




## PODER JUDICIAL DE CÓRDOBA

EXPEDIENTE: 9171829 -  - CABRERA, CESAR FERNANDO, C/ PROVINCIA DE CÓRDOBA - ACCION  
DE AMPARO COLECTIVO

**DICTAMEN RJE N°: 5**

**AUTOS: “Cabrera, César Fernando c/ Provincia de Córdoba – Amparo Colectivo – Expte. N° 9171829”.**

**Excmo. Tribunal Superior:**

I. VE corre vista a este Ministerio Público en el trámite del recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de los decretos de fecha 28/04/2020 y concedido mediante proveído del 05/05/2020, todos dictados por la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Tercera Nominación de esta ciudad de Córdoba.

El traslado fue ordenado por medio del decreto de fecha 13/05/2020 obrante en el expediente electrónico donde se sustancia la causa.

### **II. Antecedentes del caso**

Con fecha 20/04/2020, César Fernando Cabrera interpuso acción de amparo colectivo en contra del Poder Ejecutivo de la Provincia de Córdoba, peticionando que se declare la nulidad de la Resolución N° 86 del 31/03/2020 emanada del Ministerio de Promoción del Empleo y Economía Familia, en lo atinente al PIP (Programa de Inserción Profesional), en tanto dispone “la suspensión de los Programas de Empleo PPP, PIP, POR MI y PILA, en ejecución en el ámbito de este Ministerio de Promoción del Empleo y de la Economía Familiar, desde el 1 de abril de 2020, y por el plazo de tres (3) meses y/o hasta que las prácticas de entrenamiento en

ambiente trabajo se puedan realizar sin riesgo para la salud de los beneficiarios. Durante el periodo que dure la suspensión de los programas señalados los beneficiarios de éstos, no percibirán la asignación estímulo correspondiente”.

Asimismo, solicitó que se ordene a la demandada que continúe en la ejecución del programa PIP, realice los pagos correspondientes en favor de todos sus beneficiarios, sin perjuicio del cumplimiento por parte de éstos de las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio dispuestas por las autoridades competentes.

El amparista invocó poseer legitimación activa para demandar en carácter de afectado directo, por ser beneficiario del "Programa de Inserción Profesional" integrante del "Programa Provincial de Promoción del Empleo" creado por Decreto 840/2016, habiendo sido designado para realizar su práctica profesional en Barrandeguy Hnos. SRL, con domicilio en Urquiza N° 140 de la localidad de Alta Gracia.

A su vez, manifestó accionar en representación de toda la clase conformada por los beneficiarios actuales del mencionado programa, en los términos del artículo 43 de la CN. En función de ello, requirió que se imprima a la presente acción de amparo el trámite de proceso colectivo en los términos del Acuerdo Reglamentario Nro. 1499 Serie “A” de fecha 06/06/2018 dictado por el TSJ.

En su presentación, pidió como medida cautelar que se disponga la suspensión de los efectos de la resolución objeto de la impugnación, hasta tanto se dicte sentencia definitiva.

Recibida la demanda, el tribunal interviniente habilitó el receso judicial extraordinario dispuesto por AR N° 1620, Serie "A" dictado por el TSJ con fecha 16/03/2020 y sus sucesivas prórrogas (AR N° 1621, Serie "A" de fecha 31/03/2020; y AR N° 1622, Serie "A" del 12/04/2020). Seguidamente corrió vista a la Fiscal de Cámara en lo Contencioso Administrativo atento haberse planteado la acción en clave colectiva y haberse cumplimentado el inc. h) del art. 2° del Anexo II del AR N° 1499, Serie "A", del 06/06/2018. Finalmente certificó que tras la consulta del Registro Informático para la Registración Digital

y Única de los Procesos Colectivos y del Registro de Amparos, no se encontraron expedientes que guarden sustancial semejanza en la afectación de los derechos o intereses discutidos en la causa, en los términos del AR N° 1499/18 del TSJ. Sin embargo, señaló que ante ese mismo Tribunal registran ingreso los autos: "Robles Guillermo y Otros C/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba - Acción de Amparo Colectiva - SAC N° 9171425", iniciados el 20/04/2020 en los que se impugna la misma resolución que en los presentes.

Remitidos los autos a la Fiscalía de Cámara, su titular emitió Dictamen N° 66 del 27/04/2020, donde opinó que en esta causa la pretensión no involucra la tutela de intereses individuales homogéneos que desborden los límites del proceso individual. Por esa razón consideró que no corresponde dar a la demanda interpuesta el trámite de "Proceso Colectivo", de conformidad con las prescripciones contenidas en el Acuerdo Reglamentario Nro. 1499 Serie "A" de fecha 06/06/2018 al no encontrarse cumplidas las exigencias para imprimir a la demanda interpuesta la tramitación pretendida.

La cámara, mediante decreto del 28/04/2020 declaró que no corresponde sustanciar el presente proceso como colectivo y en su mérito, admitió la demanda de amparo en los términos de la Ley N° 4915. En su decisión, compartió los fundamentos expuestos por el Ministerio Público en el Dictamen N° 66, según el cual:

- Aun cuando el actor sostenga que se pretende la tutela del "aspecto común de intereses individuales homogéneos", siendo ello propio de un proceso colectivo en los términos del Acuerdo Reglamentario N° 1499 Serie "A" del 06/06/2018 dictado por el Tribunal Superior de Justicia, no se configuran en el caso las condiciones para dar el trámite solicitado.
- Según la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Halabi, Ernesto c/ PEN" del año 2009 y los presupuestos determinados por el Máximo Tribunal en ese fallo para configurar la legitimación colectiva en esta categoría de derechos, la pretensión deducida por César Fernando Cabrera no puede ser calificada como un supuesto de ejercicio de derechos de incidencia colectiva referentes a los intereses individuales homogéneos

definidos en los considerandos 12 y 13 de la causa “Halabi” por la CSJN.

- El pretensor interpuso acción de amparo colectivo en virtud de considerar que la Resolución N° 86/2020 del Ministerio de Promoción del Empleo y de la Economía Familiar resulta lesiva de los derechos de propiedad (art. 17 CN) y de los derechos a trabajar y aprender (arts. 54 y 60 de la Const. Prov.). Pero que pese a lo expuesto por el actor en la demanda, existe un universo de situaciones y supuestos que resulta heterogéneo y, además, presenta singularidades que impiden resolver la cuestión planteada, útilmente y con efecto expansivo, en el marco de un único proceso.

- Si bien todos beneficiarios a los que el actor pretende representar pertenecen al Programa PIP que ha sido suspendido por la Resolución N° 86/2020, éstos ejercen distintas profesiones y cumplen sus prácticas en diferentes empresas, estudios, consultorios etc., en los que se desarrollan distintas actividades. Que la suspensión del Programa de Empleo PIP fue dispuesta para acompañar las medidas de restricción a la circulación de la población y de cuarentena dispuestas por el Gobierno Nacional y Provincial, y que por ello se dispensó a los beneficiarios de los Programas de Empleo de concurrir a los lugares designados para realizar las prácticas de entrenamiento en ambiente de trabajo. Que atento aquellas diferencias, no puede concluirse válidamente que la Resolución N° 86/2020, en tanto suspende el programa por el plazo de tres (3) meses y/o hasta que las prácticas de entrenamiento en ambiente de trabajo se puedan realizar sin riesgo para la salud de los beneficiarios, sea susceptible de afectar intereses individuales homogéneos, ya que sus efectos respecto de los beneficiarios del PIP se encuentran íntimamente vinculados a la situación particular de cada una de las empresas, estudios, consultorios profesionales, etc., dónde aquellos realizan la práctica laboral-profesional, teniendo en cuenta lo que decidan las autoridades competentes respecto de las actividades que en ellos se llevan a cabo.

