo actuado a la Sra. Asesora de Familia, la misma quedó incontestada, y encontrándose reunidos los recaudos legales, se llaman autos a sentencia.-

f.- Análisis.-

1.-Legitimación activa.-

Entiendo que más allá de cómo se resolverá la pretensión de fondo, corresponde abordar la cuestión de la legitimación activa en el caso.-

Los amparistas se presentan por derecho propio, en su carácter de "afectados" como "padres involucrados en medidas de protección en trámite ante la OFIJUGU de Familia de esta ciudad", "sin acceso a los programas previstos por el Decreto N° 1569/06 para el fortalecimiento y orientación familiar"; e invocando a su vez la "representación colectiva" respecto de "*todos los progenitores involucrados en medidas de protección, en causas en trámite ante la OFIJUGU de Comodoro Rivadavia"*, con el objeto que la MCR y el Ministerio de Familia Provincial, procedan en forma conjunta y/o articulada a la "inmediata puesta en marcha de los Programas y Subprogramas de Familia para el fortalecimiento y la orientación familiar contemplados en el Decreto N° 1569/2006".-

Dicha norma aprueba la implementación y desarrollo en todo el territorio de la Provincia del Sistema de "Medidas alternativas para la niñez, la adolescencia, la familia y la tercera edad", sus respectivos programas y subprogramas, de acuerdo al Anexo I que forma parte de este Decreto (art. 1); designa como autoridad de aplicación a la Subsecretaria de Desarrollo Humano y Familia dependiente del Ministerio de Familia y Promoción Social, quien tendrá el control y ejecución del sistema, elaborando un protocolo de intervención para cada uno de los Programas, definiendo a sus responsables (art. 2); se faculta a la SDHyF a efectuar las modificaciones que considere pertinentes, a los

fines de asegurar su correcto funcionamiento (art.3); establece que la SDHyF podrá incluir los programas y subprogramas que considere necesarios a los efectos de dar cumplimiento a su función específica (art. 4); se invita a los Municipios de la Provincia del Chubut a adherir al presente decreto e instrumentar los medios necesarios para la correcta aplicación del presente sistema a través de los organismos creados por la Ley 4347 y/o de los que se creen desde la sociedad civil (art. 5); el gasto que demande la ejecución del presente sistema corresponde a la Provincia (conf. Art. 6). Luego el Anexo I enumera los programas y subprogramas previstos, haciendo referencia en lo que aquí interesa (por ser los reclamados por los amparistas), al: II.1- Subprograma Ciudadanía e Identidad, II.2- Subprograma Ciudadanía y Participación, III.2- Subprograma Operadores Convivenciales, IV- Programa Multifamilias, dentro del cual se encuentra el subprograma de Promoción Integral de la Familia, y Violencia familiar y social.

De la letra del Decreto, surge claramente que se trata de directrices para las políticas públicas de protección integral, contemplando distintas medidas alternativas a la institucionalización, que para su efectiva implementación requieren de un mayor desarrollo y reglamentación.

Analizados los antecedentes, las posturas asumidas, los sujetos del polo activo y pasivo, los hechos sobrevinientes a la demanda (actuaciones conexas) y actitud adoptada por las partes durante el proceso, considero que el tratamiento de los presentes ha devenido abstracto en virtud de lo resuelto en autos conexos (Expte. 711/22), en los cuales se dio

tratamiento a la problemática planteada desde el enfoque de afectación de los derechos del colectivo de los NNA de CR, cuya representación colectiva corresponde a las Sras. Asesoras de Familia conforme lo allí dispuesto, siendo los NNA los principales destinatarios y sujetos tutelados por la normativa citada; y que el Convenio Marco arribado entre el municipio local y la Provincia del Chubut, acompañado en autos conexos, importa una circunstancia sobreviniente que debe ser valorada conforme art. 165 inc. 6) del CPr., en atención a la excepción planteada por la codemandada Provincia del Chubut, procedo al análisis de la misma, y desde ya adelanto que a mi entender no se encuentran reunidos los presupuestos de la "legitimación procesal activa" invocada.

Y conforme reiteradamente ha afirmado la CSJ y nuestro STJ, los jueces estamos llamados a resolver los casos, conforme las circunstancias existentes al momento de su resolución.

