



**Expediente Número:** CAF - 20374/2024 **Autos:**  
DEFENSORIA DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS  
NIÑOS Y ADOLESCENTES c/ EN-M ECONOMIA-LEY  
22520 s/AMPARO LEY 16.986 **Tribunal:** JUZGADO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 5 /

Señor Juez:

Se corre vista a este Ministerio Público a fin de que dictamine en los términos del art. 31 de la ley 27.148.

1. La Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Nación promueve acción de amparo colectivo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional contra el Estado Nacional- Ministerio de Economía de la Nación- a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 1.a, 1.b y 2, segundo párrafo, de la Resolución N° 933/24 y, en consecuencia, se ordene el dictado de un nuevo acto que regule el financiamiento nacional para la construcción de los centros de desarrollo infantil (en adelante, CDI), contemplando la asignación presupuestaria sub ejecutada durante el año en curso de forma tal de priorizar a las niñas y niños en situación de mayor vulnerabilidad, teniendo en cuenta las asimetrías territoriales existentes en el reconocimiento y goce de los derechos al cuidado, la protección especial y el desarrollo.

Relata que la acción se inicia en favor de las niñas y niños de entre 45 días y 4 años de edad que, según el Índice de Inequidades en la Primera Infancia, se encuentran en situación de vulnerabilidad y carecen de infraestructura de cuidados disponible, accesible y aceptable en su comunidad.

Refiere al desmantelamiento del programa de creación de CDIs (Resolución N° 59/21) a partir, primero, de la subejecución presupuestaria, disminución del crédito vigente y parálisis de obras y, finalmente, con el dictado de la Resolución 933/24 y su aclaratoria Resolución 80/24.

Explica que los CDIs fueron concebidos en cumplimiento de la obligación prevista en los artículos 3.2 y





3.3 de la Convención de los Derechos del Niño y el art. 22 de la ley 26.206. El régimen de promoción y regulación de estos centros fue sancionado por ley 26.233 que establece que estos espacios cumplen funciones de atención integral de niños y niñas de hasta cuatro años de edad que, además, realicen acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niños y niñas. En este sentido, precisa que la ley se centró en la garantía del derecho al desarrollo de las niñas y niños durante la primera infancia y en la concreción de la igualdad de oportunidades entre las niñas y niños de toda la República Argentina, llevando cuenta de las asimetrías territoriales existentes.

Destaca que, de acuerdo con la Resolución 59/21, el programa tiene como objetivo la construcción de 500 CDIs y que, para diciembre del 2023, 116 estaban finalizados, 197 en ejecución y 127 clasificados con el rubro “otras”. Agrega que, para septiembre del 2024, 71 estaban en ejecución, 66 por iniciarse y 4 rescindidas. Y, en el último informe de gestión, el Jefe de Gabinete de Ministros refirió a los “acuerdos marco de colaboración” suscriptos con las provincias, lo cuales importan la priorización de proyectos en colaboración con las jurisdicciones provinciales ajustándose a la disponibilidad presupuestaria. De esta forma, sostiene que a partir de diciembre 2023 se produjo un sustancial retroceso en la implementación del programa creado por la Resolución 59/21, que se refleja en una disminución sostenida de las obras en ejecución y un aumento de obras interrumpidas o paralizadas. Indica que, en este momento, no se conoce qué obras serán continuadas por el Estado Nacional ni cuáles serán retomadas por las provincias.

Postula que, durante el 2024, sólo se ejecutaron \$ 9,4 millones del presupuesto asignado, lo que representa un 0,6% de ejecución. Además, sostiene que esto resulta agravado por la disminución del crédito vigente para el programa implementada en noviembre del 2024, donde el presupuesto para la política pasó de \$ 8681, 9 millones a \$ 1593,9 millones, lo que implica una reducción de 81,6% en el





financiamiento habilitado para los CDIs; lo anterior, sumado al contexto inflacionario.

Explica que el desmantelamiento del programa se formalizó a través de la Resolución 933/24 mediante la cual se dieron de baja 7 programas de obra pública, entre ellos, el de infraestructura de los CDIs, objeto de esta acción. En esa resolución, dice que la eliminación de los programas obedeció a que no respondían a los criterios de eficiencia en el funcionamiento del sector público que el contexto requiere. Asimismo, aduce que los fondos transferidos y no aplicados deberán ser devueltos al Estado Nacional con intereses, las obras que eventualmente continúen serán las que decidan ejecutar las provincias sin financiamiento nacional y sólo “de manera restrictiva y fundada” se brindará financiamiento a determinadas obras que se encuentren avanzadas considerando el interés público comprometido y los costos que conlleve la ejecución.

Se agravia porque la resolución ministerial es manifiestamente ilegal, arbitraria y regresiva respecto de los derechos al cuidado, al desarrollo y a la protección especial de las niñas y niños del colectivo actor. Al respecto, manifiesta que la disminución ostensible de las obras de CDIs a financiar por el Estado Nacional refleja un claro retroceso en la vigencia de los derechos aludidos y un quiebre de la obligación convencional, constitucional y legal que encomienda la inversión pública preferente, prioritaria, efectiva e inviolable a favor de los niñas y niños, de conformidad con los arts. 4 de la Convención de los Derechos del Niño, el art. 75 inc. 8 de la Constitución Nacional y los arts. 1, párrafo segundo, 5, párrafo segundo, cuarto y quinto, 29 y 72 párrafo segundo, de la ley 26.061.

Menciona que la resolución ministerial implementa un criterio de priorización de la inversión pública nacional que es indiferente a la distinta vulnerabilidad de las niñas y niños en función de los particulares territorio en los que residen.

En definitiva, arguye que por comportamientos materiales, primero, y por acto administrativo, después, el Estado Nacional desmanteló el





plan de construcción de los CDIs sustituyéndolo por uno nuevo que contempla muchas menos obras y que, además, se aparta de los criterios de priorización de la inversión federal basados en la desigualdad económica y territorial de las niñas y niños más vulnerables de nuestro país.

2. A fs. 513, el tribunal declaró formalmente admisible la acción colectiva para la defensa de los derechos de incidencia colectiva como lo son el derecho a preservar la integridad física, principio de igualdad de oportunidades y de trato, interés superior y protección especial de las niñas y niños, y el principio de desarrollo federal armónico y equilibrado en todo el territorio nacional (arts. 75 inc. 8, 19 y 23 de la Constitución Nacional).

A fs. 514, esta Fiscalía asumió la calidad de parte en estas actuaciones.

3. En el marco del informe del art. 8° de la ley de amparo, la representación estatal solicita el rechazo de la acción por las razones vertidas a fs. 549/557.

Concretamente, plantea la improcedencia formal de la acción por versar sobre decisiones complejas presupuestarias, la justificación de reasignaciones de partidas, la priorización de obras públicas y la aplicación de regímenes de redeterminación de precios. Al respecto, indica que el amparo carece de la etapa procesal necesaria para la producción de prueba pericial contable, técnica, informativa y testimonial indispensables para dilucidar la controversia. Así, indica que se trata de cuestiones técnicas, presupuestarias o discrecionales del Poder Ejecutivo que, por su propia naturaleza, no pueden ser abordadas en el amparo.

Por otro lado, aduce que no se demuestra la existencia de un daño concreto, actual e inminente que justifique la intervención urgente del amparo. Afirma que la mera expectativa o la disconformidad con una política pública en curso no configuran el perjuicio irreparable que la ley exige para la procedencia de la acción.

Descarta la ilegalidad o arbitrariedad manifiesta por tratarse del ejercicio de facultades





discrecionales del Poder Ejecutivo Nacional en materia de administración y reasignación presupuestaria; por tanto, la mera disconformidad con el criterio de oportunidad, mérito o conveniencia adoptado por la Administración no habilita la vía expedita del amparo.

Precisa que la Resolución 933/24 constituye un acto legítimo y razonable dictado por la autoridad administrativa en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales de la administración de los recursos públicos en un contexto de reordenamiento de las cuentas fiscales y macroeconómico.

Considera que estas decisiones presupuestarias están respaldadas por fundamentos técnicos y administrativos y que la información al respecto está en proceso de sistematización y disponibilidad.

Explica que los actos cuestionados no suponen un abandono de las políticas de desarrollo integral de la primera infancia, sino que buscan una reestructuración que permita una implementación más eficiente y sostenible de los CDIs, optimizando la inversión y asegurando la llegada efectiva de los beneficios a la población más vulnerable.

Concluye diciendo que, en definitiva, se trata de una reorganización estratégica de la gestión de la obra pública a nivel federal en línea con los principios de federalismo y subsidiariedad, en pos de la optimización de la ejecución de los proyectos y la asignación de los recursos presupuestarios, lo que constituye un ejercicio legítimo de las facultades discrecionales del Poder Ejecutivo en materia de política de infraestructura, sin que ello implique una regresión inconstitucional en materia de los derechos involucrados.

4. Corrido el traslado del informe, la Defensoría solicita el rechazo de los planteos de improcedencia formal de la acción opuestos por la accionada.

Por otro lado, insiste con la existencia de vicios serios y ostensibles de la Resolución 933/24, particularmente, en la motivación al no dedicarse considerando alguno a identificar concretamente las razones por las que el programa de infraestructura de los CDIs no



cumplía con los estándares de eficiencia, enfatiza que la accionada ni siquiera identificó cuáles serían esos estándares a los cuales el programa debía sujetarse.

Enfatiza que la subejecución, desfinanciamiento y paralización de las obras para la construcción de los CDIs lesiona los derechos económicos, sociales y culturales de los niños y niñas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, ya que les impide acceder a las instituciones educativas de calidad en edad temprana y profundiza la desigualdad con niños y niñas que sí acceden a estas instituciones porque sus familias se encuentran en mejores posiciones económicas.

Por último, respecto de la prueba documental acompañada por la accionada, precisa que la representación estatal incorporó una sola prueba - la NO-2025-72120769-APN-DNGO#MOP del 3/7/25- que no contiene anexos, ni la información que proporcionaría el área competente. Asimismo, indica que el Ministerio no acompañó las actuaciones administrativas que el tribunal le solicitó. Ello da cuenta, según su parecer, que la resolución en crisis no contiene fundamentos técnicos que justifiquen la paralización y desfinanciamiento del programa creado por Resolución 59/21 para la construcción de CDIs con carácter federal y en zonas geográficas donde se asientan familias en situación de vulnerabilidad. De hecho, postula que, recién luego interpuesta la demanda, el Ministerio accionado solicitó a sus dependencias que produjeran dicha información. En este sentido, entiende que si los fundamentos técnicos existiesen deberían encontrarse en la propia resolución aquí impugnada o, al menos, deberían formar parte de dictámenes jurídicos y/o técnicos formulados previamente a la formalización de la decisión administrativa y que darían cuenta de los criterios de razonabilidad utilizados por la autoridad administrativa.

5. A fs. 595, el tribunal ordena que se libre oficio la Dirección Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía, a los fines indicados en el punto VII. B.- prueba informativa, a saber: informe detallado del crédito presupuestario original, modificado y devengado para el





ejercicio fiscal 2024 y, en su caso, 2023, correspondiente al Programa de Creación de CDIs o la partida presupuestaria específica bajo la cual se ejecutaban dichas obras; los instrumentos legales que hayan dispuesto modificaciones presupuestarias con especial detalle de los fundamentos técnicos y/o administrativos que sustentaron dichas modificaciones; informe sobre los criterios presupuestarios y de política económica que justificaron la reasignación o desafectación de partidas vinculadas con los CDIs en el marco de la Resolución 933/24.

