



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

CAUSA N°39031/2017

*Sentencia Interlocutoria*

**AUTOS: Incidente N° 2 - ACTOR: ASOCIACION REDI DEMANDADO: EN-M  
DESARROLLO SOCIAL s/INCIDENTE**

Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

VISTO Y CONSIDERANDO:

Vienen los presentes autos N° CAF 39031/2017/2, “INCIDENTE de ASOCIACIÓN REDI Y OTROS EN AUTOS ASOCIACIÓN REDI c/E.N. –MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL s/AMPAROS Y SUMARÍSIMOS”, para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada a fs. 137/139 vta. en contra de la resolución de fs. 129/134, en la cual la señora juez de la instancia anterior admitió parcialmente la medida cautelar solicitada por la actora y ordenó al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación “ ... que en forma inmediata restablezca el pago de las prestaciones no contributivas por incapacidad otorgadas a las personas con discapacidad residentes en todo el territorio de la República Argentina que fueron dadas de baja o suspendidas, sin mediar resolución fundada previa en un proceso que garantice el debido proceso adjetivo que incluya el derecho a ser oído, ofrecer y producir prueba y obtener una decisión fundada; o, dictada que hubiese sido, no se hubiese notificado; y que se abstenga de interrumpir los pagos de dichos beneficios otorgados a las personas con discapacidad, sin mediar tales recaudos, todo ello hasta que se resuelva en definitiva la presente acción de amparo, excluyendo de ese colectivo a las personas que residen en la jurisdicción territorial del Juzgado Federal de Viedma, a los titulares que hubiesen renunciado expresamente a sus beneficios y a los ex beneficiarios fallecidos.”

La recurrente se agravia en orden a los siguientes extremos del decisorio en crisis, a saber:

El hecho que la actora “ ... esté orientada en el aspecto de la discapacidad y salud, no se puede deducir su idoneidad en relación al objeto de su estatuto y de la solicitud de la medida cautelar de autos, pues se discute la suspensión de pensiones.” –sic-

“ ... podrán accionar las mencionadas personas individualmente, acreditando la alegada afectación; pero no se prueba ni se ofrece probar que la mencionada afectación se patentice en toda la clase que, por otra parte, no se identifica y que a todos los afecte de la misma manera.”

“En particular se referiría [la resolución impugnada] a la situación de vulnerabilidad de personas, no de un colectivo, sin determinar el aspecto social que, en su caso sostengan involucrado en autos, como para darle preeminencia por sobre los intereses individuales.” – sic-

“Esta indeterminación también torna de imposible cumplimiento la sentencia cautelar.”

“Tampoco puede tenerse por acreditado el peligro en la demora [si] persigue el restablecimiento de las pensiones no contributivas por invalidez que fueran dadas de baja por el actuar estatal ...” [concluye la recurrente].





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

Corrido el pertinente traslado al Ministerio Público Fiscal en su condición de defensor de los “intereses generales de la sociedad” y de la “legalidad constitucional” (C.N. art. 120), manifiesta en su dictamen de fs. 157/159, en sustancia, lo siguiente: “ ... la parte [esto es, el Ministerio de Desarrollo Social] puede petitionar el levantamiento de la medida cautelar decretada, a raíz de la eventual variación de las circunstancias de hecho y de derecho que no pudieron ser tomadas en cuenta al decretarla.” (v. fs. 158 “in fine”). A fs. 188 vta., tercer párrafo, reitera esta exhortación al Estado demandado, por estimar que: “ .... si a partir del acotado cuadro descrito, tal como lo afirma la demandada, esas vías de hecho han cesado restituyéndose los beneficios antes restringidos, se estaría dejando, fatalmente, sin basamento a la decisión recurrida en cuanto a la viabilidad de la solicitud colectiva que hace a esta cautelar.”

Ahora bien, la señora magistrada halla acreditado el presupuesto de la *verosimilitud del derecho* en la petición cautelar formulada por la actora, en la que solicita que “se ordene el cese de su arbitraria e ilegítima conducta consistente en la omisión de depositar los haberes previsionales de las pensiones no contributivas que gozan las personas con discapacidad, a cuya resultas se vulneran sus derechos a la vida autónoma, la salud, la vivienda, la educación y la dignidad inherente a la persona humana” (v. fs. 2vta. 3).

Destaca la cautelante en su solicitud que en ninguno de los casos denunciados había existido un acto administrativo (resolución ministerial, dada la autoridad otorgante), que motivadamente decidiera la baja del beneficio particular; que tomaron conocimiento de esta situación “al presentarse a cobrar sus haberes previsionales y leer el talón que les imprimía el cajero automático.” (vs. fs. 6/7). “La vía de hecho transitada por la administración demandada –refuerza la actora- es suficiente para invalidar su conducta, puesto que no se ha seguido el debido proceso administrativo que requiere prescriptivamente –bajo pena de nulidad- la audiencia del interesado, antes de que se dicte la resolución que impactará en sus derechos.” (v. fs. 7). Agrega la peticionaria que “la noticia se hizo sentir en los medios de comunicación masiva y la Ministra de Desarrollo Social reconoció la existencia de un accionar sistemático del estado consistente en retirar las pensiones no contributivas a los titulares que no reunieran los requisitos del inconstitucional decreto 432/9” (v. fs. 6 vta.).