A ello debo sumar que, frente a la falta de regulación de las acciones de clase, y la operatividad del art. 43 segundo párrafo de la CN, la CSJN ha impartido directivas sobre el tema en el reconocido precedente "H." (Fallos: 332:111).-

En el mismo sostuvo que a efectos de definir la legitimación procesal, es necesario determinar el tipo de derechos en juego, delimitando tres categorías: derechos individuales, derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos y derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, y en todos los supuestos señaló que es imprescindible **comprobar la existencia de un**

"caso" (art. 116 de la CN y art. 2° de la ley 27)-, como también es relevante determinar si la controversia en cada uno de dichos supuestos se refiere a una "afectación actual" o se trata de la amenaza de una lesión futura causalmente previsible (Fallos 332:111; 338:1492; 343:1259).-

En el supuesto de los derechos individuales homogéneos indicó que "*…no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un* ***hecho, único o continuado,*** *que provoca la lesión de todos ellos y por lo tanto es identificable una* ***causa fáctica homogénea.*** *Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una* ***homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte,*** *salvo en lo que hace a la prueba del daño*".

En este razonamiento, la nota esencial que permite definir el segundo tipo de derechos de incidencia colectiva es la existencia de una "causa fáctica homogénea", derivada de un "hecho, único o continuado" que provoca lesión.

En este sentido en diversas causas se sostuvo 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 derecho que sean comunes y homogéneas a todo el grupo, siendo esencial asimismo que se arbitre en cada caso un procedimiento apto para garantizar la adecuada notificación de todas aquellas personas que pudieran tener un interés en el resultado del litigio –de manera de asegurarles tanto la alternativa de optar por quedar fuera del pleito como la de comparecer en él como parte o contraparte-, y que se implementen **adecuadas medidas de publicidad orientadas a evitar la multiplicación o superposición de procesos colectivos con un mismo objeto** a fin de aventar el peligro de que se dicten sentencias disímiles o contradictorias sobre idénticos puntos (Fallos 332:111; 338: 1492; 342: 1747; 343:1259; 344: 575).

La CSJN sostuvo que la adecuada determinación del conjunto de perjudicados por una conducta o 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 para la procedencia de la acción, ya que solo a partir de un certero conocimiento del colectivo involucrado (y de sus eventuales subcategorías) el juez podrá evaluar **si la pretensión deducida se concentra en los efectos comunes** que el hecho o acto dañosos ocasiona o si el acceso a la justicia se encuentra comprometido de no admitirse la acción colectiva.

Nuestro Máximo Tribunal destacó que la procedencia de las acciones de clase requieren la verificación de una causa fáctica común, una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y la **constatación de que el ejercicio individual**

no aparece plenamente justificado, sin perjuicio de lo cual también procederá cuando pese a tratarse de derechos individuales, exista un **fuerte interés estatal en su protección, sea por su trascendencia social o en virtud de las particulares características de los sectores afectados** (Fallos 332:111; 336:1236; 338:29).

En relación a la legitimación activa, afirma Gidi que "*La cuestión de la legitimación para demandar en las acciones colectivas es un problema cronológicamente anterior al de la cosa juzgada. Sin embargo se trata de un problema lógicamente posterior. Esto porque en verdad se procura regular la legitimación para que los interesados tengan sus intereses adecuadamente representados en juicio, porque serán de alguna forma afectados por la inmutabilidad de lo resuelto en la sentencia colectiva aunque no hayan sido parte en el proceso colectivo o al menos escuchados individualmente. Tal razonamiento es por demás lógico. Si ciertos individuos serán afectados en un proceso en el cual no han participado efectivamente, va de suyo que se debe prestar especial atención a la legitimación activa, a fin de que la representación que ejerce el legitimado sea adecuada, y de ese modo no violentar el debido proceso de los miembros ausentes en el proceso colectivo"*. Conf. Gidi Antonio y Ferrer Mac- Gregor, Eduardo. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos, hacia un Código modelo para Iberoamérica, op. Cit. Pág. 107.-

En los presentes, la "causa fáctica común" invocada por los actores, es la "omisión estatal en la puesta a disposición por el SPD de CR de los programas y subprogramas del Decreto 1569/06", que los accionantes

aducen proyectaría sus "efectos sobre el colectivo de padres involucrados en medidas de protección (ordinarias o extraordinarias) adoptadas por los juzgados de familia de esta ciudad", y el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho sería "la falta de apoyo estatal en el fortalecimiento y orientación familiar", que los amparistas alegan "posibilitaría" (hipotéticamente) la reanudación de la convivencia familiar.-