Por medio del DEO: 19902425, la accionada acompaña el IF-2025-97382076-APN-ONP#MEC elaborado por la Oficina Nacional de Presupuesto, del cual surge que el Programa de Infraestructura de Centros de Desarrollo Infantil (CDI) contó con asignaciones presupuestarias específicas durante los ejercicios 2023 y 2024, registrándose distintos niveles de ejecución y readecuaciones conforme a la normativa vigente. En ese informe, se detalla el crédito presupuestario para los ejercicios 2023 y 2024; se indican las resoluciones y decisiones administrativas mediante las cuales se produjeron las modificaciones presupuestarias; y, en cuanto a la justificación de los criterios presupuestarios y de política económica, indica que *“... que se dictó en base a las facultades delegadas establecidas en la Decisión Administrativa N° 5 del 11 de enero 2024”*.

A fs. 606/608, la actora requiere que se ordene el libramiento de un oficio reiteratorio dado que no se recibió una respuesta acabada a lo petitionado. Concretamente, manifiesta que *“... el oficio respondido el 10/09/2025 solo identificó partidas presupuestarias y actos administrativos, pero no incluyó explicación alguna sobre los fundamentos técnicos y/o administrativos que justificaron las decisiones adoptadas”*.

A fs. 609, el tribunal ordena un nuevo oficio *“... a los fines de que conteste los puntos pendientes de contestar solicitados en el oficio DEO: 19661932 enviado el 20-8-25, respecto de la explicación sobre los fundamentos técnicos y/o administrativos que justificaron las decisiones adoptadas y del mismo modo, informe sobre los criterios*





*presupuestarios y de política económica que justificaron la reasignación o desafectación de partidas vinculadas a los Centros de Desarrollo Infantil”.*

A través del DEO: 20804021, la accionada acompaña la NO-2025-120842261-APN-ONP#MEC en donde la Oficina Nacional de Presupuesto, en cuanto a los fundamentos que justificaron las decisiones adoptadas y los criterios que justificaron la reasignación o desafectación de partidas vinculadas a los Centros de Desarrollo Infantil, aclara que “... esta Oficina Nacional de Presupuesto es el órgano rector del Sistema Presupuestario, en virtud de lo establecido por la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. En tal carácter, interviene en las modificaciones presupuestarias que efectúen las Instituciones en el marco de sus competencias. En tal sentido, se destaca que de acuerdo al principio de Descentralización Operativa que prevé la Ley N° 24.156 mencionada, la administración de los presupuestos está a cargo de cada una de las Instituciones Públicas, las cuales deben respetar las políticas, normas y procedimientos definidos centralmente. Por ello se señala que, en este caso, es el propio Ministerio de Economía el responsable de la administración y ejecución de los créditos presupuestarios asignados. En virtud de ello, cualquier información referida a los fundamentos y criterios que sustentaron las modificaciones presupuestarias efectuadas debería ser requerida a la citada cartera ministerial.

A fs. 623/625, la actora aduce que “... el Ministerio sigue sin acompañar ‘los fundamentos técnicos y/o administrativos que sustentaron dichas modificaciones’, es decir, los fundamentos (condensados en un acto administrativo) que la actual gestión utilizó para los recortes presupuestarios que justificaron esta demanda, cuestión que también fue solicitada en el Oficio, sin haber sido cumplido, tampoco en esta oportunidad...”. Por tanto, solicita que “... que lo intime a acompañarlos bajo apercibimiento de tener por concluida la etapa probatoria y tener en cuenta este incumplimiento en oportunidad de dictar sentencia definitiva”.





A fs. 635/638, esta Fiscalía, en función de la calidad de parte asumida en estas actuaciones y como medida para mejor proveer, solicitó al tribunal que libre un nuevo oficio al Ministerio y lo intime a acompañar los fundamentos técnicos/administrativos que fueron utilizados para las modificaciones presupuestarias efectuadas y que, a criterio de la actora, impactaron negativamente en el Programa de Creación de los Centros de Desarrollo Infantil.

A fs. 639, el tribunal ordenó a la accionada que “...acompañe en autos debidamente digitalizados los fundamentos técnicos/administrativos que fueron utilizados para las modificaciones presupuestarias efectuadas y que, a criterio de la actora, impactaron negativamente en el Programa de Creación de los Centros de Desarrollo Infantil”.

A fs. 640, la accionante expresa que “... Ministerio nuevamente incumplió con lo ordenado y no acompañó documento administrativo alguno en el que consten los fundamentos que se tuvieron en cuenta para tomar semejante decisión”.

A fs. 641, el tribunal intimó a la accionada “... para que en el plazo de 5 (cinco) días cumpla con lo ordenado el 16-3-26, debiendo librar oficio DEOX reiteratorio, dejando debida constancia que el mismo es reiteratorio del DEO: 22274024 enviado el 16-3-26, bajo apercibimiento de resolver con las constancias de autos”.

A fs. 642, la accionante indica que “... el Ministerio nuevamente incumplió con lo ordenado y no acompañó documento administrativo alguno en el que consten los fundamentos que se tuvieron en cuenta para tomar semejante decisión”. En ese estado, solicita que se dicte sentencia definitiva.

A fs. 643, el tribunal corre vista a este Ministerio Público a los fines previstos por el art. 31 de la ley 27.148, “En atención a lo solicitado, estado de autos y el silencio al oficio -reiteratorio- DEO: 22495076 enviado con fecha 1-4-26...”.

Luego de ello, se recibe el DEO: 22689632 y el DEO: 22690540 donde se acompaña la NO-2026-34854032-APN-ONP#MEC, por la cual la Oficina





Nacional de Presupuesto informa que “...el 30 de octubre de 2025 se dio respuesta mediante nota NO-2025-120842261-APN ONP#MEC, informando entre otras cosas que esta oficina Nacional es el órgano rector del Sistema Presupuestario y es por ello que toma intervención en las modificaciones presupuestarias realizadas por delegación de facultades de los distintos Organismos. En virtud de ello, en lo que respecta a los fundamentos y criterios aplicados en las mencionadas modificaciones presupuestarias, es al área que suscribe las medidas donde deben dirigirse las actuaciones, toda vez que para la realización de las mismas opera el principio de descentralización operativa que establece la Ley 24.156. Esta oficina Nacional, en el caso que nos ocupa, como órgano rector verifica que el acto suscripto cumpla con la normativa presupuestaria vigente en la materia”.

6. Luego de reseñada la prueba producida en estas actuaciones, conviene, en primer lugar, realizar un detalle de la normativa aplicable en autos.

La ley 26.206 de Educación Nacional establece, en su art. 22, que “Se crearán en los ámbitos nacional, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mecanismos para la articulación y/o gestión asociada entre los organismos gubernamentales, especialmente con el área responsable de la niñez y familia del Ministerio de Desarrollo Social y con el Ministerio de Salud, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de los/as niños/as establecidos en la Ley N° 26.061. Tras el mismo objetivo y en función de las particularidades locales o comunitarias, se implementarán otras estrategias de desarrollo infantil, con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social, salud y educación, en el ámbito de la educación no formal, para atender integralmente a los/as niños/as entre los CUARENTA Y CINCO (45) días y los DOS (2) años de edad, con participación de las familias y otros actores sociales”.

De esta manera, por medio de la ley 26.233, el Congreso de la Nación estableció la creación de los CDIs definidos como “... espacios de atención integral de niños y niñas de hasta CUATRO (4) años de edad, que además



*realicen acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niños y niñas” (art. 2). Sus principios rectores son: “... a) Integralidad de los abordajes; b) Atención de cada niña y niño en su singularidad e identidad; c) Estimulación temprana a fin de optimizar su desarrollo integral; d) Igualdad de oportunidad y trato; e) Socialización e integración con las familias y los diferentes actores del nivel local; f) Respeto a la diversidad cultural y territorial; g) Desarrollo de hábitos de solidaridad y cooperación para la convivencia en una sociedad democrática; h) Respeto de los derechos de niños y niñas con necesidades especiales, promoviendo su integración” (art. 4°) y deben garantizar “... a) La idoneidad del personal a cargo de los Centros para la atención de la primera infancia; b) Las normas de higiene, seguridad y nutrición; c) Instalaciones físicas adecuadas para su correcto funcionamiento; d) Los controles periódicos de crecimiento y desarrollo requeridos para cada edad; e) Las condiciones de admisibilidad y permanencia que bajo ningún concepto podrán discriminar por origen, nacionalidad, religión, ideología, nivel socio económico, género, sexo o cualquier otra causa; f) La organización del servicio atendiendo a las necesidades de cada grupo etario; g) Una relación adecuada entre número de niños y niñas asistentes y la cantidad de personal a su cargo; h) Un sistema de registro que permita el seguimiento del crecimiento y desarrollo de cada niño y niña” (art. 6°).*

Mediante el decreto 1202/08, el Poder Ejecutivo de la Nación reglamentó la ley 26.233. A fin de cumplir con sus obligaciones de garantía, se estableció que los CDIs deben “... a) *implementar actividades que hagan a una saludable y equilibrada conciliación de la vida laboral y familiar prevaleciente en cada comunidad, contemplando áreas, servicios, acciones comunitarias y talleres que propendan a una contención general y la efectiva integración social de los niños, niñas y sus familias. Dicha planificación tendrá particularmente en cuenta una armónica distribución en los horarios y días laborales de los miembros de las familias y, especialmente, de las jefas de hogar, atendiendo*





*puntualmente la necesidad de profundizar los vínculos familiares en el seno de los propios hogares; b) Promover actividades y espacios adecuados que estimulen la inclusión de niños y niñas con capacidades especiales, con el fin de favorecer su máxima integración; c) Garantizar el acceso a servicios sanitarios locales, preferentemente dependientes del sistema público de salud.; d) Asegurar que se satisfagan adecuadamente las necesidades alimentarias de los niños y niñas, facilitando el desarrollo de las actividades destinadas a los talleres para padres y/o miembros de la familia y la comunidad, con el fin de fortalecer las funciones de crianza; e) Llevar un legajo y registro actualizado donde se consignarán los resultados del control periódico del crecimiento y desarrollo de cada uno de los niños y niñas, así como datos significativos de la vida cotidiana del niño o niña y su grupo familiar; f) Acordar con los padres y/o los familiares de cada niño o niña el lapso de permanencia diaria del mismo en el Centro, contemplando las necesidades específicas de la etapa del desarrollo y la situación familiar, propendiendo al fortalecimiento de las familias como ámbito privilegiado para la crianza de los mismos. Deberán propiciar el mayor lapso posible de convivencia del niño o niña en el seno de su propio ámbito familiar; g) Garantizar la atención personalizada de niños y niñas. A tales efectos, el número de personas a cargo del cuidado de niños y niñas en cada grupo etario será normado y/o adecuado mediante protocolos por las autoridades competentes y supervisado por la SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y el CONSEJO FEDERAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA” (art. 6). Asimismo, se prevé que “Cada Centro de Desarrollo Infantil deberá articular acciones con las áreas de Salud, Educación y Desarrollo Social de cada jurisdicción, así como con las organizaciones representativas de la comunidad en la que desarrollan sus acciones. El CONSEJO FEDERAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA y la SECRETARIA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, en articulación con el MINISTERIO DE EDUCACION, las Universidades Nacionales y otras entidades educativas de*





*nivel superior, diseñarán planes y estrategias nacionales de capacitación y asistencia técnica para la especialización de agentes públicos y comunitarios en desarrollo infantil. Dichas acciones serán ejecutadas de manera directa o en un marco de cooperación con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, provincias, municipios u organizaciones sociales” (art. 8).*