- Dicha circunstancia impide afirmar que el comportamiento que se imputa a la demandada sea susceptible de afectar, de igual forma, a todos los sujetos que integran el colectivo que se

pretende representar y, por lo tanto, no permite tener por corroborada, con una certeza mínima, la existencia de efectos comunes que, conforme la doctrina sentada en el precedente "Halabi" (Fallos: 332:111), permitan tener por habilitada la vía intentada. Que es evidente que las particularidades propias de cada uno de los beneficiarios en el marco de esas relaciones individuales impiden concluir, con un mínimo de certeza, que la resolución cuestionada en el sub examine sea susceptible de tener un efecto común sobre todo el colectivo involucrado (arts. 1 y 2 inc. a) del Anexo II, Acordada 1499/A/2018)."

- La Corte Suprema de Justicia de la Nación en diversos pronunciamientos que cita, destacó que ante la ausencia de pautas adjetivas mínimas que regulen las acciones colectivas, su admisión formal requiere, entre otros aspectos, que el demandante identifique en forma precisa al grupo o colectivo afectado que se pretende representar, exigencia contenida en el artículo 2 inc. d) del Anexo II de la Acordada N° 1499/2018, y que la definición de la clase es crítica para que las acciones colectivas puedan cumplir adecuadamente con su objetivo.

- La adecuada y detallada determinación del conjunto de perjudicados por una conducta u acto permite delimitar los alcances subjetivos del proceso y de la cosa juzgada y además, aparece como un recaudo esencial para que los tribunales de justicia puedan verificar la efectiva concurrencia de los requisitos establecidos en la jurisprudencia para la procedencia de la acción; que sólo a partir de un certero conocimiento de la clase involucrada el juez podrá evaluar, por ejemplo, si la pretensión deducida se concentra en los efectos comunes que el hecho o acto dañoso ocasiona o si el acceso a la justicia se encontrará comprometido de no admitirse la acción colectiva ("Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur c/ Loma Negra Cia. Industrial Argentina S.A. y otros", de fecha 10/02/2015)."

- Tampoco se encuentra configurado el segundo de los requisitos exigidos en el precedente "Halabi" y en el artículo 2 inc. b) del Anexo II de la Acordada Nro. 1499/A/2018, toda vez que la pretensión no se encuentra focalizada en los efectos comunes que de la resolución de la demandada pudieran extenderse a un colectivo determinado o determinable. Que el actor en

lugar de enfocar la pretensión en los aspectos comunes del conflicto, cae en el planteo de cuestiones que hacen a situaciones individuales de los beneficiarios del Programa PIP, lo que obstaculiza la discusión y resolución del asunto en forma colectiva. El incumplimiento del recaudo en cuestión se halla en estrecha vinculación con la falta de homogeneidad de la clase que pretende representar.

- En “Halabi” la Corte estableció que el reclamo debe concentrarse en los efectos comunes para que exista un caso colectivo en materia de intereses individuales homogéneos, esto significa que el reclamo del individuo que promueve la acción debe estar basado en el mismo curso de eventos y envolver los mismos argumentos legales que los que involucran al resto de la clase, lo que no se verifica en el caso bajo análisis. El modo en que se relatan los enunciados de hecho en el escrito de demanda tiene una relevancia muy alta para determinar la mismísima existencia de un proceso colectivo.

- La parte actora no logra exponer en forma circunstanciada, y con suficiente respaldo probatorio, los motivos que llevan a sostener que la tutela judicial efectiva del colectivo representado se vería comprometida si no se admitiera la procedencia de la acción, por lo que tampoco se verifica la exigencia contenida en el artículo 2 inciso c) del Anexo II de la Acordada Nro. 1499/A/2018. En efecto, no se ha demostrado la imposibilidad de que cada uno de los beneficiarios que el actor pretende representar tenga o pudiera llegar a tener para impugnar individualmente la resolución en conflicto.

- La procedencia de este tipo de acciones requiere la verificación de una causa fáctica común, una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y la constatación de que, en ausencia de un ejercicio colectivo, habría una afectación grave del acceso a la justicia. Este tercer elemento también está ausente en la demanda promovida, toda vez que no se ha probado la constatación de una clara afectación del acceso a la justicia, en uno de sus aspectos, vinculado a las denominadas acciones de clase, cual es la existencia de un interés individual que, considerado aisladamente, no justifica la promoción de una

demanda. Máxime cuando frente a las deficiencias señaladas supra no resulta posible tener un certero conocimiento de la clase involucrada que permita al Tribunal analizar el resto de los recaudos que deben cumplirse para la tramitación de un proceso colectivo (“Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur c/ Loma Negra Cia. Industrial Argentina S.A. y otros”, de fecha 10/02/2015).

Seguidamente, por proveído de igual fecha, la cámara interviniente resolvió no hacer lugar a la medida cautelar peticionada, por entender que no se encontraban cumplimentados los requisitos para su procedencia.

En contra de ambos decretos dictados con fecha 28/04/2020, el amparista interpuso recurso de apelación, el que fue concedido por decreto del 05/05/2020 en los términos del art. 15 de la Ley N° 4915.

### **III. Expresión de agravios en relación al decreto que rechaza la categorización del proceso como “colectivo”**

Critica que la cámara interviniente identifique a la causa fáctica con los trabajos que realiza cada uno de los beneficiarios del PIP (y sus ambientes laborales) a los cuales considera disimiles; se queja porque subsume estos hechos en la resolución ministerial, que de dicha operación lógica derivan derechos disimiles y concluye que no pueden tratarse de intereses individuales homogéneos.

A su entender, hay un error conceptual al identificar la causa fuente. Dice que lo razonado implica que hay beneficiarios que trabajan en un lugar que tal vez se habilite antes del 01/07/2020, y que hay otros que lo hacen en lugares en donde tal vez no habiliten sino hasta pasada esa fecha; que los primeros se verían afectados de manera distinta que los segundos porque los primeros tal vez puedan volver a trabajar y cobrar y los segundos tal vez no; que por lo tanto no corresponde una sola decisión sobre la causa, sino que cada uno de los tres mil

beneficiarios del PIP debe presentarse de manera individual, y acreditar al detalle cuál es su ambiente de trabajo, proyectar (en función de las estimaciones de los médicos especialistas consultados por el gobierno, o simplemente adivinar) si su ambiente de trabajo estará cerrado por más o menos de tres meses, y allí corresponderá al tribunal interviniente dictar tres mil sentencias, considerando al detalle el ambiente de trabajo de cada uno, la prueba rendida sobre este, y analizar la posible duración del aislamiento.