Ahora bien, tengo presente que de las constancias de autos **no surge acreditado que la afectación invocada en el escrito de inicio (16/09/22) subsista en la actualidad**, pese a que conforme se reseñó precedentemente: 1°.- Atento el tiempo transcurrido desde la interposición de la presente acción, teniendo en cuenta la incidencia que tuvo la declaración de conexidad y la espera de la resolución judicial del Expte. N° 711/2022, a fin de no dictar resoluciones contradictorias, o que el resultado de un caso perjudique al otro, para actualizar la situación fáctica de las familias accionantes, se convocó de oficio a una audiencia en este tribunal, a la que los amparistas no comparecieron en forma deliberada; 2°.- Tampoco las demandadas informaron en cuanto a la actualización del presupuesto 2024, de acuerdo a lo dispuesto en el Convenio Marco arribado en autos conexos, conforme les fuera intimado (en este sentido adelanto que la conducta y falta de colaboración de las partes será evaluada por la suscripta conforme art. 165 inc. 5 CPr.); 3°.- Tampoco se demostró que los casos individuales de cada peticionante fueran a mejorar en algún plano con la implementación de los servicios señalados, o sea que en alguno o todos los casos en concreto resultara necesario

o recomendable la inclusión en alguno de los programas específicos previstos por Decreto 1569, o que las circunstancias familiares particulares no estuvieran siendo tratadas por otros medios, medidas o intervenciones para atender la problemática en el caso concreto desde el Municipio o el SPD local, distinto de los programas específicos señalados en el objeto procesal, para propiciar la reanudación de la convivencia familiar; **por todo lo cual no advierto en los presentes la "existencia de caso", "controversia" o "afectación actual".-**

En cuanto a la existencia de efectos comunes, que conforme la doctrina sentada en el fallo "H." permiten tener por habilitada la vía intentada, advierto que el universo de situaciones y supuestos que la actora pretende abarcar en su demanda, resulta además demasiado heterogéneo, presentando singularidades que impiden resolver la cuestión planteada, útilmente y con efecto expansivo, en el marco de un único proceso.

Tampoco se encuentra correctamente delimitado el grupo afectado, ya que **no se adoptaron mecanismos aptos para garantizar la notificación** de todas aquellas personas que pudieran tener interés en el resultado del litigio, ello con afectación al debido proceso.-

Existiendo ausencia de "caso", no se ha demostrado ni demuestra una "Lesión actual", como tampoco cumplen los amparistas con los presupuestos de legitimación activa que surgen de la doctrina sentada por la causa "H.", por los fundamentos que invoca y tengo presentes.

Advierto además que a todo evento, el principal sector afectado, especialmente tutelado por sus articulares características y vulnerabilidad, cuya

representación colectiva corresponde a las Sras. Asesoras de Familia, en cuanto a la implementación de los programas previstos por el Decreto 1569, son los NNA de CR, y no sus progenitores.-

2.- Cuestión de fondo- Caso abstracto.-

Conforme a la doctrina de la Corte Suprema, las sentencias deben ceñirse a las circunstancias existentes al momento de ser dictadas pues como órgano judicial tiene vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos, en tanto todo pronunciamiento resultaría inoficioso al no decidir un conflicto litigioso actual (Fallos: 341:1619, "Bustos"; 341:122, "Hospital Privado"; 339:222, "D., L.L.").-

Así, conforme se adelantó precedentemente, entiendo que el tratamiento de los presentes ha devenido abstracto a partir del dictado de la S.D 10/23 (03/05/23), confirmada por el STJ en S.D N° 02/24 (02/02/24) en autos conexos expediente N° 711/22, que resolvió "….1.- *Hacer lugar parcialmente a la demanda promovida por las Sras. Asesoras de Familia, en representación de los NNA de CR, contra la Provincia del Chubut, a fin de que esta última diseñe en el plazo de treinta (30) días, un plan de acciones progresivas, tendientes a reforzar los recursos humanos y materiales necesarios, destinados a la implementación por el SPD local, de las distintas políticas para la protección integral de los NNA de esta ciudad, hasta el máximo de los recursos que disponga, de acuerdo a su prioridad absoluta, conforme considerando respectivo….*".-

Tal como se reseñó precedentemente, a partir de dicha resolución, y atendiendo a los señalamientos efectuados, el municipio local y la Provincia del