En esta línea, a través de la Resolución 59/21, el Ministerio de Obras Públicas creó el “PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA DE CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL” cuyo objetivo radica en “... la asistencia financiera a Provincias o Municipios, respecto de proyectos que importen la construcción de Centros de Desarrollo Infantil, destinado a niños y niñas de 45 días a 4 años en condiciones de mayor vulnerabilidad, donde recibirán cuidados de salud, educación, contención, actividades lúdicas y recreativas” (arts. 1 y 2). En dicho marco, se aprueba el Reglamento del referido Programa, identificado como IF-2021-16350140-APN-DGD#MOP que forma parte integrante de la resolución como Anexo I y se incorpora también al Convenio Marco que se suscriba con las Provincias y/o los Municipios (art. 5). Dentro de los objetivos generales, la autoridad administrativa hace referencia a que “El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Desarrollo Social, pone en marcha la Red de Infraestructura del Cuidado mediante la construcción, en una Primer Etapa, de 300 Nuevos Centros de Desarrollo Infantil (CDI) para niños y niñas de 45 días a 4 años de edad, durante el período 2021-2022, los que se emplazarán en las localidades más vulnerables del país. El objetivo es igualar oportunidades para la primera infancia y reducir las brechas existentes de pobreza, género, distribución territorial y de acceso a espacios de desarrollo infantil a través de la construcción de espacios de primera infancia que ofrecen servicios de cuidado, educación, promoción de la salud, recreación y estimulación. La red de CDI procurarán incluir a unos 28.800 niños y niñas en espacios de educación, cuidado y promoción de derechos”. Y, dentro de los objetivos específicos, “• Ampliar la disponibilidad de espacios de cuidado integral para la





*protección y promoción de derechos de niños y niñas en las edades tempranas para incidir en las políticas públicas que buscan garantizar el acceso igualitario a servicios esenciales para el bienestar a los niños y niñas de 45 días a 4 años.*

- *Incidir en la reducción de la brecha de pobreza en términos de tiempos disponibles para realizar otras actividades, que afecta en mayor medida a las mujeres, y promover una mayor igualdad de oportunidades y acompañamiento en la crianza de los menores a su cargo.*

- *Prevenir activamente el trabajo infantil doméstico intensivo en niños, niñas y adolescentes, ofreciendo espacios de cuidado adecuados para los hermanos y/o menores convivientes de entre 45 días y 4 años, lo que favorecerá el normal desarrollo de sus actividades (tales como educación y salud), evitando así la interrupción de las mismas debido al cuidado intrafamiliar.*

- *Promover la integración social dentro de estos espacios de cuidado integral, al posibilitar las condiciones para la participación activa y el fortalecimiento del entorno familiar y comunitario en el que se instalan.*

- *Reducir las brechas de desarrollo regional impulsando la inversión en infraestructura y con ello la generación de trabajo a escala local” (ap. 2 del referido reglamento). Por otro parte, el reglamento establece los destinatarios, los componentes y modelos de gestión, los criterios de priorización, el análisis de viabilidad y la elegibilidad de la ubicación, las características de los CDIs, las instituciones involucradas, la metodología de presentación y ejecución de los proyectos, el financiamiento, la modalidad de pago, transferencia, rendición de cuentas y cuestiones de transparencia.*

Ahora bien, por medio de la Resolución 933/24 - cuya legitimidad aquí se cuestiona- el Ministerio de Economía estableció que la Secretaria de Obras Públicas, sus dependencias o los organismos que funcionan en su órbita debían seguir los siguientes lineamientos respecto de los convenios que se encuentren en curso de ejecución en el marco de los programas o planes que se detallan en el Anexo I (IF-2024-87162929-APN-SOP#MEC) - entre los que se



encuentra el Programa de Infraestructura de CDIs- (art. 1). Los lineamientos son los siguientes: “a) **De mediar incumplimiento de la Provincia, Municipio y/u otro Ente Ejecutor** a las obligaciones asumidas en el convenio respectivo, deberá corroborarse si se han adoptado las medidas pertinentes a los fines de procurar la corrección de dicha irregularidad y, en su caso, adoptarlas y eventualmente proceder a recuperar los fondos correspondientes, pudiendo resolver el convenio por culpa de la Provincia, Municipio y/u otro Ente Ejecutor, notificando, a su vez, a la Provincia, al Municipio y/u otro Ente Ejecutor de la necesidad que evalúe la pertinencia de adoptar las medidas que correspondan a los fines de asumir la ejecución de la obra sin asistencia financiera por parte de entes del Sector Público Nacional en los términos de lo previsto en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificatorias; y b) **De no mediar incumplimiento** de la Provincia, Municipio y/u otro Ente Ejecutor a las obligaciones asumidas en el convenio respectivo, deberá analizarse la viabilidad de que la Provincia, el Municipio y/u otro Ente Ejecutor asuma el financiamiento de la obra sin asistencia financiera por parte de entes del Sector Público Nacional en los términos de lo previsto en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificatorias. En aquellos casos en los cuales la Provincia, el Municipio y/u otro Ente Ejecutor no acepte o no le sea viable continuar con la ejecución de la obra asumiendo el financiamiento de esta sin asistencia financiera por parte de entes del Sector Público Nacional en los términos de lo previsto en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificatorias, deberá determinarse, de manera restrictiva y fundada, la conveniencia o no de continuar con la ejecución del convenio teniendo especialmente en cuenta: 1) el grado de avance de la obra; 2) el interés público comprometido en la ejecución de la obra; y 3) los costos que conlleve la ejecución de la obra. En cuanto a aquellos **convenios que se decida rescindir**, se deberá efectuar la notificación pertinente a la Provincia, Municipio y/u otro Ente Ejecutor en los términos previstos en el convenio correspondiente; y respecto de aquellos **convenios cuya ejecución se decida**





**continuar**, la esta deberá efectuarse conforme lo establecido en la normativa que resulte aplicable”. Respecto de esto último, el art. 2 establece que “las obras cuya ejecución se decida continuar en el marco del inciso b) del artículo 1° de la presente medida **deberán concluirse en el plazo máximo de CIENTO VEINTE (120) días contado desde la entrada en vigencia de esta resolución**, pudiendo la SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS del MINISTERIO DE ECONOMÍA prorrogar dicho plazo mediando razones fundadas. Una vez transcurrido un plazo de SEIS (6) meses posteriores al cumplimiento del plazo establecido en el primer párrafo del presente artículo, quedarán sin efecto los programas o planes que se detallan en el Anexo I (IF-2024-87162929-APN-SOP#MEC) que forma parte integrante de la presente medida” (los resaltados me pertenecen).

Para así decidir, en la motivación de la resolución, el Ministerio de Economía alude a que “... desde la asunción del actual Gobierno Nacional, acaecida el 10 de diciembre de 2023, se han tomado distintas medidas que tienden a lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión del Estado Nacional”. Por otra lado, refiere al dictado del DNU 70/23, por medio del cual “... se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social hasta el 31 de diciembre de 2025, ante la severidad de la crisis que atraviesa el país, generadora de profundos desequilibrios que impactan negativamente en toda la población, en especial en lo social y económico y que pone en riesgo la subsistencia misma de la organización social, jurídica y política constituida, afectando su normal desarrollo en procura del bien común”. Asimismo, aduce que “... ningún gobierno federal ha recibido una herencia institucional, económica y social peor que la que recibió la actual administración por lo que es imprescindible adoptar medidas que permitan superar la situación de emergencia creada por las excepcionales condiciones económicas y sociales que la Nación padece, especialmente, como consecuencia de un conjunto de decisiones intervencionistas”. Por tales motivos, el Ministerio





de Economía “... *ha considerado necesario dejar sin efecto determinados programas que se llevan adelante en la órbita de este Ministerio que no responden a los criterios de eficiencia en el funcionamiento del sector público que este contexto requiere*”.

7. En cuanto a la viabilidad de la acción, es jurisprudencia del Máximo Tribunal que “la arbitrariedad o ilegalidad manifiesta a cuya comprobación está sujeta la procedencia de la acción de amparo requiere que “la lesión de los derechos o garantías reconocidos resulte del acto u omisión de la autoridad pública en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos, ni de un amplio debate y prueba” (conf. doctrina de Fallos: 306:1253; 307:747; 325:2583). Por lo tanto, el amparo no es el carril procesal adecuado cuando no media arbitrariedad o ilegalidad manifiesta y la determinación de la eventual invalidez del acto requiere una mayor amplitud de debate y prueba (artículos 1° y 2°, inciso d, de la ley 16.986), requisitos cuya demostración es imprescindible para la procedencia de aquella (Fallos: 275:320; 296:527; 302:1440; 305:1878; 306:788 y 308:137, entre muchos otros). Este criterio no ha variado con la sanción del nuevo artículo 43 de la Constitución Nacional que reproduce, en lo que aquí importa, el citado artículo 1° de la ley reglamentaria, imponiendo idénticos requisitos para la admisibilidad de la acción de amparo (Fallos: 319:2955; 321:1252; 323:1825; 343:161, entre otros)” (CSJN, “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otro s/ amparo y sumarísimos”, Fallos 348:895, 26/8/25).

8. Sentado ello, la pretensión de autos radica en que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 1.a, 1.b y 2, segundo párrafo, de la Resolución N° 933/24 y, en consecuencia, se ordene el dictado de un nuevo acto que regule el financiamiento nacional para la construcción de los CDIs, contemplando la asignación presupuestaria sub ejecutada durante el año en curso de forma tal de priorizar a las niñas y niños en situación de mayor vulnerabilidad, teniendo en cuenta las asimetrías territoriales existentes en





el reconocimiento y goce de los derechos al cuidado, la protección especial y el desarrollo.

Así, en atención a los planteos efectuados por la representación estatal en el informe del art. 8° de la ley amparo, corresponde, primeramente, referirse a la admisibilidad formal de la presente acción; en particular, precisar la existencia o no de otro medio judicial más idóneo para tutelar los derechos que se encuentran, según la parte actora, afectados.

Al respecto, cabe precisar que *“El art. 43 de la C.N. solo condiciona la posibilidad de interponer la acción de amparo a la inexistencia de otro remedio judicial más idóneo... [y] la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que dicho requisito debe ser interpretado como el medio razonable concebido para evitar que la acción de amparo se utilice caprichosamente con el fin de obstaculizar la efectiva vigencia de las leyes y reglamentos; pero no como un medio tendiente a impedir que se cumplan los propósitos de esa ley asegurar el ejercicio de las garantías individuales contra la arbitrariedad y la ilegalidad manifiestas cuando el acto de autoridad se funda en normas palmariamente contrarias al espíritu y a la letra de la Constitución Nacional. En tal sentido, el Alto Tribunal ha sostenido que si bien la acción de amparo no está destinada a reemplazar los medios ordinarios para la solución de controversias, su exclusión no puede fundarse en una apreciación meramente ritual e insuficiente de las alegaciones de las partes, toda vez que la institución tiene por objeto una efectiva protección de derechos más que una ordenación de competencias”* (cfr. CNACAF, Sala V, “Cargill Sociedad Anónima Comercial e Industrial c/EN- M° Economía- Resol 841/10 s/ amparo ley 16.986”, 7/12/11).

En otro orden de cosas, no es posible soslayar que la CSJN adhirió a las *“Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”*, aprobadas por la Asamblea Plenaria de la XIV Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, las cuales deben ser seguidas como guía en los asuntos a que se refieren (cfr. pto. 1 de la Acordada 5/09, 24/2/09). Sobre el



particular, con arreglo al mentado documento internacional, se consideran en condición de vulnerabilidad *“aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico”*. Asimismo, dentro de las causas de vulnerabilidad se encuentra, entre otras y en lo que interesa al caso, la edad y la pobreza (cfr. Capítulo 1, Sección Segunda, aps. 2 y 7). En este sentido, se indica que *“... Todo niño, niña y adolescente debe ser objeto de una especial tutela por parte de los órganos del sistema de justicia en consideración a su desarrollo evolutivo”* (cfr. pto. 2 ap. 5)

De esta manera, la interpretación propuesta por la accionada para rechazar la procedencia formal de la acción de amparo se encuentra en pugna con el tipo de medidas procesales que las referidas Reglas internacionales consagran para permitir el efectivo acceso a la justicia para la defensa de los derechos tendientes a evitar rigorismos formales injustificados, propiciando *“... la simplificación y divulgación de los requisitos exigidos por el ordenamiento para la práctica de determinados actos...”* (cfr. Cap. II, Sección Cuarta, pto. 33, ap. 1).