El sustento constitucional y convencional de la petición cautelar formulada por la actora es palmario. Cita la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo propósito consignado en su artículo 1º es: “ ... proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.”

Esta Convención internacional y su Protocolo facultativo, rubricada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, fue aprobada por el Estado Argentino por ley 26.378 (B.O. 06/06/2008), y reconocida su jerarquía constitucional –art. 75 inc. 22- por ley 27.044 (B.O. 22/12/2014).

El artículo 13 de la Convención resguarda el derecho de *acceso a la justicia* de este sector vulnerable de la sociedad, en los siguientes términos: “Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan *acceso a la justicia* en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad ...”





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

A fin de materializar esta protección convencional, el Gobierno Nacional instituyó mediante decreto N° 1.375/2011 (B.O. 16/09/2011), el “Programa Nacional de Asistencia para las Personas con Discapacidad en sus relaciones con la Administración de Justicia”, a cargo de la Secretaria de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Pues bien, con respecto al recurso de apelación interpuesto por el Estado Nacional contra la resolución que ordenó la medida cautelar, el recurrente sólo se agravia por la falta de legitimación procesal de la asociación actora, la indeterminación de la clase que dice representar en estos autos y por la inexistencia de “peligro en la demora”, pero sin explicar el motivo por el cual este presupuesto no se hallaría configurado.

En lo atinente al requisito de “verosimilitud del derecho” que la *iudex a quo* también consideró acreditado, la quejosa lo soslaya completamente en su memorial de agravios, por lo que en orden a lo prescripto por el art. 265 del CPCCN, corresponde considerar desierto el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Desarrollo Social sobre este extremo medular de la resolución impugnada. Al respecto, Lino E. Palacio puntualiza lo siguiente: “El recurso, por lo demás, puede declararse parcialmente desierto cuando el recurrente, no obstante haber apelado la sentencia en su totalidad, omite expresar agravios acerca de alguna de las conclusiones contenidas en aquella, o lo hace de modo insuficiente.” (op. cit. loc. cit. pág. 271).

En consecuencia, ha quedado consentida y, por ende, firme ante la falta de agravios del Estado Nacional, la presunta ilegítima suspensión y/o baja de las prestaciones no contributivas por discapacidad en perjuicio de sus titulares residentes en todos el territorio nacional –medida calificada por la jueza como “vía de hecho de la administración”- sin mediar resolución fundada previa en un proceso que hubiere garantizado –como lo sostiene la señora magistrada- el debido proceso adjetivo, el derecho a ser oído, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión fundada.

Ahora bien, sin perjuicio de que se pudieron haber cometido excesos en la concesión de estos beneficios no contributivos con fines ajenos o refractarios a los contemplados por la ley 13.478 que los instituyó (B.O. del 29/09/1948), como lo denunciaron públicamente las autoridades a través de la prensa<sup>1</sup>, lo cuestionable de la solución presumiblemente adoptada por el Ministerio de Desarrollo Social para remediarlos –según la resolución en crisis- sería el cese intempestivo o abrupto de los derechos prestacionales de la seguridad social adquiridos al amparo de la legislación vigente (C.N. art. 14 bis), sin intervención o conocimiento alguno por parte de sus titulares, lo cual vulneraría a todas luces –si ello resultara acreditado en la causa principal y así fuera declarado en la sentencia definitiva- las garantías de la defensa en juicio, el debido proceso legal (C.N. art. 18), y la protección convencional y constitucional de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad.

---

<sup>1</sup> v. Agencia Télam, 13 de junio de 2017: “Stanley descartó una baja masiva de pensiones por discapacidad”: “En esos años hubo una utilización política de las pensiones, generando clientelismo”; “La funcionaria destacó además que en aquellos casos que la gente considere que se le dio de baja a la pensión erróneamente, se puede llamar al 0800-22-3294, para que sea chequeado. También puede asistir a los Centros de Atención Local de las diferentes provincias.” Más adelante, la Agencia Estatal de Noticias da cuenta que el presidente de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA), Guillermo Badino- “denunció el manejo clientelar y corrupto que el kirchnerismo hizo de las pensiones de discapacitados durante 12 años ...”; “no se trata de bajas, sino de suspensiones preventivas que están todo el tiempo en revisión ...” etc.





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

Con relación a los agravios esgrimidos por la parte demandada en torno a la falta de legitimación colectiva de la actora (C.N. art. 43), ninguno alcanza para desvirtuar las fundadas argumentaciones vertidas por la señora juez de grado, como por ejemplo cuando halla concordancia entre el supuesto de autos y los precedentes de la Corte Suprema de Justicia “Asociación Civil para la Defensa en el ámbito Federal e Internacional de Derechos c/Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/Amparo” (Fallos 338: 29), y “Halabi, Ernesto c/P.E.N. –Ley 25.873 –Dto. 1.563/04 s/Amparo Ley 16.986” (Fallos 332-111).