Opina que el razonamiento cae en errores lógicos, porque se vislumbra claramente que la causa fáctica que provoca la lesión inminente de los derechos de todos y cada uno de los beneficiarios del PIP es la emisión de la resolución misma, que impide la prosecución del programa y suspende los pagos, unida indefectiblemente a su ejecución, que resulta en el hecho de omitir y/o retener el pago de las sumas de dinero mensuales. Ese hecho dice, (resolución y su ejecución), subsumido en el derecho subjetivo que otorgaron los actos administrativos que emitió el Ministerio aceptando e integrando al programa “PIP” a todos y cada uno de los miembros de la clase, en integración con la normativa relativa a los requisitos de la emisión de los actos administrativos y la Constitución, es lo que provoca la lesión a los derechos individuales de cada uno de los integrantes de la misma.

A su modo de ver, la causa fáctica es homogénea, puesto que no hay 3000 resoluciones diferentes, aplicables individualmente a cada uno de los beneficiarios, sino una sola, cuya ejecución provocará la lesión de los derechos de todos los que integramos la clase.

Luego se agravia invocando errores jurídicos en el razonamiento judicial, por suponer que una lesión inminente deja de serlo por existir la hipotética posibilidad de que el autor del hecho que provocará la lesión, lo contrarreste. Expresa que un razonamiento adecuado indicaría que el riesgo existe y la lesión es inminente para todos ellos, independientemente de que algunos puedan efectivamente ser lesionados y otros no.

Sostiene que se ha identificado perfectamente quienes son los miembros que pertenecen a la clase: “integrada por todos los que actualmente son beneficiarios del programa PIP, es decir,



quienes nos encontramos desarrollando tareas o labores en este marco y vimos suspendido el pago de la 'asignación' dispuesta por la resolución objeto de la presente impugnación (léase: objeto de la presente acción de amparo colectivo)". Agrega que la parte accionada (Ministerio de Promoción del Empleo / Poder Ejecutivo Provincial) cuenta con una lista detallada de todos y cada uno de los miembros que integran la clase referenciada. Que se ha propuesto a VE una forma de notificar a todos los miembros de la clase que considera muy práctica: que la accionada envíe un mensaje de texto anoticiando a los miembros de la clase sobre la existencia de esta acción; que también pueden publicarse edictos, enviar correos electrónicos (cuyo costo es cero pesos), etc. y de esa forma se garantizaría plenamente el derecho de defensa de todos los miembros de la clase. Considera que en el escrito inicial ha precisado suficientemente la clase a la cual representa.

En cuanto a la falta de pretensión dirigida a los efectos comunes, alega que la causa fáctica homogénea es la emisión de la resolución ministerial y su actual o inminente ejecución. Que al momento de demostrar que dicha resolución era nula (de nulidad absoluta) enumeró todos los vicios: objeto ilícito (por ser contrario al derecho constitucional de propiedad, de trabajar y aprender), irrazonabilidad, incompetencia, desviación de poder y grave afectación del derecho de defensa. Que todo el desarrollo argumentativo realizado en el escrito inicial se basa en demostrar todos y cada uno de estos vicios, los cuales son, en esencia, cuestiones de puro derecho. Que dicho eso, pueden notarse claramente cuáles son los errores en los que cae el razonamiento esgrimido en el decreto objeto de la presente impugnación.

Que en primer lugar, confunde la "pretensión" con una literal y deformada interpretación de la fundamentación que se realizó de uno de los vicios que posee el acto administrativo. Que la pretensión de la acción de amparo colectivo presentada no es la posibilidad o imposibilidad de que los beneficiarios del PIP puedan realizar tareas "home office", sino que es claramente la declaración de nulidad de la resolución ministerial, y consecuentemente, la continuación de la ejecución del programa pip y la realización de los pagos correspondientes a todos los

beneficiarios de la clase.

Que por eso se ve sin lugar a ninguna duda que la pretensión sí esta dirigida a los efectos comunes.

En relación a la falta de afectación del acceso a la justicia, dice que el argumento judicial es insostenible, por endilgar a esta parte no haber aportado suficientemente “respaldo probatorio” para acreditar los gastos necesarios que todo juicio conlleva, lo cual cotejado con el beneficio esperado, lo torna inviable. Critica que lo que se está solicitando a esta parte es rendir pruebas sobre la existencia de una norma jurídica, y con esta petición (sobre rendir prueba en este punto) se han atropellado y aniquilado los más elementales principios del derecho y del sentido común.

Vuelve a manifestar, tal como lo hizo en el escrito inicial, porqué es inviable la acción individual de cada uno de los miembros de la clase, es decir, porque resulta palmariamente antieconómica, y, por lo tanto, afecta el acceso a la justicia. Dice: “La ley impositiva anual 2020, en su artículo 114 establece que la tasa de justicia no puede ser inferior a 1,5 jus, es decir \$2290. El monto establecido por la ley 6468 para el aporte a la Caja es de \$2120. El monto del aporte al colegio de abogados es de \$990. El valor mínimo de los honorarios de un abogado para que “abra carpeta” sobre el caso es de 3 jus, ósea, \$4580 (art 104 inc. 5 código arancelario). Respecto a los honorarios, en la práctica este monto resulta irrisorio para la complejidad del caso, por lo que el valor de mercado de iniciar un proceso así comienza en un monto diez veces mayor a ese; pero vamos a suponer que encontramos a un especialista que esté dispuesto a emprender esta acción por el módico precio de \$4580. Hasta aquí llevamos sumando un monto de \$9980 pesos, que cada uno de los beneficiarios debe desembolsar, de manera previa a la iniciación de la acción. Comparemos entonces este costo mínimo, con los beneficios esperados. La “asignación estímulo” es en promedio \$7500. En principio, los meses que se vería afectado el pago son tres; por lo tanto, estamos hablando un monto de \$22.250 que está en juego en la presente. Es decir, cada beneficiario debe erogar

anticipadamente \$9980, para interponer una acción de amparo con el objetivo de obtener un tanto similar a lo gastado. Pero si finalizamos el análisis aquí estaríamos dejando de lado una gran parte de lo que puede suceder en un juicio (lo cual también deriva de la ley y no requiere prueba): si hay que interponer un recurso, los honorarios MINIMOS del patrocinante son 8 jus, ósea \$12.213. Y lo más importante, si se pierde el juicio, el actor deberá abonar los honorarios de su abogado y los de la contraparte, lo cual totaliza, como mínimo 80 JUS, es decir, \$122.134,40 (art 93 del código arancelario). En síntesis, afirmar que en este caso es viable que cada uno de los miembros de la clase accione de manera individual implica creer que es razonable y económicamente aceptable, que una persona desembolse como mínimo diez mil pesos, con el objetivo de recuperar veintidós mil, y que asuma el riesgo de que eventualmente puede erogar en muy poco tiempo un mínimo de doce mil pesos para interponer un recurso (o resignarse a perder el litigio), y que corre el riesgo de perder, en total más de ciento treinta y dos mil pesos. Considero que, por lo ya expuesto hasta aquí, el punto no merece más desarrollo. Queda bien claro, a mi entender, que es completamente antieconómico interponer acciones individuales en este caso y, por lo tanto, si V.S. no admite la acción de clase, los miembros de la misma verían claramente afectado su acceso a la justicia”.