Por otra parte, la determinación de legitimidad o no de la conducta de la accionada en función de los agravios introducidos por ambas partes no exigen un desarrollo probatorio propio de un proceso de conocimiento, sino que, a dichos efectos y en función de la prueba efectivamente producida (cfr. reseña efectuada en el pto. 5 del presente dictamen), resulta suficiente con los elementos incorporados en estas actuaciones.

Por lo expuesto, considero que la presente acción de amparo resulta formalmente admisible. En este sentido, el criterio postulado es el que mejor se ajusta a los estándares interamericanos sobre derechos humanos en tanto la Convención Americana *“... a) establece una obligación estatal de crear un recurso sencillo y rápido, primordialmente de carácter judicial, aunque otros recursos*





*son admisibles en la medida en que sean efectivos, para la tutela de ‘derechos fundamentales’ contenidos en la Convención, en la Constitución o en la ley; b) exige que el recurso sea efectivo; c) estipula la necesidad de que la víctima de la violación pueda interponerlo; d) exige al Estado asegurar que el recurso será considerado; e) señala que el recurso debe poder dirigirse aún contra actos cometidos por autoridades públicas, por lo que el recurso también es susceptible de ser dirigido contra actos cometidos por sujetos privados; f) compromete al Estado a desarrollar el recurso judicial; y g) establece la obligación de las autoridades estatales de cumplir con la decisión dictada a partir del recurso” (cfr. Comisión IDH, “El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, 7/9/07, ap. 241).*

Finalmente no puede soslayarse lo sostenido por la Corte IDH en materia de debido proceso y garantías judiciales, en punto a que “... los Estados tienen la obligación de reconocer y respetar los derechos y libertades de la persona humana, así como proteger y asegurar su ejercicio a través de las respectivas garantías (artículo 1.1), medios idóneos para que aquéllos sean efectivos en toda circunstancia, tanto el corpus iuris de derechos y libertades como las garantías de éstos, son conceptos inseparables del sistema de valores y principios característico de la sociedad democrática. Entre estos valores fundamentales figura la salvaguarda de los niños, tanto por su condición de seres humanos y la dignidad inherente a éstos, como por la situación especial en que se encuentran. En razón de su nivel de desarrollo y vulnerabilidad, requieren protección que garantice el ejercicio de sus derechos dentro de la familia, de la sociedad y con respecto al Estado. Estas consideraciones se deben proyectar sobre la regulación de los procesos, judiciales o administrativos, en los que se resuelva acerca de derechos de los niños y, en su caso, de las personas bajo cuya potestad o tutela se hallan aquéllos” (cfr. Corte IDH. Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares,





Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 260, p. 144).

8. Salvada la cuestión de la admisibilidad formal, corresponde ahora determinar si en cuanto al fondo del asunto la acción de amparo puede prosperar o no.

A tales fines, es menester atender, primero, a la naturaleza de los derechos involucrados en el *sub lite*, como son, el derecho al cuidado, protección especial, desarrollo integral e igual real de oportunidades y trato del colectivo altamente vulnerable conformado “*por niños y niñas de entre 45 días y 4 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad y carecen de infraestructura de cuidados disponible en el territorio en que residen*” (cfr. declaración de admisibilidad de la acción como colectiva a fs. 513)

A partir de la reforma constitucional operada en 1994, se reforzó el mandato constitucional de tutela para situaciones de vulnerabilidad como la que es objeto de examen al advertir que el Congreso debe “*legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen (...) el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños...*” (art. 75, inc. 23). Esta norma dirigida específicamente al legislador federal, debe igualmente servir de pauta de orientación para toda autoridad estatal en su ámbito de competencia, que deberá además contemplar -por expreso mandato constitucional- el diseño de un régimen de seguridad social, especial e integral para proveer a la “*... protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental...*” (art. cit., y CSJN, Fallos: 345:1481, disidencia del juez Lorenzetti).

De lo expuesto se extrae que, a partir de la reforma constitucional de 1994, cobra especial énfasis el deber de brindar respuestas especiales y diferenciadas para los sectores vulnerables, con el objeto de asegurarles el goce pleno y efectivo de todos sus derechos.





Frente a esta realidad, el imperativo constitucional es transversal a todo el ordenamiento jurídico, ya que no es dable postular que el Estado actúe con una mirada humanista en ámbitos carentes de contenido económico inmediato (libertades de expresión; ambulatoria o tránsito, etc.), y sea insensible al momento de definir su política fiscal y/o presupuestaria (cfr. CSJN, Fallos: 342:411, in re "García"; y "Caldeiro, Juan Carlos c/ EN - M° Defensa-Ejército s/ daños y perjuicios"; 30 de abril de 2020).

De este modo, la reforma constitucional introducida en 1994 dio un nuevo impulso al desarrollo del principio de *igualdad sustancial* para el logro de una tutela efectiva de colectivos de personas en situación de vulnerabilidad, estableciendo "*medidas de acción positiva*" - traducidas tanto en "discriminaciones inversas" cuanto en la asignación de "cuotas benignas"- en beneficio de ellas. Es que, como se ha dicho, "*en determinadas circunstancias, que con suficiencia aprueben el test de razonabilidad, resulta constitucional favorecer a determinadas personas de ciertos grupos sociales en mayor proporción que a otras, si mediante esa 'discriminación' se procura compensar y equilibrar la marginación o el relegamiento desigualitarios que recaen sobre aquellas*". Esta desigualdad de trato reparadora "*se denomina precisamente discriminación inversa porque tiende a superar la desigualdad discriminatoria del sector perjudicado...*" (CSJN, "Defensoría de Menores e Incapaces n° 6 y otros c/ Colegio Mallinckrodt Hermanas de la Caridad Cristiana Hijas de la Bienaventurada Virgen María s/ amparo", 26/11/2020, y su cita: Bidart Campos, Germán, Tratado elemental de derecho constitucional Argentino, 2000- 2001, Editorial Ediar, Buenos Aires, Tomo I B, pág. 80).

En tales condiciones, la citada reforma introdujo "*discriminaciones inversas*" y "*cuotas benignas*" en materias muy variadas (v.gr. la representación política de las mujeres, cfr. art. 37 y cláusula transitoria segunda; la identidad cultural y el arraigo territorial de las comunidades originarias, cfr. art. 75, inc. 17); y, de modo especial -en lo que aquí interesa- con los niños en situación de desamparo.





En esta línea de pensamiento, es criterio del Máximo Tribunal que la Constitución Nacional establecer la regla de la igualdad (artículo 16) y justificar la distribución diferenciada a través de medidas de acción positiva destinadas a garantizar la igualdad real de oportunidades y el pleno goce de los derechos reconocidos en ella y en los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad (artículo 75, inciso 23, párrafo primero); estos principios de igualdad democrática y de diferencia con finalidad tuitiva de los sectores referidos deben ser respetados por el legislador (Fallos: 328:566, voto del juez Lorenzetti; y CNCAF, Sala I, causa "G. V.M", ya citada).

Por añadidura, la manda relativa a la tutela preferente de las niñas, niños y adolescentes constituye un principio que recibe reconocimiento expreso en un conjunto de instrumentos internacionales con jerarquía constitucional, conforme el art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional. En efecto, la Convención de los Derechos del Niño - con jerarquía constitucional, art. 75 inc. 22 CN- establece que “*Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas*” y que “*Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada*” (arts. 3.2 y 3.3). Asimismo, se prevé que “*los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de*





*instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños” (art. 18.2) y que “Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”. Por otra parte, la Convención Americana de Derechos Humanos dispone, en el art. 19, que “Todo niño tiene un derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia de la sociedad y del Estado”. Y el art. 26 establece que: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé que “Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado” (art. 24). Finalmente, el Protocolo de San Salvador fija que “Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo”.*





Finalmente, en el plano legislativo, la ley 26.061 de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes fija que los derechos allí reconocidos “... están asegurados por su máxima exigibilidad y sustentados en el principio del interés superior del niño” (art. 1) y que las políticas públicas de la niñez y la adolescencia se elaborarán de acuerdo a la pauta del “... a) Fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes” (art. 4 inc. a). Dentro de los deberes estatales, menciona que “Los Organismos del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas con carácter federal. En la formulación y ejecución de políticas públicas y su prestación, es prioritario para los Organismos del Estado mantener siempre presente el interés superior de las personas sujetos de esta ley y la asignación privilegiada de los recursos públicos que las garanticen. Toda acción u omisión que se oponga a este principio constituye un acto contrario a los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes. Las políticas públicas de los Organismos del Estado deben garantizar con absoluta prioridad el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. La prioridad absoluta implica: 1.- Protección y auxilio en cualquier circunstancia; 2.- Prioridad en la exigibilidad de la protección jurídica cuando sus derechos colisionen con los intereses de los adultos, de las personas jurídicas privadas o públicas; 3.- Preferencia en la atención, formulación y ejecución de las políticas públicas; 4.- Asignación privilegiada e intangibilidad de los recursos públicos que las garantice; 5.- Preferencia de atención en los servicios esenciales” (art. 5). Por otro lado, el legislador refiere a los principios de igualdad y no discriminación y efectividad. Con relación al primero, “... las disposiciones de esta ley se aplicarán por igual a todos las niñas, niños y adolescentes, sin discriminación alguna fundada en motivos raciales, de sexo, color, edad, idioma, religión, creencias, opinión política, cultura, posición económica, origen social o étnico, capacidades especiales, salud, apariencia física o impedimento físico, de salud, el nacimiento o cualquier otra





*condición del niño o de sus padres o de sus representantes legales”. El segundo apunta a que “Los Organismos del Estado deberán adoptar todas las medidas administrativas, legislativas, judiciales y de otra índole, para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos y garantías reconocidos en esta ley”. Finalmente, en lo aquí interesa, en materia de fondos, establece que “El Presupuesto General de la Nación preverá las partidas necesarias para el funcionamiento del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia, el Defensor de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes y todas las que correspondan para el cumplimiento de la presente ley, atendiendo lo previsto en el artículo 70. La previsión presupuestaria en ningún caso podrá ser inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores. Dispóngase la intangibilidad de los fondos destinados a la infancia, adolescencia y familia establecidos en el presupuesto nacional”. Por otro lado, La ley 26.206 de Educación Nacional establece, en su art. 22, que “Se crearán en los ámbitos nacional, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mecanismos para la articulación y/o gestión asociada entre los organismos gubernamentales, especialmente con el área responsable de la niñez y familia del Ministerio de Desarrollo Social y con el Ministerio de Salud, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de los/as niños/ as establecidos en la Ley N° 26.061. Tras el mismo objetivo y en función de las particularidades locales o comunitarias, se implementarán otras estrategias de desarrollo infantil, con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social, salud y educación, en el ámbito de la educación no formal, para atender integralmente a los/as niños/as entre los CUARENTA Y CINCO (45) días y los DOS (2) años de edad, con participación de las familias y otros actores sociales”. Finalmente, por medio de la ley 26.233, el Congreso de la Nación estableció la creación de los CDIs definidos como “... espacios de atención integral de niños y niñas de hasta CUATRO (4) años de edad, que además realicen acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades*





*que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niños y niñas” (art. 2). Sus principios rectores son: “... a) Integralidad de los abordajes; b) Atención de cada niña y niño en su singularidad e identidad; c) Estimulación temprana a fin de optimizar su desarrollo integral; d) Igualdad de oportunidad y trato; e) Socialización e integración con las familias y los diferentes actores del nivel local; f) Respeto a la diversidad cultural y territorial; g) Desarrollo de hábitos de solidaridad y cooperación para la convivencia en una sociedad democrática; h) Respeto de los derechos de niños y niñas con necesidades especiales, promoviendo su integración” (art. 4°) y deben garantizar “... a) La idoneidad del personal a cargo de los Centros para la atención de la primera infancia; b) Las normas de higiene, seguridad y nutrición; c) Instalaciones físicas adecuadas para su correcto funcionamiento; d) Los controles periódicos de crecimiento y desarrollo requeridos para cada edad; e) Las condiciones de admisibilidad y permanencia que bajo ningún concepto podrán discriminar por origen, nacionalidad, religión, ideología, nivel socio económico, género, sexo o cualquier otra causa; f) La organización del servicio atendiendo a las necesidades de cada grupo etario; g) Una relación adecuada entre número de niños y niñas asistentes y la cantidad de personal a su cargo; h) Un sistema de registro que permita el seguimiento del crecimiento y desarrollo de cada niño y niña” (art. 6°).*

9. Del sistema de fuentes citado, puede colegirse, en definitiva, el reconocimiento de un derecho al cuidado de los niños, niñas y adolescentes y, concomitantemente, el deber estatal de protección de sectores especialmente vulnerables como lo es el colectivo involucrado en autos- niñas y niños de entre 45 días y 4 años que carecen de infraestructura de cuidados disponible en el territorio en que residen-.