Chubut, arribaron a acuerdo en el marco de sus facultades, plasmado en el Convenio Marco "Protección Integral de la Niñez, la Adolescencia y la Familia", acordando la continuidad del SPD, el que funciona en el ámbito de la MCR, bajo su coordinación y conforme a las pautas previamente convenidas por las partes (art. 1°); que el Ministerio aportará al municipio para la continuidad del funcionamiento del SPD la suma mensual de $3.000.000 para que el municipio contrate profesionales y de $ 480.000 para la contratación de operadores. Se señala que atendiendo a las previsiones que sobre el particular se incluirán en el presupuesto 2024, el aporte tendrá vigencia hasta el desembolso a realizarse en el mes de diciembre de 2023, **debiendo las partes acordar previo a su vencimiento su actualización.** Dichas sumas serán transferidas al municipio del 1 al 10 de cada mes, debiéndose efectivizar el primer aporte en una fecha no superior al 30 de junio de 2023 (art. 2); el Municipio con motivo debidamente fundado en el mejor funcionamiento del SPD o en la insuficiencia del aporte para satisfacer el objeto al que estaba destinado según las previsiones originales, y con el conocimiento previo del Ministerio podrá reasignarlo, aplicándolo parcial o totalmente a la contratación de profesionales u operadores, indistintamente (art. 3); el Ministerio transferirá a El Municipio a través del Fondo Especial para la Protección Integral de la Niñez, la Adolescencia y la Familia la suma mensual de $ 800.000. Dicho Fondo será ejecutado por el SPD, destinado a la aplicación de todas las medidas de protección y socioeducativas previstas en la legislación vigente, como así también para las acciones de fortalecimiento de vínculos

familiares, financiamiento de proyectos y/o programas que dicho servicio requiera, para prevenir la vulneración de derechos y acciones de asistencia social integral. Atendiendo a las previsiones que sobre el particular se incluirán en el presupuesto correspondiente al año 2024, el aporte tendrá vigencia hasta el desembolso a realizarse en el mes de diciembre de 2023, debiendo las partes acordar previo a su vencimiento su actualización. Dichas sumas serán transferidas a El Municipio del 1° al 10° de cada mes, debiéndose efectivizar el primer aporte en una fecha no superior al 30 de junio de 2023 (art. 4); el Municipio por su parte continuará aportando la suma prevista en su presupuesto para el año en curso de $ 262.868.425,24, destinada a afrontar gastos del SPD en recurso humano, servicios públicos, alquiler de dos inmuebles, insumos automotores, equipos de computación, muebles y útiles, subsidios y alimentos (art. 5); el Municipio ejercerá la coordinación del SPD (art. 6); el Ministerio instruirá a las áreas y organismos que se encuentren bajo su órbita de competencia, a fin de que articulen su accionar el SPD y se integren a los circuitos de abordaje para la atención y seguimiento de las distintas situaciones (art. 7); el Ministerio y el Municipio se comprometen a establecer mediante convenios específicos las estipulaciones que permitan adecuar y actualizar la organización, administración y demás aspectos que tiendan al mejor funcionamiento del SPD (art. 9); el Ministerio a través de la Subsecretaria de Desarrollo Humano y Familia u órgano que lo reemplace, tendrá la facultad de efectuar tareas de control, seguimiento y monitoreo, referidas a cuestiones técnicas y

presupuestarias del SPD (art. 10); en toda circunstancia o hecho que tenga relación con el presente convenio, las partes mantendrán la individualidad y la autonomía de sus respectivas estructuras técnicas y administrativas, asumiendo por lo tanto las responsabilidades correspondientes a cada una en el ámbito de su competencia (art. 11); el Ministerio se obliga a proyectar las previsiones presupuestarias del SPD para el año 2024, con la intervención del Municipio (art. 12); las partes se comprometen a solucionar amigablemente las diferencias que eventualmente se susciten sobre cualquier aspecto relativo a la interpretación y/o ejecución del presente convenio, en forma previa al inicio de cualquier acción judicial. Si el acuerdo no fuera posible, las partes e someterán a la competencia de los tribunales ordinarios de la ciudad de CR (art.13).-

Sin perjuicio de la abstracción, no resulta ocioso recordar lo dispuesto por el art. 21 de la Constitución Provincial: "….*Los derechos sociales y principios de políticas del Estado reconocidos y establecidos por esta Constitución informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los Poderes Públicos.* ***Sólo pueden ser alegados ante la jurisdicción conforme las leyes que reglamenten su ejercicio y teniendo en cuenta las prioridades del Estado y sus disponibilidades económicas***".-

A las familias les corresponde la protección integral de la niñez; y el Estado actúa en forma subsidiaria, implementando políticas tendientes al pleno goce de sus derechos, o acciones específicas frente a la discriminación, abuso de autoridad familiar

o segregación, por lo que a estos fines coordina a las organizaciones civiles, la participación de los municipios y asegura recursos presupuestarios adecuados (art. 27).