#### **IV. Expresión de agravios en relación al decreto que rechaza la medida cautelar peticionada**

Se agravia por cuanto el motivo que se esgrime para el rechazo de la medida cautelar es la supuesta falta de verosimilitud en el derecho.

Refuta lo manifestado en el decreto en crisis, diciendo que yerra la cámara al sostener que no debe concederse una medida cautelar al no surgir “palmaria e incontrastable la frustración de los derechos constitucionales invocados”, puesto que lo único que debe verificar en torno a

este requisito es la existencia de probabilidad, de indicios razonables y convincentes; reservando la exigencia de certeza para el momento de dictar sentencia.

Analiza nuevamente porqué considera que se encuentran reunidos sobradamente todos los requisitos necesarios para la procedencia de la medida cautelar en base a lo expuesto en la demanda, a lo que se remite.

En relación al argumento esgrimido para intentar respaldar jurídicamente la grave conculcación del derecho constitucional de propiedad (por afectar derechos adquiridos) se ha mencionado, de pasada, la doctrina de la emergencia, y se ha citado un fallo que consideran en consonancia con allí sostenido. Nada más lejos de la realidad. Se cita lo dicho por la CSJN en el emblemático caso “Peralta” cuya plataforma fáctica y normativa nada tiene que ver con la presente causa. Dice que todos los beneficiarios del PIP contaban con un acto administrativo regular y estable, el que los aceptaba como integrantes del plan y por lo tanto les otorgó un derecho subjetivo. La resolución Ministerial impugnada, lo suspende en sede administrativa, lo cual es jurídicamente inviable. Y que no surge de la resolución Ministerial impugnada que se posterguen los cumplimientos de las obligaciones (como lo sostiene la Excma. Cámara), puesto que si se considera tal acto con aquel que establece el plazo de duración de la practicas, se deduce claramente que han eliminado tres meses de su vigencia, por lo tanto, son tres meses que cada beneficiario no cobrará su dinero, y no lo podrá recuperar jamás (de continuar vigente esta resolución).

Entiende que la resolución aniquila derechos adquiridos, por lo tanto, arremete contra el derecho constitucional de propiedad.

Critica que para sostener que la resolución Ministerial es “prima facie adecuada al fin perseguido” y que no ve la existencia de medios alternativos menos lesivos, el tribunal diga que “no se advierte en esta instancia cómo podrían cumplirse los objetivos del Programa, ya que, a pesar de que el actor invoca la posibilidad de continuar con su práctica profesional bajo la modalidad de “teletrabajo” o “home office”, nada aporta, ni siquiera mínimamente, para

acreditar tal extremo, no pudiendo “prima facie” tener por verificada dicha posibilidad, lo que despoja al derecho que invoca del grado de verosimilitud necesario para un despacho favorable de la medida”.

Razona que el tribunal se concentra en uno solo de los posibles medios alternativos menos lesivos y sobre este exige pruebas acabadas, pese a ser un hecho notorio.

También considera que no cabe exigir la rendición de pruebas para “acreditar” la existencia de un medio alternativo menos gravosos, puesto que no se trata hechos, sino de operaciones intelectuales que indagan sobre la existencia de aquellos, para realizar ponderaciones con los derechos fundamentales en juego.

Concluye en que hay inexistencia de fundamentos que sostienen el rechazo de la medida cautelar. Que en el decreto solo se atacan estos dos puntos (objeto ilícito e irrazonabilidad), por lo que ningún argumento en contra se ha hallado para rebatir los fundamentos de los restantes vicios.

Asimismo, esgrime que se encuentra fuera de toda duda para el grave peligro en la demora. Por último, que ningún perjuicio al interés público provoca la solicitada cautelar, sino todo lo contrario.

Solicita que se haga lugar al recurso y formula reserva del caso federal.

#### **V. Análisis de los agravios en contra del primer decreto de fecha 08/04/2020**

Examinada la materia recursiva, esta Fiscalía Adjunta adelanta conclusión desfavorable a la procedencia de la apelación entablada, por las razones que seguidamente se exponen.

El argumento que dirimió el rechazo de la categorización del amparo como “colectivo” ante la cámara era que en el caso, no se cumplía el requisito de la existencia de una causa fáctica común que configurara una afectación a intereses individuales homogéneos, así como el recaudo vinculado a que el interés individual considerado aisladamente no justificaba la

promoción de una demanda, por lo que no se encontraba afectado el acceso a la justicia de cada persona.

Del estudio de la impugnación del amparista se desprende que, sobre este decreto en particular, se ataca el rechazo de la categorización del amparo como “colectivo” en los términos de la Acordada N° 1499/2018 del TSJ de Córdoba, y la consecuente ordenación del trámite de la causa como un amparo individual en los términos de la Ley N° 4915.

Su crítica central gira en afirmar que la cámara se equivocó al resolver, porque existe una causa fáctica común con los trabajos que realiza cada uno de los beneficiarios del PIP y que por eso se trata de intereses individuales homogéneos; que la causa fáctica que provoca la lesión inminente de los derechos de todos y cada uno de los beneficiarios del PIP es la emisión de la resolución objeto de la acción; que ésta es homogénea porque no hay 3000 resoluciones diferentes, aplicables individualmente a cada uno de los beneficiarios, sino una sola, cuya ejecución provocará la lesión de los derechos de todos los que integran la clase.

También se agravia aduciendo que se han identificado perfectamente quiénes son los miembros que pertenecen a la clase, integrada por todos los que actualmente son beneficiarios del programa PIP, y cuál es la pretensión dirigida a los efectos comunes, que es la declaración de nulidad de la resolución ministerial, y consecuentemente, la continuación de la ejecución del programa PIP y la realización de los pagos correspondientes a todos los beneficiarios de la clase.

Finalmente, se queja porque a su entender sí se demostró cuál es la afectación del acceso a la justicia, y se queja porque se le exigió prueba sobre ese punto.

De ello se extrae que se encuentra controvertida la existencia en el caso una causa fáctica común que produzca una afectación de una pluralidad de intereses individuales homogéneos, y por otro lado, si el actor posee legitimación activa para entablar la presente acción de manera colectiva y ejercer la representación de la clase por él determinada.

A fin de emitir una adecuada opinión sobre el particular, conviene realizar un breve repaso de

la materia bajo análisis.

La reforma constitucional de 1994 introdujo al sistema normativo argentino la protección a los derechos de incidencia colectiva en su art. 43, de manera consecuente con la recepción de los llamados derechos de tercera generación.

En el año 2009, la Corte Suprema de Justicia de la Nación falló en la causa “Halabi, Ernesto c/ PEN” (Fallos: 332:111), donde calificó por primera vez a un caso judicial como acción colectiva en virtud de la existencia de derechos individuales homogéneos.

En ese precedente, el Máximo Tribunal de la Nación distinguió a los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, de aquellos que tienen por objeto bienes individuales homogéneos.

De allí que actualmente es posible distinguir tres categorías de bienes: los derechos individuales, los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y los derechos individuales homogéneos (Cfr. Lorenzetti, Ricardo Luis, “Justicia Colectiva”, Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2010, p. 9).