Sobre este derecho al cuidado, la Corte IDH, a partir de una interpretación sistemática, evolutiva y pro *personae* de los derechos consagrados en la Convención, concluyó que “*existe un derecho autónomo al cuidado, derivado de la lectura conjunta de los artículos 4, 5, 7, 11,*





17, 19, 24, 26 y 1.1 de la Convención Americana y que corresponde, por tanto, “... a los Estados respetar y garantizar este derecho, así como adoptar medidas legislativas y de otro carácter para lograr su plena eficacia, conforme a los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento” (cfr. Corte IDH, *El Contenido y el alcance del Derecho al Cuidado y su interrelación con otros derechos* (Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 2, 4, 17, 19, 24, 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; I, II, VI, XI, XII, XIV, XV, XVI, XXX y XXXV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; 7, 8 y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer; 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17 y 18 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 6, 9, 12 y 19 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, y III de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad). *Opinión Consultiva OC-31/25 de 12 de junio de 2025. Serie A No. 31*).

Sobre los alcances del aludido derecho, sostuvo que “los seres humanos dependen, en distintos momentos de su ciclo vital, de recibir o brindar cuidados. Esta dependencia recíproca de cuidado constituye una expresión directa del respeto a la dignidad humana. El cuidado, en este sentido, se configura como el conjunto de acciones necesarias para preservar el bienestar humano, incluida la asistencia a quienes se encuentren en una situación de dependencia o requieran apoyo, de manera temporal o permanente. Así entendido, el cuidado constituye también una necesidad básica, ineludible y universal, de la cual depende tanto la existencia de la vida humana como el funcionamiento de la vida en sociedad, en tanto permite asegurar condiciones de atención mínimas para una existencia digna, especialmente respecto de personas en situación de vulnerabilidad, dependencia o limitación”. En





este sentido, destacó que *“todas las personas requieren de acciones individuales para garantizar su bienestar y, en diversas etapas de su vida, dependen del apoyo de otras para subsistir, vivir con dignidad y desarrollar autónomamente su proyecto de vida. Por ello, el cuidado cumple una función individual y social fundamental: al procurar el bienestar frente a los límites impuestos por la existencia, la edad, la enfermedad o las condiciones físicas o mentales, se constituye en una condición necesaria para la realización de las actividades humanas y por lo tanto para el ejercicio efectivo de los derechos humanos”* (cfr. Corte IDH, OC antes citada, párr. 47 a 49) De esta forma, para la Corte IDH, *“el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho constitucional comparado reconocen la existencia de normas y obligaciones dirigidas a preservar el bienestar de las personas a través del cuidado, especialmente en situaciones de dependencia, vulnerabilidad o necesidad. Esta protección se expresa tanto en la atención que requieren determinados grupos -como las mujeres embarazadas o en período de lactancia, la niñez, las personas mayores, las personas con discapacidad o con enfermedades-...”* (cfr. Corte IDH, OC antes citada, párr. 98). Y precisó que *“el cuidado de las personas no solo es necesario para garantizar los derechos humanos, sino que también ha sido objeto de preocupación en cuanto a su distribución desigual. Esta constatación ha derivado en la necesidad de adoptar medidas específicas orientadas a lograr una distribución más equitativa del cuidado, y establecer sistemas públicos de apoyo que reconozcan, valoren y redistribuyan estas tareas”*. En esta línea, indicó que *“El derecho a ser cuidado implica que todas las personas que tienen algún grado de dependencia tienen el derecho de recibir atenciones de calidad, suficientes y adecuadas para vivir con dignidad. Estas atenciones deben garantizar el bienestar físico, espiritual, mental y cultural. El alcance y las características del cuidado deben ajustarse a la etapa vital de la persona, a su grado de dependencia y a sus necesidades particulares. En razón de ello, el Estado debe garantizar que los cuidados que reciben las personas se realicen con pleno respeto a sus derechos humanos, en*





*particular de su dignidad e intimidad, así como del reconocimiento de su capacidad de agencia. En este sentido, el Estado debe adoptar medidas de desarrollo progresivo para garantizar el acceso efectivo a servicios de cuidado, conforme al principio de corresponsabilidad. Asimismo, los cuidados deben brindarse sin discriminación, respetando el mayor grado posible de autonomía de las personas cuidadas y asegurando su participación activa en las decisiones que les afectan” (Corte IDH, OC antes citada, párr. 116). En cuanto a las obligaciones de los Estados Parte, precisó que éstos “... tienen las obligaciones de abstenerse de realizar conductas que vulneren el derecho al cuidado; organizar el aparato estatal de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio del derecho; y adoptar o suprimir aquellas normas de derecho interno necesarias para garantizar la efectividad del derecho al cuidado y sus alcances, lo que incluye que se reconozca el derecho de todas las personas de cuidar y ser cuidadas. Asimismo, que la regulación que desarrollen los Estados en esta materia debe incluir, como mínimo, una protección reforzada para grupos en situación de vulnerabilidad, en particular las mujeres embarazadas o en período de lactancia, los niños, niñas y adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidad y aquellas que padecen enfermedades graves, crónicas o que comprometan la independencia y demanden la prestación de cuidados. De igual forma, que deberá prever mecanismos específicos de protección para las personas que realizan labores de cuidado no remuneradas, reconociendo su aporte social y garantizando condiciones que permitan su ejercicio en dignidad. El marco jurídico del cuidado debe sustentarse en los principios de corresponsabilidad social y familiar, solidaridad, igualdad y no discriminación, y el principio de mayor autonomía posible de la persona cuidada” (Corte IDH, OC antes citada, párr. 123)*

Concretamente, en lo que aquí importa, la Corte IDH se expidió sobre el derecho a recibir cuidados de niños, niñas y adolescentes. Sobre este punto, señaló que “... de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados deben, entre otros, poner el máximo empeño en



*garantizar el principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y desarrollo; prestar a los padres y los tutores legales la asistencia apropiada para el cumplimiento de sus responsabilidades en la crianza; y velar por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de niños, niñas y adolescentes. Además, sostuvo que, en virtud del principio de corresponsabilidad, la sociedad y el Estado deben concurrir para garantizar la protección especial y reforzada de aquellos niños, niñas y adolescentes a quienes sus familias no pueden brindarles servicios adecuados de cuidado. En particular, señaló que los Estados deben establecer un marco jurídico de cuidados orientado a garantizar el acceso de niños y niñas a cuidado de calidad en condiciones de igualdad cuando este no pueda ser prestado por su familia y en atención a sus características particulares, lo que implica, fortalecer iniciativas comunitarias de cuidado; crear espacios de cuidados a cargo del Estado; crear programas sociales que permitan el cuidado de niños y niñas en casas particulares bajo supervisión del Estado, y promover iniciativas privadas orientadas al cuidado de niños y niñas. Además, la Corte estableció que, en los casos en que el cuidado o responsabilidad de un niño esté a cargo del Estado, en cualquier modalidad de institucionalización o cuidado sustituto asignado, ello deberá responder a los principios de necesidad, excepcionalidad y temporalidad en relación con la eventual separación de un niño de su familia, y que corresponde al Estado supervisar la seguridad, bienestar y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, que, en caso de que se prevea la institucionalización, esta deberá ser el último recurso, por el menor tiempo posible y sujeta a revisión periódica (cfr. Corte IDH, OC antes citada, párrs. 173 a 182).*

10. Dicho lo anterior, en lo relativo al alcance de la revisión judicial que corresponde aplicar en este tipo de acciones, no puede soslayarse el criterio rector fijado por la Corte Federal en cuanto a la caracterización de estos derechos fundamentales que - como es el caso del derecho al



cuidado de niñas, niños y adolescentes- consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado, tienen las siguientes características: 1) No son meras declaraciones, sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad; 2) Esa operatividad tiene un carácter derivado —no directo— en la medida en que se consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado y 3) Están sujetas al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial (cfr. CSJN, Fallos: 335:452).

De esta manera, la operatividad de los derechos fundamentales que consagran tales obligaciones es de carácter derivado, en la medida que su implementación requiere de una ley del Congreso, o de una decisión del Poder Ejecutivo que provoque su implementación. Ello pues existe la necesidad de valorar de modo general otros derechos, como por ejemplo la salud, las prestaciones jubilatorias, los salarios, y también los recursos necesarios, originándose una relación compleja entre el titular de la pretensión, el legitimado pasivo directo que es el Estado, y el legitimado pasivo indirecto que es el resto de la comunidad que, en definitiva, soporta la carga (cfr. CSJN, Fallos: 335:452).

Por ese motivo, la Corte Suprema ha señalado que no desconoce las facultades que la Constitución asigna tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo, en el ámbito de sus respectivas competencias, para implementar los programas o alternativas destinados a hacer operativo el derecho referido. Por ello, a los fines del control judicial de las políticas y prestaciones que se orientan a dotar de operatividad a los derechos fundamentales que, como en el caso, consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado, el principio de razonabilidad implica que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad. Dicha interpretación permite compatibilizar la división de poderes, y la discrecionalidad política del Poder Ejecutivo y del Congreso, con las necesidades mínimas de los sectores más desprotegidos, cuando éstos piden el auxilio de los jueces.





Dicha pauta permite descalificar judicialmente aquellas medidas que aparecen como insuficientes o inadecuadas para cumplir con la garantía mínima e indispensable de cumplimiento de la manda constitucional. Es decir, aquellas que no llegan a brindar una respuesta que atienda de manera bastante la situación de vulnerabilidad y la condición social de las personas involucradas. Lo contrario implicaría que el Poder Judicial sustituya al Poder Legislativo y al Poder Administrador en el diseño e implementación de las políticas y prestaciones, tendientes a dotar de eficacia a los derechos fundamentales que consagran obligaciones positivas a cargo del Estado. Ello en detrimento del principio de separación funcional del poder, que surge de la forma republicana de gobierno (art. 1° de la CN).

11. Descripto el alcance de la revisión judicial, corresponde determinar si el Ministerio accionado, a través del dictado de la Resolución N° 933/24, incurrió en una ilegalidad o arbitrariedad manifiesta que justificaría la procedencia de la presente acción de amparo colectivo. Al respecto, la actora plantea su inconstitucionalidad por resultar contraria a los derechos de preservación de la integridad física, protección especial de las niñas y niños y el principio de desarrollo federal armónico y equilibrado en todo el territorio nacional. Consecuentemente, requiere el dictado de un nuevo acto que regule el financiamiento nacional para la construcción de CDIs, priorizando a las niñas y niños que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad.