De este modo, con el Convenio Marco arribado por el Poder Ejecutivo Municipal y el Poder Ejecutivo Provincial en el marco de sus facultades en el manejo de los recursos y fondos públicos, cesaron en los presentes las causas que “eventualmente” podrían haber dado algún sustento a la acción interpuesta por la Defensa Pública, tratándose la resolución de los autos conexos y Convenio Marco arribado, de una circunstancia jurídica sobreviniente, acaecida durante el curso del proceso, que guarda relación directa con la pretensión de fondo sustentada en autos, que debe valorar la suscripta a tenor del art. 165 inc. 6 del CPr., presentándose en definitiva la cuestión a resolver en los presentes como abstracta.-

En efecto, del expediente N° 711/22 surge que en resguardo de los NNA de Comodoro Rivadavia, cuya representación colectiva corresponde a las Sras. Asesoras de Familia, se ordenó al Estado cumplir con la obligación de hacer, en cuanto a mejorar progresivamente las condiciones de goce y ejercicio de los derechos relativos a la protección familiar integral “hasta el máximo de los recursos de que se dispongan” o “en la máxima medida posible” (conf. art. 21 Constitución Provincial, art. 2. 1 del PIDESC y art. 4 de la CDN), para el adecuado funcionamiento del SPD local, tratándose los programas y subprogramas previstos por el Decreto 1569 de lineamientos y directrices para orientar la elaboración de programas concretos, que

requieren aprobación y presupuesto concreto –cuestión no judiciable perteneciente a la órbita del PE, pero correspondiendo al PJ el control de su razonabilidad, sin sustituirlo en la determinación de las políticas, prioridades y disponibilidades económicas.-

No está demas recordar, que "*…no incumbe a los jueces en el ejercicio regular de sus atribuciones, sustituir a los otros poderes del estado en las funciones que le son propias, sobre todo cuando la misión más delicada de la justicia es la de saberse mantener dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que le corresponden a otros poderes. …*" (STJ- 18/SER/06).-

Adoptar un criterio distinto, implicaría además el riesgo de dictar en los presentes una solución que contradiga o entorpezca la solución arribada en autos conexos sobre la misma problemática, que a su vez importa la obligación del Estado de no regresividad, en virtud de lo cual se hará saber al Estado Municipal y Provincial, que deberán mantener actualizado el presupuesto para el adecuado funcionamiento del SPD local, en los términos plasmados en el Convenio Marco en análisis.-

Por todo lo expuesto corresponde, declarar abstracto el tratamiento de los presentes.-

g) Costas y honorarios:

Atento a como se resuelve, se impondrán las costas en el orden causado (art. 17 de la Ley V N° 84).-

A tal fin y dada la relevancia de los derechos cuya protección se invocó en la presente demanda, su monto, complejidad, la labor profesional durante el proceso, de acuerdo al resultado obtenido, calidad,

eficacia, extensión, celeridad impuesta y trascendencia para las partes en todos sus órdenes, regulo los honorarios de las Dras. M. A. C., M. C. R., S. S. G. y A. S., en forma conjunta, en 30 jus; los de los Dres. I. A. V., G.da G. y M. E. G. D. M., apoderados de la codemandada MCR, conjuntamente, en 30 jus; y los de los Dres. N. F. T., J. A. T. y R. V., letrados de la codemandada Provincia del Chubut, conjuntamente, en 30 jus, en todos los casos con mas la alícuota del IVA si correspondiera (arts. 6 a 9, 35 y 49 Ley XIII n° 4 y n° 15, Ley 23.349, y 23.871).-

Por ello, doctrina y jurisprudencia y normas jurídicas citadas, **III.-FALLO:**

1.- Declarar abstracto el tratamiento de los presentes, conforme considerando respectivo.-

2.- Hago saber al Estado Municipal y Provincial, que deberán mantener actualizado el presupuesto para el adecuado funcionamiento del SPD local, en los términos plasmados en el Convenio Marco en análisis, informando al respecto en estas actuaciones, conforme considerandos respectivos.-

3.- Imponer las costas en el orden causado (conf. art. 17 de la ley V N°84). –

4.- Regular los honorarios de las Dras. M. A. C., M. C. R., S. S. G. y A. S., en forma conjunta, en 30 jus; los de los Dres. I. A. V., G. da G. y M. E. G. D. M., en forma conjunta en 30 jus y los de los Dres. N. F. T., J. A. T. y R. V., en forma conjunta, en 30 jus, en todos los casos con mas la alícuota del IVA si correspondiera.-

5.- Regístrese y Notifíquese.-

REGISTRADA BAJO EL nro. 06 DEL AÑO 2024

DEL LIBRO DE SENTENCIAS DEFINITIVAS "A"