En base a dicha clasificación, calificada doctrina ha definido a los primeros como aquellos bienes jurídicos individuales ejercidos por su titular; a los segundos, como aquellos que tienen por objeto un bien colectivo y que resultan indivisibles, sin que sea posible ejercer titularidad sobre ellos; y a los derechos individuales homogéneos, como aquellos en los que se afectan derechos individuales divisibles frente a un hecho, único o continuado, que provoca la lesión de todos ellos y, por lo tanto, es identificable una circunstancia fáctica o normativa homogénea (Cfr. Lorenzetti, Ricardo Luis, Teoría del Derecho Ambiental, Ed. La Ley, Bs. As., 2008).

Los derechos de incidencia colectiva también han sido objeto de tutela del Código Civil y Comercial, el cual en su art. 14 otorga reconocimiento a los derechos individuales y a los derechos de incidencia colectiva.

Si bien no se ha receptado expresamente la protección de los intereses individuales

homogéneos, la comisión ad honorem designada por Decreto 182/2018 e integrada por los Dres. Diego Botana, Julio César Rivera y Ramón Daniel Pizarro para elaborar un anteproyecto de reforma al CCC, propuso incluir en el referido artículo 14 el reconocimiento a esta categoría de derechos, agregando que pueden ser ejercidos mediante una acción colectiva.

De manera similar había sido plasmado en la redacción originaria del Anteproyecto del Código Civil y Comercial, donde se reconocían tres tipos de derechos. En aquél art. 14 se contemplaban derechos individuales; derechos individuales que pueden ser ejercidos mediante una acción colectiva si existe una pluralidad de afectados individuales, con daños comunes pero divisibles o diferenciados, generados por una causa común; y derechos de incidencia colectiva, que son indivisibles y de uso común.

En igual sentido, en el Art. 1746 de la redacción original del Anteproyecto, luego suprimido por el PE, se había contemplado el daño a derechos individuales homogéneos, definiendo que ello tiene lugar cuando media una pluralidad de damnificados individuales con daños comunes pero divisibles o diferenciados, generados en forma indirecta por la lesión a un derecho colectivo o provenientes de una causa común, fáctica o jurídica. Además se disponía: “Pueden demandar la reparación de esta clase de daños: a) el afectado individual o agrupado que demuestre un interés propio; b) el Defensor del Pueblo de la Nación, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda; c) las organizaciones no gubernamentales de defensa de intereses colectivos, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional. Seguidamente el art. 1747, también suprimido por el PE, regulaba los presupuestos de admisibilidad.

Actualmente, pese a los intentos realizados, no hay normas emanadas del Poder Legislativo Nacional ni a escala local, de la Legislatura Provincial de Córdoba, que reglamenten el ejercicio de los derechos de incidencia colectiva. La materia hoy en día se rige principalmente por la doctrina judicial de la CSJN, en especial el precedente “Halabi” y los fallos posteriores



sobre el tema (Fallos 335:1080, "Cavalieri, Jorge y otro c/Swiss Medical S.A s/amparo", 26/06/2012; "Padec c/ Swiss Medical SA s/nulidad de cláusulas contractuales", 21/8/2013; "Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c. Ministerio de Energía y Minería s/amparo colectivo", 18/08/2016; "Padec C/ Bank Boston NA", 14/3/2017).

A nivel reglamentario, se cuenta con la Acordada N° 32/2014 de la CSJN, que creó el Registro Público de Procesos Colectivos y dispuso la inscripción de todos los procesos de esa clase tramitados ante los tribunales que integran el Poder Judicial de la Nación. También, con la Acordada 12/2016 de la CSJN que aprueba un "Reglamento de actuación en procesos colectivos", donde se determinan los requisitos que debe contener la demanda colectiva según se trate de un caso promovido para tutelar bienes colectivos o derechos individuales homogéneos; se fijan los requisitos comunes a ambos, los recaudos de legitimación y representación, y la caracterización del grupo o clase que se pretende representar.

En la Provincia de Córdoba, el Tribunal Superior de Justicia ha dictado el Acuerdo Reglamentario N° 1499, Serie "A", del 06/06/2018, donde siguiendo los lineamientos de las mencionadas acordadas de la Corte Suprema, reglamentó los criterios y unificó las reglas para la tramitación de los procesos colectivos en los tribunales pertenecientes al Poder Judicial de Córdoba. También aprobó las "Reglas Mínimas para la Registración, Certificación y Tramitación de los Procesos Colectivos" en el Anexo II que integra el acuerdo. Esta acordada contempla no sólo los derechos colectivos, sino también la afectación de los intereses individuales homogéneos (Art. 1 del Anexo II).

Concretamente en cuanto a esta última categoría de derechos mencionada, sus condiciones de admisibilidad fueron delineadas primitivamente por la Corte Suprema en el mencionado caso "Halabi".

En ese precedente, el Alto Cuerpo explicó en estos casos que no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles, pero que sin embargo hay un hecho

único y continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea.

Según expresa el fallo, ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño.

La Corte sostuvo que la procedencia de este tipo de acciones requiere la verificación de una causa fáctica común, una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y la constatación de que el ejercicio individual no aparece plenamente justificado. Sin perjuicio de lo cual, también procederá cuando, pese a tratarse de derechos individuales, exista un fuerte interés estatal en su protección, sea por su trascendencia social o en virtud de las particulares características de los sectores afectados.

También destacó el Máximo Tribunal que la admisión formal de toda acción colectiva requiere la verificación de ciertos recaudos elementales que hacen a su viabilidad tales como la precisa identificación del grupo o colectivo afectado, la idoneidad de quien pretenda asumir su representación y la existencia de un planteo que involucre, por sobre los aspectos individuales, cuestiones de hecho y de derecho que sean comunes y homogéneas a todo el colectivo.

De acuerdo a la doctrina recién citada, es posible extraer los siguientes elementos: 1) Un solo hecho o acto generador del perjuicio; 2) Homogeneidad de las pretensiones, por lo que la petición debe estar concentrada en los efectos comunes y no en lo que cada individuo puede petionar; 3) Que el interés individual considerado aisladamente no justifique la promoción de una demanda, con lo cual podría verse afectado el acceso a la justicia; 4) Efecto expansivo en la sentencia; 5) Que pese a tratarse de derechos individuales, exista un fuerte interés estatal en su protección, sea por su trascendencia social o en virtud de las particulares características

de los sectores afectados.