Cabe inicialmente señalar que el control de constitucionalidad de las normas es uno de los fines supremos del Poder Judicial de la Nación, y que la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es un acto de suma gravedad institucional y una de las más delicadas funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, razón por la cual debe ser considerada como última *ratio* del orden jurídico (CSJN, Fallos: 319:3148; 321:441; 322: 1349, entre otros) y sólo debe ejercerse cuando la repugnancia con la cláusula constitucional es





manifiesta y la incompatibilidad es inconciliable (CSJN, arg. Fallos: 322:842 y 919).

Asimismo, la declaración de inconstitucionalidad sólo será procedente cuando no exista la posibilidad de una solución adecuada del juicio por otras razones que las constitucionales comprendidas en la causa (C.S.J.N, “Mill de Pereyra”, Fallos: 324:3219, considerando 10 y su cita; asimismo, “Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra el Ejército Argentino s/ daños y perjuicios”, Consid. 14, Fallos: 335: 2333 y “Biosystems SA C/ EN-M° Salud- Hospital Posadas s/ contrato administrativo”, (ap. V del Dictamen Fiscal), del 11 de febrero de 2014; B. 674. XLVII).

En este marco, no puede perderse de vista que la Resolución 933/24 tiene naturaleza jurídica de acto administrativo de alcance general; por tanto, independientemente de su conformidad con el plexo constitucional y convencional, aquélla debe también cumplir con los recaudos esenciales previstos en el art. 7° de ley 19.549. De esta forma, nada impide analizar la juridicidad de la actuación de la demandada - examen de adecuación de los elementos esenciales del acto a las normas legales o reglamentarias que condicionaban su dictado- sin necesidad de ingresar en lo que constituye la última *ratio* del ordenamiento jurídico, máxime teniendo en cuenta que sólo debe acudir a aquélla cuando la repugnancia de la norma inferior con la calificada de suprema sea manifiesta y la incompatibilidad inconciliable (cfr. CSJN, Fallos: 285: 322, entre muchos otros).

12. Así las cosas, corresponde analizar si la resolución impugnada reúne los requisitos esenciales para la validez de todo acto administrativo. Al respecto, es menester señalar que la validez de la resolución se encuentra supeditada al cumplimiento de una serie de recaudos previstos en el art. 7° de la ley 19.549 que deben concurrir sin vicios o defectos (Comadira, Julio R., “Derecho Administrativo”, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 36). Entre ellos, descuella, por su importancia de cara a la vigencia irrestricta de la tutela administrativa efectiva, la juridicidad y la buena administración (art. 1° bis LNPA), el



recaudo de la motivación. Al respecto, el art. 7 inc. e) de la referida ley establece: *“Son requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes... Deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo”*.

La motivación es la explicitación de la causa, esto es: la declaración de cuáles son las razones y las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a dictar el acto; es la exteriorización de las razones que justifican y fundamentan su emisión; es indispensable para poder apreciar si se ha satisfecho la finalidad prevista en la norma que otorga facultades al órgano para dictar el acto en cuestión; aparece, así, como una necesidad tendiente a la observancia del principio de legalidad y constituye un requisito referido a la razonabilidad - artículos 7 -inciso e)- y 14 de la Ley Nº 19.549- (cfr. Hutchinson, Tomás, “Régimen de Procedimientos Administrativos. Ley 19.549”, 6º edición, editorial Astrea, págs., 89/90).

En este sentido, la Sala III de la Excma. Cámara del Fuero tiene dicho que *“desde una perspectiva general, corresponde indicar que el acto administrativo se inserta en la serie procedimental que muestra un carácter complejo y debe conformarse a etapas obligatorias; el procedimiento administrativo se erige en instrumento legitimador de la Administración en cuanto poder activo de un Estado democrático habida cuenta de su carácter no representativo; constituye el cauce de una relación personal, objetiva, imparcial y pública entre la Administración y los ciudadanos que, en cuanto configura un determinado comportamiento administrativo equitativo, contribuye a legitimar la acción administrativa frente a la comunidad ... La objetividad se presenta como una directiva funcional de la Administración cuyo sentido ha sido develado acudiendo a hacerla equivalente en el plano estático a “eficiencia indiferente”, lograda fórmula para referirse a la neutralidad política de la Administración. El principio de objetividad se ha vinculado con la función de control de la actividad material y técnica de la Administración y, especialmente, con*





*otro conjunto de técnicas tendientes a asegurar el correcto uso de las potestades administrativas y la ponderación de todos los intereses sobre los que éstas han de incidir, técnicas entre las cuales hay que situar el procedimiento administrativo en su conjunto. La funcionalidad del mencionado principio de objetividad conlleva la exigencia de una exacta ponderación de los intereses en juego y ésta exige una posición y actuación imparcial de la Administración y la formulación de un criterio razonable de decisión, mediante la debida y expresa motivación...”* (cfr. CNACAF, Sala III, “La Nena Cooperativa de Trabajo Limitada c/ INAES s/ cooperativas ley 20.337-art. 103”, 26/3/24).

Finalmente, no puede obviarse que “*Los requisitos de causa y motivación del acto administrativo -sin perjuicio de los restantes- se apoyan en la máxima republicana que sostiene a nuestro sistema de gobierno, constituyen una interdicción a la eventual arbitrariedad administrativa y, además, representan una garantía para que el particular pueda ejercer en forma plena la defensa de sus derechos e intereses*” (cfr. CSJN, “Roa Restrepo”, Fallos 344:1013, voto concurrente del juez Rosatti).

13. En esta línea de pensamiento, el deber de motivación suficiente no escapa a los actos de alcance general como lo es la Resolución N° 933/24. Dicha conclusión puede sostenerse a partir de la jurisprudencia del Máximo Tribunal.

En efecto, la CSJN tiene dicho que “... *no puede sostenerse válidamente que el ejercicio de facultades discrecionales, por parte de un órgano administrativo lo exima de verificar los recaudos que para **todo** acto administrativo exige el arto 7° de la ley 19.549, entre ellos la motivación suficiente*” (el resaltado me pertenece, cfr. CSJN, “Scarpa”, Fallos 342:1393, “Schnaiderman”, Fallos: 331:735).

Asimismo, a fin de determinar la razonabilidad de un reglamento (Resolución N° 957/81) que exigía determinadas condiciones físicas para cursar el profesorado de geografía, la Corte Federal evaluó, con remisión al dictamen de la PGN, “... *las razones tenidas en*





*cuenta al fijar tales pautas, a fin de que el juzgador pueda valorarlas en el ejercicio de su contralor” y, en función de las “... escuetas argumentaciones” descalificó por irrazonable al referido reglamento (cfr. CSJN, “Almirón”, Fallos 305:1489).*

De igual forma, la CSJN invalidó un reglamento por cuanto limitaba garantías constitucionales *“... sin apoyo en motivos concretos y suficientes, o con una extensión que sobrepasa notablemente los alcances que pudiese demandar el logro del propósito buscado por su intermedio”* agregando que *“En un estado de derecho, la sola invocación de ‘razones de seguridad’, sin un andamiaje objetivo que lo motive, no puede justificar nunca la privación del goce de los derechos constitucionales”* (cfr. CSJN, “Dessy”, Fallos 318:1894, voto concurrente de los jueces Fayt, Petracchi y Boggiano).

Por otro lado, también en el ámbito de la Procuración del Tesoro de la Nación se ha sostenido que *“ todo acto del Estado debe tener justificación y que los emanados en ejercicio de facultades discrecionales exigen que sea adecuada”* (cfr. Dictámenes PTN, 185: 188) en tanto *“La motivación de una decisión adoptada por una autoridad pública debe considerarse inherente a la forma de gobierno que nos rige. Es por ello que la falta de fundamentos permite -en ciertas circunstancias- calificar de acto arbitrario y, por lo tanto, susceptible de ser anulado”* (cfr. Dictámenes PTN, 191:25, 84: 154, 103:105, entre otros).

En la misma tesitura, la doctrina nacional clásica del derecho administrativo ha insistido que los actos de alcance general constituyen una especie del género acto administrativo y, por lo tanto, esos actos de alcance general deben cumplir con el recaudo del art. 7 inc. e) de la LNPA (cfr. Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, 4ta Edición actualizada, Tomo II, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1993, p. 226/227; en igual sentido, Sacristán Estela B., *“La motivación como requisito esencial del acto administrativo”* publicado en AAVV, *Acto administrativo y reglamento*, jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Rap, Buenos Aires, 2002, ps. 65/92; en el ámbito del derecho





constitucional, cfr. Bidart Campos, Germán, *El Derecho Constitucional del Poder*, Tomo II, Buenos Aires, Ediar, 1967, p. 79).

En la misma línea, Diez ha sostenido que “... si bien el contenido general de los reglamentos puede hacer más difícil su fundamentación minuciosa, ello no autoriza a sostener que para la emisión de actos de esa índole pueda prescindirse del requisito de la adecuada motivación. Por el contrario, podría sostenerse incluso que la aptitud de los reglamentos para producir efectos respecto de una generalidad de situaciones jurídicas, justificaría un mayor rigor en la exigencia de la motivación” (cfr., Diez, Horario P., *Reglamentos- Su impugnación en el procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998, p. 42).

Asimismo, Coviello concluye que “de la lectura del texto nacional [ley 19.549] se extrae la imperatividad de que todos los actos administrativos, de alcance individual o general, estén motivados” (cfr. Coviello, Pedro J.J., “*La motivación del acto administrativo como medio de control judicial del ejercicio de las potestades discrecionales*”, publicado en el AA.VV, *El control de la actividad estatal*, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA, Buenos Aires, 2016, p. 140).

Finalmente, Cassagne destaca que “la motivación aparece como una necesidad tendiente a la observancia del principio de legalidad en la actuación de los órganos estatales y que desde el punto de vista del particular o administrado traduce una exigencia fundada en la idea de una mayor protección de los derechos individuales, ya que de su cumplimiento depende que el administrado pueda conocer de una manera efectiva y expresa los antecedentes y las razones que justifiquen el dictado del acto”, agregando que “una interpretación literal [de la ley de Procedimientos Administrativos] conduce a sostener que la obligación genérica de motivar los actos administrativos rige para todos los supuestos, sin excepción” (cfr. Cassagne, Juan Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, 14 edición actualizada y ampliada, Tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2024, p. 671; en el



mismo sentido, Tawil, Guido S., Monti, Laura M, *La motivación del acto administrativo*, Depalma, Buenos Aires, 1998, p. 59).

Para más, en el derecho comparado español, a partir del principio de interdicción de la arbitrariedad de todos los poderes públicos (art. 9.3 de la Constitución Española), se plantea la necesidad de motivación de los reglamentos, ya que de otro modo serían arbitrarios, que es tanto como decir inconstitucionales. En esta línea, la Sala Contencioso Administrativo 3 del Tribunal Supremo de España ha sostenido que *“El principio de interdicción de la arbitrariedad supone la necesidad de que el contenido de la norma no aparezca carente de fundamentación objetiva, no resulte incongruente o contradictorio con la realidad que se pretende regular, ni con la ‘naturaleza de las cosas’ o la esencia de las instituciones”* (cfr. STS del 27 de octubre de 2015 en el marco del recurso contencioso administrativo núm. 356/2014). Asimismo, ha aseverado que *“el ejercicio de la potestad reglamentaria... puede incorporar contenidos diversos al producto normativo en que se concreta, dentro de los márgenes que permite los principios de reserva de ley, legalidad y relación de jerarquía normativa, pero es preciso que dicho contenido tenga una fundamentación objetiva por exigencia derivada del art. 9.3 CE... y es que la motivación, por las que se hacen explícitas las razones de la ordenación, es garantía de la propia legalidad, ya que, incluso, la razonabilidad, al menos como marco o límite externo a la decisión administrativa válida, sirve de parámetro para el enjuiciamiento del Tribunal y puede justificar, en su caso, la anulación de la norma reglamentaria”* (STS del 16 de junio de 2003 en el marco del RJ 2003/5681).