En efecto, el Alto Tribunal de la Nación en la causa “Asociación Civil para la Defensa en el ámbito Federal e Internacional de Derechos”, revocó la sentencia que rechazó *in limine* la acción de amparo que procuraba la cobertura integral de prestaciones a favor de las personas con discapacidad beneficiarias de pensiones no contributivas, con estos argumentos: “ ... se persigue la protección de derechos individuales de una pluralidad relevante de sujetos; existe una conducta única y continuada que lesiona a ese colectivo y la pretensión se encuentra enfocada a los efectos comunes del problema que se vincula directamente con el derecho a la salud, presentándose una homogeneidad fáctica y normativa que hace razonable la promoción de la demanda en defensa de los intereses de todos los afectados y justifica el dictado de un pronunciamiento único con efectos expansivos a todo el colectivo involucrado.”

Ciertamente que el análisis de este requisito de admisibilidad de la demanda –la legitimación procesal de la actora- no puede constituirse en un valladar infranqueable para el goce y ejercicio efectivos de los derechos humanos sociales de las personas que habitan los sectores vulnerables, objeto de protección precípua de la tutela judicial colectiva que instituyó la reforma constitucional de 1994.

Precisamente el libre *acceso a la justicia* de estos sectores vulnerables constituye el propósito vertebral de las “100 Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad” (que obviamente incluye a las personas afectadas por alguna discapacidad<sup>2</sup>), aprobada por la Asamblea Plenaria de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, reunida en Brasilia los días 4 a 6 de marzo de 2008.

El Alto Tribunal de la Nación adhirió a las Reglas de Brasilia mediante Acordada N° 5/2009, de fecha 10 de octubre de 2009, las cuales deberán ser seguidas -en cuanto resulte procedente, puntualiza el Tribunal Címero- como guía en los asuntos a que se refieren (v. punto resolutivo 1°)

Este instrumento convencional persigue como objetivo medular garantizar las condiciones de *acceso efectivo a la justicia* de las personas en condiciones de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas menesterosas de protección el pleno goce de los servicios del sistema judicial (Capítulo I: PRELIMINAR, Sección 1ª.-Finalidad(1)).

<sup>2</sup> v. Sección 2°: Beneficiarios de las Reglas, punto 3°: “Discapacidad” 3.- (7) Se entiende por discapacidad la deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

Tal decisión se adoptó en consonancia con un modelo de justicia integrador, abierto a todos los sectores de la sociedad y especialmente sensible con aquellos más desfavorecidos o vulnerables (Declaración de Brasilia, Puntos 12. y 13.).

Esta Sala tuvo oportunidad de analizar el lábil requisito de la legitimación procesal de los legisladores y del Defensor del Pueblo de la Nación, en las causas “Carrió, Elisa y otros c/P.E.N. – Dto. 1306/2000 s/ Incidente” (sentencia interlocutoria N° 10.758/2001, de fecha 31 de mayo de 2001), y “Defensor del Pueblo de la Nación c/Estado Nacional – Poder Ejecutivo Nacional s/ Amparos y Sumarísimos” (sentencia de fecha 10 de septiembre de 2002), respectivamente.

Ocho años antes de la sanción de las Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad, la doctrina de esta Sala se anticipó al designio regional sobre el alcance simplificado y de contornos evanescentes que debería nutrir el análisis de este requisito intrínseco de admisibilidad de las pretensiones colectivas, en aras de la vigencia efectiva y autoaplicativa del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, con estas palabras:

“El ensanchamiento de la legitimación procesal es una consecuencia natural de la modernización del derecho y, ciertamente, de la vigencia autoaplicativa de los tratados sobre derechos humanos concluidos con otras naciones u organizaciones internacionales, los cuales reconocen el *libre acceso a la jurisdicción* como condición necesaria para el efectivo goce y ejercicio de los derechos y garantías que consagran” (v. Gil Domínguez, Andrés, “La legitimación procesal de los legisladores: una brisa renovadora que proviene de una jurisdicción constitucional activa y comprometida”, LL T. 2001-F-94)

En consecuencia, estima el tribunal que el recurso de apelación interpuesto por el Estado Nacional debe ser rechazado, confirmándose la resolución de fs. 129/134 de autos, en todos cuanto fue materia de agravios.

En mérito a lo expresado, y oído que fuera el Representante del Ministerio Público, **el Tribunal RESUELVE:** 1) Confirmar el pronunciamiento recurrido en todo cuanto fue materia de agravios; 2) Con costas a la vencida (CPCCN art. 68); 3) Devolver las presentes actuaciones al juzgado de origen a sus efectos.

Regístrese, protocolícese, notifíquese y oportunamente devuélvase.

El Dr. Emilio Lisandro Fernández no firma por hallarse en uso de licencia (art. 109 RJN).

NORA CARMEN DORADO  
Juez de Cámara

LUIS RENÉ HERRERO  
Juez de Cámara

ANTE MÍ:  
AMANDA LUCÍA PAWLOWSKI  
Secretaria de Cámara