En el ámbito de la Provincia de Córdoba, el Acuerdo Reglamentario N° 1499/A/2018 del TSJ, por su parte, también establece requisitos obligatorios en su art. 2 del Anexo II integrante de la acordada. Así, el demandante debe consignar: “a) El bien colectivo cuya tutela se persigue o la causa común (fáctica o normativa) que provoca la lesión a los derechos o intereses. b) Que la pretensión está focalizada en la incidencia colectiva del derecho o en los efectos comunes de la afectación. c) La vulneración del derecho de acceso a la justicia de los integrantes del colectivo damnificado. d) La identificación del colectivo o clase involucrados. e) Justificar la adecuada representación del colectivo y, en su caso, además, de corresponder, indicar los datos de la inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores (Ley n.º 24240, art. 55 y concordantes). f) Denunciar, con el carácter de declaración jurada, si se han promovido otras acciones cuyas pretensiones (individuales o colectivas) guarden sustancial semejanza con la instada en esta oportunidad y el resultado alcanzado, para lo cual -si la respuesta fuera afirmativa deberán precisarse los datos que permitan la individualización de la causa, el tribunal ante el cual se encuentra radicada y el estado procesal. g) Consignar el resultado de la búsqueda efectuada en los registros informáticos del Sistema de Administración de Causas (SAC), en relación con la existencia de otro proceso en trámite cuyas pretensiones (individuales o colectivas) guarden sustancial semejanza con la instada en esta oportunidad. En su caso -si el resultado fuera afirmativo- deberán precisarse los datos que permitan la individualización de la causa, el tribunal ante el cual se encuentra radicada y el estado procesal. Para llevar adelante la búsqueda, los abogados dispondrán de la información que arroje el buscador o pantalla de consulta disponible en el sistema con la información existente en función de la ficha de carga de datos, a la que alude el artículo 8.c del presente acuerdo y cuya conformación correrá por cuenta del juez o tribunal, de conformidad con el artículo 5º de las presentes reglas. h) Completar, con el carácter de declaración jurada, la Planilla de Incorporación de Datos para Procesos Colectivos y acompañarla con la demanda”.

De ello que previo a admitir este tipo de procesos es necesario verificar si concurren las condiciones mencionadas, en especial: acreditación de la legitimación activa, delimitación de la clase invocada, y, concretamente en cuanto a los intereses individuales homogéneos, acreditación de la causa fáctica homogénea o común de afectación; una pretensión concentrada en los efectos comunes, y un interés individual que considerado aisladamente, no justificaría en principio la promoción de una demanda.

Delimitado el marco jurídico aplicable al caso, se analiza el recurso desde dicha óptica.

El actor al demandar solicitó la aplicación de un proceso colectivo por entender que resultan afectados intereses individuales homogéneos de la clase por él delimitada que según dijo “se encuentra integrada por todos los que actualmente resulta beneficiarios del programa PIP, es decir, quienes nos encontramos desarrollando tareas o labores en este marco y vimos suspendido el pago de la ‘asignación’ dispuesta por la resolución objeto de la presente impugnación”.

Asimismo, en su petición precisó los datos requeridos por la Acordada 1499, a los que se remite por razones de brevedad.

No obstante, luego de un análisis detenido de la información allí consignada, se llega a la misma conclusión que fuera propiciada por la titular de la Fiscalía de Cámara interviniente en la instancia anterior en su dictamen, la que resulta plenamente compartida por esta Fiscalía Adjunta.

Es decir, pese a los esfuerzos del recurrente en su memorial recursivo por demostrar lo contrario, tras el estudio de las particularidades del caso no es posible concluir que en el caso se encuentren satisfechas las condiciones de admisibilidad como para otorgar al trámite el carácter colectivo por él requerido.

Del estudio de la normativa que crea y regula el Programa PIP, surge con claridad que se convocó a los profesionales a postularse para desarrollar actividades en diferentes empresas, estudios, consultorios profesionales, y ofrecer sus servicios en el marco del referido

programa. Asimismo, se regularon distintos montos a percibir como asignación estímulo, variables según los supuestos descriptos, las compatibilidades e incompatibilidades para percibir el beneficio, los requisitos y condiciones para las empresas y empleadores privados, etc. (Anexo de la Resolución N° 686 del 16/08/2019 de la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo que dispone la ejecución del Programa PIP, creado por Decreto Provincial N° 861/2018).

Del examen de la Resolución N° 86/2020 del 17/04/2020 emanada del Ministerio de Promoción del Empleo y de la Economía Familiar, se extrae que lo que motivó la suspensión temporal del Programa PIP fue que ante el contexto de emergencia pública por la pandemia de Coronavirus y el agravamiento de la situación epidemiológica, hay una imposibilidad material de realizar las prácticas de entrenamiento en ambiente trabajo, objetivos propios de los Programas de Empleo PPP, PIP, POR MI y PILA; que por ello se torna necesario disponer la suspensión desde el día 1 de abril de 2020 y por el plazo de tres (3) meses y/o hasta que las prácticas de entrenamiento en ambiente trabajo se puedan realizar sin riesgo para la salud de los beneficiarios.

Se hace evidente que en el caso particular no puede hablarse de la afectación de intereses individuales que sean homogéneos entre sí, pues se encuentran involucradas múltiples profesiones, modalidades de empleo, diferentes clases de actividades a desarrollar según las particularidades de la práctica que debe llevar adelante cada beneficiario del PIP.

Frente a ese escenario, tal como opinó la Fiscal de Cámara al dictaminar en la instancia anterior, “existe un universo de situaciones y supuestos que resulta heterogéneo y, además, presenta singularidades que impiden resolver la cuestión planteada, útilmente y con efecto expansivo, en el marco de un único proceso” (Dictamen N° 66 del 27/04/2020).

Por esa misma razón es que no es posible inferir sin más que todos los beneficiarios realizan tareas intelectuales y que por eso se encuentran en posibilidades de continuar sus actividades bajo la modalidad “home office” o por teletrabajo, ya que ello depende en gran medida de las

características de la práctica que se deba llevar a cabo, cuyo objetivo fundamental según la normativa, es su realización en el ambiente de trabajo. No es lo mismo la actividad que realiza un contador o un psicólogo, que la tarea que desarrolla un kinesiólogo, un oftalmólogo o un odontólogo.

Tampoco puede dejar de destacarse que la suspensión del Programa PIP tuvo lugar a raíz de la pandemia de Coronavirus, como medida del gobierno para contener la crisis sanitaria y frenar el contagio masivo de los habitantes. En ese contexto, como es de público conocimiento, las autoridades de las distintas esferas de gobierno –nacional, provincial y municipal- van realizando restricciones o habilitaciones de cada zona por etapas o fases, en función del estado de la situación epidemiológica que haya en cada lugar concreto. Con lo cual, la situación varía incluso entre los ciudadanos de las distintas localidades de la Provincia y con ello, entre los beneficiarios del Programa PIP de cada ciudad.

Téngase presente que en las poblaciones del interior de la Provincia los profesionales liberales ya pueden realizar actividades presenciales, mientras que en la ciudad de Córdoba actualmente hay muchas más restricciones.

De ahí que, aunque todos los beneficiarios pertenezcan al mismo programa, es imposible considerar que puedan integrar una misma clase a los fines de configurar un colectivo con afectación de intereses individuales homogéneos, porque la situación puntual de cada uno de ellos es diferente según la profesión de que se trate, y según la fase en que se encuentre la ciudad en la que habita con respecto a la pandemia. En otras palabras, no puede predicarse que todos los beneficiarios del Programa PIP se encuentren afectados de la misma manera ya que no se hallan en una posición similar frente al demandado, lo que obstaculiza tener por cierto que sus intereses resulten homogéneos.