En el plano doctrinario comparado también se ha argumentado que la sumisión plena de las disposiciones reglamentarias al derecho y los principios generales incluidos *“... exige valorar, para decidir sobre la validez de los reglamentos, la existencia de las circunstancias de hecho en que se fundan, la apreciación de las mismas, las respuestas que la norma prevé, de modo que sean las más idóneas y proporcionales, la adecuación de las*





medidas que se adoptan para los fines que efectivamente se persigue, [y] la razonada explicación de los motivos en que se fundamenta la norma reglamentaria” (cfr. Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. El reglamento*, Tomo VII, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, p. 321/322).

Por último, no puede soslayarse que existe una dimensión procedimental de los derechos fundamentales que enfatiza justamente la función tuitiva del procedimiento plasmada en la existencia de derechos subjetivos procedimentales y que aportan al Derecho Administrativo una especial sensibilización en relación con las consecuencias de la actuación pública (Cfr. Schmidt Assmann, Eberhard, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 76/77 y 79).

14. A partir de estos antecedentes jurisprudenciales y doctrinarios, es indudable que la autoridad administrativa demandada cuenta con amplio margen para tomar decisiones en materia de administración, reasignación presupuestaria y priorización de obras públicas, en el ejercicio autónomo de las competencias discrecionales derivadas de la normativa aplicable antes reseñada. Empero, aun dentro de ese amplio margen, las decisiones deben estar motivadas y sustentadas en el régimen legal aplicable, ya que uno de los recaudos elementales que exige nuestro sistema constitucional para que toda conducta estatal sea legítima es la motivación (cfr. CNACAF, Sala II, “Florentín, Francisco Javier c/ EN- M° de Seguridad- GN s/ personal militar y civil de las FFAA y de seg.”, 14/2/23).

En esta línea, la CSJN ha considerado que la mención expresa de las razones y los antecedentes fácticos y jurídicos determinantes de la emisión del acto tiende a garantizar una eficaz tutela de los derechos individuales, de modo que las personas particulares puedan acceder a un efectivo conocimiento de los motivos y los fundamentos que llevaron a la Administración al dictado de un acto que interfiere en su esfera jurídica, en función de un adecuado control frente a la arbitrariedad y del pleno ejercicio del derecho de defensa (cfr. CSJN, “Glibota”, Fallos 344:3573,





“Goldemberg”, 322:3066; CNACAF, Sala II, “Zizzeta Vicente c/ EN- M° Seguridad PFA s/ daños y perjuicios”, 2/5/23). Por añadidura, el Alto Tribunal sostuvo reiteradamente que *“si bien no existen formas rígidas para el cumplimiento de la exigencia de motivación explícita del acto administrativo, la cual debe adecuarse, en cuanto la modalidad de su configuración, a la índole particular de cada acto administrativo, no cabe la admisión de fórmulas carentes de contenido, de expresiones de manifiesta generalidad o, en su caso, circunscribirla a la mención de citas legales, que contemplan una potestad genérica no justificada en los actos concretos”* (cfr. CSJN, “González Vilar”, Fallos 314:625; “Silva Tamayo”, Fallos 334:1909).

En el ámbito supranacional, la Corte IDH también ha reconocido la importancia de la motivación como recaudo esencial de validez de los actos de las autoridades administrativas. En efecto, el Tribunal Interamericano ha sostenido que el deber de motivación es una de las *“debidas garantías”* incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar los derechos a un debido proceso y de acceso a la justicia, en relación con el artículo 25 de la Convención, reconociendo expresamente que *“... Las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En este sentido, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad”* (cfr. Corte IDH, caso “Perrone y Preckel vs. Argentina”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de octubre de 2019, Serie C n° 385, párr. 120; caso “Mina Cuero Vs. Ecuador”, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de septiembre de 2022, Serie C n° 464, párr. 94, entre otros).

La falta o deficiencia de motivación impide conocer si *ex ante* se ha efectuado un adecuado control de convencionalidad, siendo este control una obligación de **todas** las autoridades estatales (cfr. Corte IDH. Caso Gelman





Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, párr. 66; Corte IDH. Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr. 139; Corte IDH. Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429, párr. 198; Corte IDH. Caso Barbosa de Souza y otros Vs. Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2021. Serie C No. 435; párr. 204).

Cabe enfatizar que el cabal cumplimiento de las obligaciones de procedimiento (vgr., dictamen jurídico motivado, informes técnicamente fundados) poseen una centralidad decisiva para la adecuada tutela de los derechos en juego. Ello así, pues “la Administración debe interpretar, aplicar e incluso completar las normas... conforme a los derechos fundamentales. Cuanto más difícil y complicada sea una decisión, mayores exigencias deben residenciarse en la configuración del procedimiento” (cfr. Maurer, Hartmut, *Derecho administrativo. Parte general*, Marcial Pons, Madrid, 2011, p. 479).

15. Dicho lo anterior, mediante la Resolución 933/24, el Ministerio de Economía fijó una serie de lineamientos respecto de los convenios que se encuentren en curso de ejecución en el marco de los programas o planes que se detallan en el Anexo I (IF-2024-87162929-APN-SOP#MEC) - entre los que se encuentra el Programa de Infraestructura de CDIs-. En resumidas cuentas, la resolución define tres tipos de supuestos: 1) incumplimiento de la provincia, municipio y/u otro ente ejecutor a las obligaciones asumidas en los convenios; 2) cumplimiento de la Provincia, Municipio y/u otro Ente Ejecutor a las obligaciones asumidas en el convenio respectivo; y 3) convenios que decidan seguir ejecutándose. En el supuesto 1) debe corroborarse si se adoptaron las medidas pertinentes para procurar la corrección de la irregularidad y, eventualmente, recuperar los fondos correspondientes y resolver el convenio por culpa. En el supuesto 2) debe analizarse la viabilidad de que la





provincia, municipio o ente ejecutor asuma el financiamiento de la obra sin asistencia financiera por parte de entes del Sector Público Nacional en los términos de lo previsto en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 y, en caso, de que el ente no acepte o no resulte viable debe determinarse - con carácter restrictivo y fundado- la conveniencia o no de continuar con la ejecución del convenio. En el supuesto 3), la obras que decidan seguir ejecutándose deben concluirse en el plazo máximo de 120 días contado desde la entrada en vigencia de la resolución impugnada. Luego de los seis meses posteriores al cumplimiento de dicho plazo, quedan sin efecto los programas o planes, salvo que se lo prorrogue mediando razones fundadas.

A fin de fundar estos nuevos lineamientos, el Ministerio de Economía se limitó a mencionar la necesidad de adoptar medidas tendientes a lograr “... *una mayor eficiencia y eficacia en la gestión del Estado Nacional*”, “... *superar la situación de emergencia creadas por las excepcionales condiciones económicas y sociales que la Nación padece, especialmente, como consecuencia de un conjunto de decisiones intervencionistas*”. En función de ello, razonó que es necesario dejar sin efecto determinados programas “... *que no responden a los criterios de eficiencia en el funcionamiento del sector público que este contexto requiere*”.

En este contexto, a mi modo de ver, el Ministerio de Economía sólo cumplió formalmente con su deber constitucional, convencional y legal de fundar y explicar sus decisiones y, en particular, como ocurre en este caso, aquellas que tienen incidencia en el ámbito de los derechos de cuidado de un colectivo altamente vulnerable como son los niñas y niños de 45 días a 4 años que carecen de infraestructura de cuidados disponibles en el territorio en que se residen. En efecto, dado el especial marco protectorio que reciben estos derechos, las argumentaciones dadas por la accionada no resultan suficientemente adecuadas para considerar *prima facie* que las medidas hayan sido cabalmente motivadas.





La demandada se limitó a invocar un contexto generalizado de emergencia creado por condiciones económicas excepcionales que, según dice, es producto de un conjunto de decisiones intervencionistas. Ahora bien, la falla motivacional radica en que la autoridad administrativa omitió efectuar una ponderación concreta entre la finalidad esgrimida - mayor eficiencia y eficacia en la gestión del Estado Nacional-, las medidas adoptadas para alcanzarla, y la entidad de los derechos fundamentales que eventualmente resulten afectados por las medidas dispuestas.

Asimismo, mediante la Resolución 933/24, la accionada implementó un criterio de priorización de la inversión pública por el cual las obras proyectadas bajo este programa fueron transferidas a las órbitas provinciales y municipales. No obstante, omitió considerar en la motivación que la sanción de la ley 26.233 atendió específicamente a las asimetrías territoriales que perpetúan la inequidad estructural desde la primera infancia. De allí que la creación de los CDIs responda a la imperiosa necesidad de reducir las brechas sociales y territoriales en materia del derecho al cuidado de niños y niñas de entre 45 días y 4 años de edad. Este claro contrapunto exigía por parte de la demandada una mayor carga argumentativa, dado que la política pública de origen pretendió, justamente, evitar que el derecho al cuidado de este colectivo de extrema vulnerabilidad quedara supeditado a la capacidad presupuestaria o discrecionalidad de las distintas jurisdicciones locales. Por otra parte, la resolución impugnada tampoco se refirió respecto del principio de intangibilidad de los fondos destinados a la niñez, adolescencia y familia establecidos en el presupuesto nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 72 de la ley 26.061.

En tales condiciones, la naturaleza de los derechos aquí en juego exigía un **deber reforzado de motivación**, máxime cuando, como dije arriba, esos derechos gozan de preferente tutela tanto por la Constitución Nacional como por los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Ello, en el entendimiento de que *“Los derechos fundamentales son reglas que permiten distribuir*





*la carga de la argumentación: quien quiera limitar o restringir un derecho fundamental tiene la carga de dar las razones para hacerlo, ya sea en la elaboración de la ley o en el juzgamiento judicial” (cfr. CSJN, “Sociedad Rural Argentina c/ Estado Nacional - Poder Ejecutivo s/acción meramente declarativa”, 21/08/2013, Fallos: 336:1283, voto disidente del juez Lorenzetti); por tanto, “... quien pretenda restringir el derecho, tiene la obligación de buscar primero los modos alternativos que puedan existir para evitar esa restricción pues, constituye una regla esencial del sistema, que cualquier limitación a los derechos fundamentales debe ponderar el criterio de la menor restricción posible a través del medio más idóneo disponible para asegurar la eficacia en la obtención de la finalidad perseguida” (CSJN, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Fallos 344:809, 4/5/21, voto concurrente del juez Lorenzetti).*

Además del deber reforzado de motivación incardinado en la consideración de las especiales condiciones de vulnerabilidad social del colectivo involucrado, cobra especial importancia también el principio de progresividad o no regresión en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Como tiene dicho la CSJN, éste no solo es un principio arquitectónico de los derechos humanos, sino también una regla que emerge de las disposiciones de nuestro propio texto constitucional en la materia (cfr. CSJN, Fallos: 338:1347; 331:2006, voto de los jueces Lorenzetti, Fayt y Zaffaroni; 328: 1602, voto del juez Maqueda 327:3753, voto de los jueces Petracchi y Zaffaroni). En este mismo sentido, el Máximo Tribunal recordó que el principio de la progresividad de los derechos sociales, que tiene su base - entre otras disposiciones- en el art. 75, incisos 19, 22 y 23 de la C.N, 26 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH) y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), tiene por función evitar el retroceso de aquello que es conducente al logro de la justicia social. Por ello, refirió que todo Estado





Parte del PIDESC se compromete a adoptar medidas para alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos, puntualizando que aquellas de carácter deliberadamente retroactivo requerían la consideración más cuidadosa y deben justificarse plenamente, derivándose una fuerte presunción contraria a que las medidas regresivas sean compatibles con el Pacto, sobre todo cuando su orientación no es otra que la mejora continua de las condiciones de existencia. Destacó además que el artículo 75, inciso 23, de la Constitución Nacional fortalece la vigencia del principio de progresividad, descalificando todo accionar gubernamental que en la práctica de un resultado regresivo en el goce efectivo de los derechos (cfr. CSJN, Fallos: 331:250).