Tal como razonó la Fiscal de Cámaras en su dictamen con respecto a la Resolución N° 86/2020 en cuanto suspende el programa por el plazo de tres meses y/o hasta que las prácticas de entrenamiento en ambiente de trabajo se puedan realizar sin riesgo para la salud de los

beneficiarios, “sus efectos respecto de los beneficiarios del PIP se encuentran íntimamente vinculados a la situación particular de cada una de las empresas, estudios, consultorios profesionales, etc., dónde aquellos realizan la práctica laboral-profesional, teniendo en cuenta lo que decidan las autoridades competentes respecto de las actividades que en ellos se llevan a cabo”.

Esas mismas razones obstan tener por acreditada la existencia de efectos comunes en los términos de los arts. 1 y 2 inc. a del Anexo II de la Acordada 1499, Serie “A” del 2018, previamente postulados por la Corte Suprema en “Halabi”. No es posible corroborar en el caso que haya un predominio de las cuestiones comunes por sobre las individuales, ni que los presupuestos de la pretensión puedan ser comunes a los intereses de todo el supuesto colectivo que el amparista pretende representar, puesto que como se explicó hay notorias diferencias en la situación puntual de cada uno de los beneficiarios del Programa PIP, según la práctica que deban realizar y según la localidad en la que se encuentren. De ahí que en este caso no podría realizarse un tratamiento unificado de las cuestiones a debatir, ni sería factible otorgar una respuesta única para todos los afectados.

En cuanto a la definición de la clase, no basta a estos fines alegar que el Estado Provincial demandado cuenta con toda la información necesaria de los beneficiarios del Programa PIP, desde la identificación de los sujetos, la tarea a realizar, la empresa, estudio o consultorio adjudicado, las condiciones de la práctica, etc. Tampoco queda cumplimentado este recaudo de cumplimiento obligatorio con la mera proposición de modalidades de notificación y publicidad.

Antes bien, la tarea del demandante, si pretendía acreditar la representación adecuada del resto de los beneficiarios, debió haberse dirigido a precisar apropiadamente la clase demostrando que las personas que la integran resultan todas perjudicadas o afectadas por el acto objeto de la acción deducida.

Lejos de ello, el amparista genéricamente aludió a “todos los que actualmente resultan

beneficiarios del programa PIP, es decir quienes nos encontramos desarrollando tareas o labores en este marco y vimos suspendido el pago de la ‘asignación’”, agregando luego que “todos los que integramos este programa somos profesionales, que en su gran mayoría (...) realizamos tareas intelectuales sin necesidad de estar en el lugar de trabajo”.

Como enseña la doctrina especializada en la materia, la definición de la clase es imprescindible para que las acciones colectivas puedan cumplir adecuadamente con su objetivo, al punto tal que la Corte insiste en la necesidad de que la clase o del colectivo se encuentre debidamente certificado, calificando a la exigencia como extremo imprescindible sin cuyo concurso no resulta procedente la legitimación o representación del pretensor, lo que se sostuvo en "Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur c/ Loma Negra, 10/2/15 (Cfr. Palacio de Caeiro, Silvia B. y Junyent de Dutari, Patricia M., “El amparo colectivo y la reciente acordada de la Corte Suprema”, Revista La Ley 22/06/2016, Cita Online: AR/DOC/1724/2016, p. 7).

Por otro lado, la delimitación de la clase requiere un grado de definición tal como para que la cosa juzgada pueda tener efecto expansivo entre sus integrantes. Es decir, debe ser posible que todos los sujetos que la integran puedan quedar obligados por la sentencia única que se dicte en la causa, o pueda ser invocada posteriormente (cfr. Lorenzetti, Ricardo Luis, “Justicia Colectiva” ob.cit., pág. 130).

Ello no podría tener lugar en esta causa en concreto, desde que el caso de cada beneficiario ameritaría una solución distinta. Esto es así, pues la suspensión dispuesta lo es mientras dure la imposibilidad de realizar las prácticas de entrenamiento en ambiente de trabajo sin riesgo para la salud de los beneficiarios, y por ende, depende directamente del tipo de actividad y del lugar donde se deba llevar a cabo.

Igual razonamiento aplica al agravio por haberse considerado que la pretensión no se encuentra focalizada en los efectos comunes que, de la resolución de la demandada, pudieran extenderse a un colectivo determinado o determinable. Como ya se expresó, no es posible



inferir a priori que todos se puedan ver afectados de igual modo, ni que realicen tareas intelectuales que puedan ser desarrolladas bajo la modalidad de teletrabajo, porque hay muchos beneficiarios cuyas prácticas son de realización presencial y dependen de la concurrencia al lugar de trabajo. Ello le quita toda noción de homogeneidad al colectivo detallado en la demanda, ya que nunca podría ser integrado por aquellos cuyas profesiones requieran el desarrollo de tareas presenciales (kinesiólogos, odontólogos, mecánicos dentales, ópticos, profesionales del arte, gastronomía, hotelería, turismo, etc.).

Como se expresa en el dictamen de la Fiscalía de Cámara en relación a que la pretensión debe concentrarse en los efectos comunes para que exista un caso colectivo por afectación de intereses individuales homogéneos, “el reclamo del individuo que promueve la acción debe estar basado en el mismo curso de eventos y envolver los mismos argumentos legales que los que involucran al resto de la clase, lo que no se verifica en el caso bajo análisis”.

Por último, tampoco le asiste razón al amparista en relación al agravio por el cual critica que se haya considerado que no se demostró una afectación en el acceso a la justicia en los términos del Art. 2 inciso c) del Anexo II de la Acordada Nro. 1499/2018 del TSJ.

Lejos de lo que afirma el recurrente en su apelación, la cuestión no pasa por acreditar los gastos que conllevaría un juicio en función de los costos que surjan de las leyes aplicables a la materia. Mucho menos se le pide que rinda pruebas sobre la existencia de una norma jurídica.

Lo que debió haber demostrado es que de no admitirse la acción colectiva, el acceso a la justicia de los posibles afectados podría verse comprometido (Cfr. Palacio de Caeiro, Silvia B. y Junyent de Dutari, Patricia M., *ob.cit.*, p. 6).

La Corte Suprema ha establecido como criterio que resulta dirimente la existencia de una vulneración al acceso a la justicia cuando no parece justificado que cada afectado promueva su propia demanda individual, en virtud de que el costo que insumiría a cada usuario accionar en forma particular resultaría muy superior a los beneficios que derivarían de un eventual pronunciamiento favorable (Cfr. Lorenzetti, Ricardo L., “Justicia Colectiva”, *ob.cit.*, p. 77 y

CSJN en “Consumidores financieros Asociación civil para su defensa c/ Prudencia Cia. Argentina de Seguros SA, Resolución del 27/11/2014).

Teniendo en cuenta dicha hermenéutica, el amparista debería que haber probado que el ejercicio de cada acción individual no aparecía plenamente justificada. O bien, realizando una interpretación flexible de la noción de “acceso a la justicia”, podría haber acreditado un impedimento de sustanciar el proceso por las vías ordinarias de acumulación procesal, litisconsorcio, intervención de terceros, entre otras figuras. Nada de ello surge como imposible de realizar en este caso, por lo que no hay razones para considerar que el acceso a la justicia de los restantes beneficiarios del Programa PIP pueda verse afectado.