De acuerdo con este criterio, cabría concluir que no se trata de una prohibición absoluta, toda vez que deja abierta la posibilidad de dictar una disposición legal que **justificadamente** retrograde un derecho, esto es, que la medida restrictiva de derechos esté debidamente motivada.

Justamente esto es lo que no ocurre en estas actuaciones. La autoridad administrativa no consideró cuidadosa y plenamente las consecuencias gravosas derivadas de la implementación de las medidas de "reorganización estratégica de la gestión de la obra pública" en el derecho al cuidado del colectivo vulnerable actor. Al respecto, como lo tiene dicho el Máximo Tribunal con cita del Comité DESC las llamadas "*medidas de ajuste*" derivadas de "*crisis económicas*" y una "*grave escasez de recursos*", hacen que los esfuerzos de las autoridades por proteger los derechos económicos, sociales y culturales adquieran una urgencia "*mayor, no menor*". Y, por el otro, que la "*protección*" de las "*capas vulnerables de la población*" es, precisamente, "*el objetivo básico del ajuste económico*" (cfr. CSJN, "ATE", Fallos 336:672, con cita del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 2 -párr. 9-; asimismo: Nros. 5 -párr. 10-, 6 -párr. 17-, 12 -párr. 28-, 14 -párr. 18-, entre otras). Por añadidura, la Corte Federal tiene dicho que "... *las carencias presupuestarias, aunque dignas de tener en cuenta, no pueden justificar transgresiones de*





*este tipo. Privilegiarlas sería tanto como subvertir el Estado de Derecho y dejar de cumplir los principios de la Constitución y los convenios internacionales que comprometen a la Nación frente a la comunidad jurídica internacional, receptados en el texto actual de aquella” (cfr. CSJN, “Badín, Rubén”, Fallos 318:2002).*

16. En otro orden de cosas, el argumento brindado por la representación estatal en punto a que no existe un abandono de políticas de desarrollo infantil sino una reestructuración para una implementación más eficiente y sostenible en el tiempo a partir de la transferencia de las obras a la órbita de las jurisdicciones correspondientes no resulta suficiente para justificar la Resolución 933/24. En efecto, no parece prudente que los titulares de derechos fundamentales de estas actuaciones deban sufrir las consecuencias de las desinteligencias que existan entre las distintas jurisdicciones intervinientes en el desarrollo de los programas. En este contexto, las obligaciones a cargo de las autoridades locales no implican desconocer el deber de coordinación con el Estado Nacional, el que debe acudir en forma subsidiaria, de manera de no frustrar los derechos del colectivo amparista. En suma, frente al énfasis puesto en los tratados internacionales para preservar el derecho al cuidado del “grupo vulnerable” que se presenta en el *sub lite*, el Estado Nacional no puede desentenderse de sus deberes haciendo recaer el mayor peso de las obligaciones debidas en otras jurisdicciones, pues lo fundamental es que, conforme al régimen legal, este debe asistirlo (cfr. CSJN, *mutatis mutandi*, Fallos: 329:2552; 345:1481, disidencia del juez Lorenzetti).

17. Así, las escuetas consideraciones del acto en crisis dan cuenta que la autoridad administrativa no se expidió de manera concreta y circunstanciada sobre el grado de afectación que la decisión adoptada podría provocar en los derechos del colectivo altamente vulnerable afectado.

De esta forma, el déficit motivacional en el que incurrió la accionada radica en haberse basado exclusivamente en fórmulas sacramentales sin ponderar





adecuadamente el sustrato fáctico de su decisión y cómo las distintas medidas adoptadas en la resolución ministerial podrían impactar sobre el ejercicio de los derechos constitucionales en juego arriba detallados, de manera que esas consideraciones genéricas y abstractas -emergencia derivada de situaciones económicas excepcionales, intervencionismo estatal, eficiencia y eficacia en la gestión pública- podrían resultar aplicables a cualquier caso por igual respecto de cualquier medida sin ofrecer, por el contrario, una explicación razonada y concreta de las circunstancias y de los intereses que están en juego en el presente caso.

Para más, aún si hipotéticamente se pretendiera integrar la motivación del acto con las manifestaciones vertidas por la representación estatal en el informe del art. 8° de la ley de amparo, la carencia motivacional permanece. En efecto, allí se alude a que las decisiones impugnadas obedecen a *“un análisis objetivo y responsable de la situación fiscal del país”* a fin de garantizar *“la sostenibilidad de las finanzas públicas y la asignación eficiente de recursos”*; por ello, no constituyen un *“desmantelamiento”* sino una *“reorganización estratégica de la gestión de la obra pública”* a partir de la *“transferencia de las obras a la órbita de las jurisdicciones correspondientes”* (cfr. pto. III y IV).

Como puede advertirse, las mismas apreciaciones que fueron mensuradas para justificar el déficit motivacional del acto en crisis valen para lo considerado por la accionada en el informe del art. 8° de la ley de amparo producido en estas actuaciones judiciales.

Por añadidura, no puedo dejar de señalar que fue la propia demandada quien ofreció como prueba informativa el libramiento de un oficio a las áreas técnicas pertinentes para que den cuenta de los fundamentos técnicos, económicos y administrativos de la decisión presupuestaria impugnada (cfr. pto. VII. B) y, en oportunidad de contestarlos, la Oficina Nacional de Presupuesto se limitó a mencionar que *“... es el propio Ministerio de Economía el responsable de la administración y ejecución de los créditos presupuestarios asignados. En virtud de ello, cualquier*





*información referida a los fundamentos y criterios que sustentaron las modificaciones presupuestarias efectuadas debería ser requerida a la citada cartera ministerial".* En ese contexto, ante la insuficiencia de la prueba informativa producida, la actora, este Ministerio Público Fiscal y el tribunal interviniente requirieron en más de una oportunidad que la accionada acompañe el documento administrativo que dé cuenta de los fundamentos técnicos/administrativos que fueron utilizados para las modificaciones presupuestarias efectuadas y que, a criterio de la actora, impactaron negativamente en el Programa de Creación de los CDIs. Con todo, la accionada no lo satisfizo, circunscribiéndose a sostener la existencia del principio de descentralización operativa establecido en la ley 24.156.

Sobre este punto, el Máximo Tribunal ha señalado que la trascendencia "*...de las actuaciones administrativas como elemento de prueba -frecuentemente el principal- hace que la no presentación del expediente administrativo pueda incluso constituir una presunción en contra de la administración (arts. 163, inc. 5º, in fine y 388 in fine del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), salvo que ella se deba a razones de fuerza mayor, pero claramente dicha orfandad probatoria no puede constituir una presunción favorable a quien la provocó"* (cfr. CSJN, Fallos: 342:2051, CAF 065351/2014/1/RH001 Recurso Queja Nº 1 - ACEITERA GENERAL DEHEZA SA c/ EN-M ECONOMIA-UCESCI s/AMPARO POR MORA, del 12/11/2019, en especial cons. 5º).

18. El modo en que se dictamina es conteste con lo sostenido por el Máximo Tribunal en cuanto a que "*... no es función de la jurisdicción determinar qué planes concretos debe desarrollar el gobierno"* (cfr. CSJN, Fallos: 335:452), ni importa la sustitución de la Administración en la determinación de las políticas y en la aplicación de criterios de oportunidad, mérito o conveniencia en cuestiones que presentan un importante contenido técnico, reemplazado así la actividad del organismo competente mediante directivas concretas que se traducen en una suerte de programa. En este sentido, la opinión de este Ministerio Público no implica





la ordenación de un gasto no presupuestado ni la alteración de la programación financiera diseñada por el Legislador. Asimismo, tampoco importa el diseño o modificación de políticas públicas reservadas a las esferas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en tanto excede la órbita de actuación que la Constitución Nacional confiere al Poder Judicial la facultad de autorizar, modificar o sustituir partidas del Tesoro Nacional.

Simplemente - y no por ello menos importante- en esta opinión se enfatiza que el recaudo de debida motivación constituye una interdicción a la eventual arbitrariedad administrativa y, además, representa una garantía para que el particular pueda ejercer en forma plena la defensa de sus derechos e intereses. En otras palabras, al exigir a la Administración que justifique y funde racionalmente sus decisiones, no se está haciendo otra cosa que cumplir con el equilibrio que exige la Constitución Nacional entre la tutela de los derechos por ella reconocidos y la acción administrativa, subordinada a la juridicidad, debido proceso adjetivo y sustantivo (cfr. artículos 1º, 14, 18, 19, 28, 31, 33 y cctes. Constitución Nacional; y CSJN, Fallos: 344:1013).

Como corolario de lo expuesto, cabe concluir que la debida fundamentación mediante la motivación de todo acto estatal (sentencia, ley o acto administrativo particular o general) asegura la forma republicana y democrática de gobierno, en tanto posibilita al ciudadano conocer y efectuar el control de las razones del obrar del juez, del legislador o de la administración, y coadyuva a realizar los principios de eficacia, eficiencia y buena administración (cfr. Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, “Buen gobierno, buena administración y transparencia”, publicado en Conte-Grand, Julio (dir.), Justicia y Administración: hacia un Gobierno Abierto, IJ Editores, Buenos Aires, 2025).

En las condiciones expuestas, la solución a la que se arriba es la que mejor se compadece, por un lado, con el ejercicio de las facultades propias de la Administración Pública en materia de determinación de políticas públicas y, por otro, con la necesidad de resolver los conflictos que



atañen a los niñas y niños a la luz del principio del interés superior del niño, en tanto sujetos de tutela preferente (cfr. CSJN Fallos: 328:2870; 341:1733 y CSJ 2209/2019/CS1 “L.,M. s/ abrigo”, sentencia del 7 de octubre de 2021). De esta manera, explica el Máximo Tribunal, “... *la consideración del referido interés superior debe orientar y condicionar toda decisión de los tribunales llamados al juzgamiento de los casos que involucran a los infantes en todas las instancias... Ello así, pues los niños tienen derecho a una protección especial que debe prevalecer como factor primordial de toda relación judicial, de modo que ante un conflicto de intereses de igual rango, el interés moral y material de los infantes debe tener prioridad por sobre cualquier otra circunstancia que pueda presentarse en cada caso en concreto, aún frente al de sus progenitores... La configuración de ese ‘interés superior’ exigirá examinar en cada caso las particularidades del asunto y privilegiar, frente a las alternativas posibles de solución, aquélla que contemple -en su máxima extensión- la situación real del infante. Este Tribunal ha subrayado con especial intensidad que aquel principio no puede ser aprehendido ni entenderse satisfecho sino en la medida de las circunstancias particulares comprobadas en cada caso, desde que de lo que se trata es de alcanzar la máxima certidumbre respecto del modo como mejor se lo satisface...*” (cfr. CSJN, B., E.M. s/ reservado s/ adopción s/ casación”, 21/10/2021).

19. Acreditada la ilegitimidad manifiesta por un déficit insuperable en la motivación de la Resolución 933/24 (art. 7 inc. e) y art. 14 ap. B, inc. iv) de la ley 19.549) y recordando el principio meridiano consistente en que “jamás se debería lograr un crecimiento económico a costa de una reducción de los derechos básicos” (Häberle, Peter, *Pluralismo y Constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 178), V.S. debería hacer lugar a la presente acción de amparo.

Dejo en estos términos contestada la vista conferida.