El solo hecho de que según la óptica del amparista resulte antieconómico que cada persona afronte un gasto de \$10.000 para judicializar un reclamo que según cuantifica en la demanda sería de \$22.000, no alcanza como fundamento para sostener la procedencia de una acción colectiva en la que no se encuentran dadas las condiciones de admisibilidad exigidas por la Acordada N° 1499 que regula la materia, ni aquellas delineadas por la Corte Suprema en su construcción pretoriana de la herramienta procesal bajo análisis.

Finalmente, tampoco se evidencia que se trate de una cuestión que merezca una tutela diferenciada, que se encuentren involucrados sectores afectados ni que la clase que se dice representar, configure un grupo vulnerable o débilmente protegido.

En definitiva, esta Fiscalía Adjunta considera que el recurso de apelación en contra del decreto de fecha 08/04/2020 que rechaza la categorización del amparo como colectivo, no merece recibo, el cual debe ser sustanciado como un amparo individual en el marco de la Ley N° 4915.

## **VI. Análisis de los agravios en contra del decreto del 08/04/2020 que rechazó la cautelar solicitada**

Analizado el tenor de los agravios, esta Fiscalía Adjunta considera que la apelación no es de recibo. Se dan razones.

El amparista en su demanda solicitó como medida cautelar la suspensión de los efectos de la Resolución N° 86 del 31/03/2020, emanada del Ministerio de Promoción del Empleo y de la Economía familiar, hasta tanto recaiga sentencia definitiva en autos.

La cámara mediante el decreto apelado resolvió no hacer lugar al pedido, en el entendimiento de que no estaban dadas las condiciones de procedencia que justifican su concesión.

El amparista apela el decisorio, agraviándose principalmente por el análisis efectuado en torno a la verosimilitud en el derecho.

Pero pese a los argumentos invocados por el recurrente, esta Fiscalía Adjunta comparte la solución a la que se arribó en la instancia anterior.

Como se dijo en la oportunidad de analizar los agravios relacionados con el rechazo de la categorización del proceso como colectivo, la Resolución N° 86/2020 del 31/03/2020 emanada del Ministerio de Promoción del Empleo y de la Economía Familiar, fue dictada en el marco de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a raíz del Coronavirus.

En ese contexto es que tanto a nivel nacional como provincial se dictaron distintas normas (Ley Nacional N° 27541 a la que adhirió la Provincia de Córdoba, en materia sanitaria, por Ley Provincial N° 10690) declarando la emergencia pública por la crisis sanitaria, de las que se derivaron diversas reglamentaciones destinadas a ejecutar las medidas de aislamiento social obligatorio dispuestas por el PEN -entre ellas el DNU 260/20- a fin de hacer frente a la problemática y contener la propagación del virus y el riesgo de contagio masivo.

En ese mismo marco, con fecha 31/03/2020 el Ministerio de Promoción del Empleo y de la Economía Familiar dictó la Resolución N° 86/2020, publicada en B.O. del 17/04/2020 disponiendo la suspensión del Programa PIP, entre otros, desde el día 1 de abril de 2020 y por el plazo de tres (3) meses y/o hasta que las prácticas de entrenamiento en ambiente trabajo se

puedan realizar sin riesgo para la salud de los beneficiarios.

La referida suspensión temporal fue motivada bajo el fundamento de que ante el contexto de emergencia pública por la pandemia de Coronavirus y el agravamiento de la situación epidemiológica, hay una imposibilidad material de realizar las prácticas de entrenamiento en ambiente trabajo, objetivos propios de los Programas de Empleo PPP, PIP, POR MI y PILA. Se desprende de la normativa citada que la medida adoptada por el gobierno provincial de suspender el Programa PIP, lejos de incurrir en un actuar irrazonable, menos en una arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, es una disposición de fuerza mayor que obedece a la necesidad de contener la crisis sanitaria y la situación epidemiológica que atraviesa a toda la población mundial.

Asimismo, hay que recordar que las autoridades de las distintas esferas de gobierno –nacional, provincial y municipal- se encuentran en una constante revisión de las medidas adoptadas, realizando restricciones o habilitaciones de cada zona por etapas o fases, en función del estado de la situación epidemiológica que se vaya presentando en cada lugar concreto a medida que pasa el tiempo, según avancen los contagios o se evolucione favorablemente.

La situación es diferente incluso entre las poblaciones de una misma provincia. En el caso particular de Córdoba, en el interior de la Provincia los profesionales liberales ya pueden realizar actividades presenciales, mientras que en Capital actualmente hay muchas más restricciones.

De ahí que es muy difícil, a esta altura de las circunstancias, considerar que pueda levantarse cautelarmente la suspensión de un programa provincial de Reinserción Profesional cuyo principal objetivo es la realización de prácticas presenciales en un ambiente de trabajo relacionado con determinadas profesiones.

Además, la situación puntual de cada uno de los beneficiarios es diferente según la profesión de que se trate, y según la fase en que se encuentre la ciudad en la que habita con respecto a la

pandemia. Por eso se sostuvo anteriormente que no puede predicarse que todos los beneficiarios del Programa PIP se encuentren afectados de la misma manera ya que no se hallan en una posición similar frente al demandado.

En el caso particular del Programa PIP se encuentran involucradas múltiples profesiones, modalidades de empleo, diferentes clases de actividades a desarrollar según las particularidades de la práctica que debe llevar adelante cada beneficiario del PIP, entre las cuales muchas son de necesaria realización presencial.

Como se dijo anteriormente, no es posible inferir sin más que todos los beneficiarios realizan tareas intelectuales y que por eso se encuentran en posibilidades de continuar sus actividades bajo la modalidad “home office” o por teletrabajo, ya que ello depende en gran medida de las características de la práctica que se deba llevar a cabo, cuyo objetivo fundamental según la normativa, es su realización en el ambiente de trabajo.

Contrario a la crítica del recurrente, es opinión de este Fiscal Adjunto que no concurre en el caso una verosimilitud en el derecho invocado, ni siquiera con el grado de apariencia o certeza relativa exigible en esta instancia cautelar, pues lo peticionado excede el interés de los beneficiarios involucrados.

Es que ante el panorama de la emergencia sanitaria y del riesgo de propagación de Covid-19 se impone priorizar la seguridad y la salud de todos los habitantes de la Provincia, frente a lo cual la suspensión temporal de un programa laboral hasta tanto se esté en condiciones de asistir al ambiente de trabajo sin riesgos para la salud, aparece razonable en relación con el fin perseguido con la medida.

Dado que la ausencia de uno solo de los requisitos de admisibilidad de las medidas cautelares impide su despacho favorable y condiciona negativamente su procedencia, ello exime por inconducente de ingresar a analizar el resto de los recaudos de procedencia, en tanto ya ha quedado sellada la suerte del recurso.

## **VII. Conclusión**

Atento todas las razones expuestas, esta Fiscalía Adjunta dictamina que debe rechazarse el recurso de apelación entablado por la parte actora en contra de los decretos de fecha 08/04/2020, y en su consecuencia, corresponde confirmar los resolutorios impugnados en todo cuanto deciden y han sido materia de agravios.

Fiscalía General, 19 de mayo de 2020.

Texto Firmado digitalmente por:

**BUSTOS FIERRO Pablo Alfredo**

Fecha: 2020.05.20