



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

9416/2024

UNION DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DE LA ECONOMIA
POPULAR c/ EN-M CAPITAL HUMANO DE LA NACION s/PROCESO DE
CONOCIMIENTO

A los efectos de resolver la medida cautelar se agregan copias de las piezas existentes en la causa nro. 10868/24 a mejor orden procesal.

Asimismo se informa que -atento el cúmulo de expedientes en trámite- esta causa quedo en proyecto "borrador" sin advertirlo el Tribunal por la razón enunciada.

Buenos Aires, de febrero de 2025

Y VISTOS: CONSIDERANDO:

1.- La parte actora UNION DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DE LA ECONOMIA POPULAR -a través de su representante legal- solicita que cautelarmente se disponga la suspensión de los efectos de la Resolución N° 84/24 del Ministerio de Capital Humano de la Nación, que contiene los LINEAMIENTOS GENERALES Y OPERATIVOS DEL PROGRAMA VOLVER AL TRABAJO aprobados como ANEXO I (IF-2024-33272324-APN-STEYSS#MCH) y los LINEAMIENTOS GENERALES Y OPERATIVOS DEL PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL aprobados como ANEXO II (IF-2024-35150662-APN-SNNAYF#MCH), hasta tanto la justicia determine su legalidad, y ordene el cumplimiento de la Resolución RESOL-2020-283-APN-M

Señala que "los beneficiarios del PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSIÓN SOCIO-PRODUCTIVA Y DESARROLLO LOCAL –“POTENCIAR TRABAJO" se encontraban al momento del dictado de la Resolución N° 84/24, en pleno ejercicio de los derechos que aquí se reclaman, en especial en lo atinente a la percepción del “Salario Social Complementario”, como así también en cuanto a la cobertura del componente de salud y de seguridad social que dicho programa garantiza a los beneficiarios inscriptos en el régimen para pequeños contribuyentes en carácter de “Monotributistas Sociales” (RESOL-2020-283-APN-MDS)



#39000064#426313623#20250228140832030

Declara que "que la finalidad de dicho programa es "...contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, así como también la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas físicas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica y del SALARIO SOCIAL COMPLEMENTARIO "contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de los beneficiarios y sus familias y promover el sostenimiento, fortalecimiento y sustentabilidad de las actividades que lleven a cabo." (RESOL-2020-121-APN-MDS y su modificatoria, la RESOL-2021-1868-APN-MDS) por lo que la percepción de este complemento salarial constituye un elemento esencial para que los y las trabajadoras beneficiarias alcancen un ingreso mínimo necesario para garantizar para ellos y sus familias derechos humanos básicos y fundamentales reconocidos en nuestra Constitución Nacional y tratados de Jerarquía Constitucional (salud, trabajo, alimentación, educación, etc).

Agrega que "por otro lado, como referimos ut supra la inserción en el PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSIÓN SOCIO-PRODUCTIVA Y DESARROLLO LOCAL –"POTENCIAR TRABAJO" de los beneficiarios trae aparejado el derecho de acceso a la salud y la seguridad social ya que por medio de la Resolución 121/2020 se establece que el entonces Ministerio de Desarrollo Social (hoy Ministerio de Capital Humano) cubrirá el componente salud y aportes a la seguridad social de los beneficiarios adheridos al régimen de pequeños contribuyentes en carácter de "Monotributistas Sociales", lo que implica la pérdida de dichos derechos también, agudizando el grado de vulnerabilidad social de los beneficiarios.

Considera que "dicha decisión adoptada por el Ministerio es violatoria del principio de igualdad ante la ley, ya no solo porque contempla una situación más gravosa para con la población destinataria inmersa en una situación de vulnerabilidad social, sino también porque agrega materialmente requisitos de admisibilidad y permanencia al programa que revisten en sí mismo una violación a otros derechos fundamentales contemplados por la Constitución Nacional.

Resalta que " es importante mencionar que los titulares del "ANEXO" contemplado en el art. 8 de la RESOL-2020-121-APN-MDS dejarán de percibir de inmediato parte de su SALARIO sin ningún tipo de notificación y/o justificación al respecto por parte del Ministerio de Capital Humano"

Afirma que, además de lo expresado en el punto anterior, reviste suma gravedad la falta de asistencia a miles de personas que dependen del ingreso en





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

cuestión. Es dable destacar el carácter alimentario que posee la prestación del programa para los trabajadores y trabajadoras en general y en este caso particular el “Salario Social Complementario” para los trabajadores de la Economía Popular, como instituto central para el efectivo ejercicio de otros derechos humanos de éstos y sus familias, consagrados en el bloque de constitucionalidad nacional (salud, trabajo, alimentación, educación, etc) y atendiendo al especial grado de vulnerabilidad social que éste universo presenta, sobre todo en la coyuntura actual”

Hace hincapié en el contexto de crisis económica, a la cual se le suma el carácter regresivo de los nuevos programas (como ya comentamos ut-supra) en cuanto al establecimiento de una suma mensual fija de \$78.000 y su desvinculación del Salario Mínimo Vital y Móvil como unidad de referencia para su actualización, coloca a los beneficiarios en una inminente agudización de su estado de vulnerabilidad social

Entiende que se cumplen los requisitos enunciados en el artículo 14 de la Ley 26.854 en cuanto a que “Las medidas cautelares cuyo objeto implique imponer la realización de una determinada conducta a la entidad pública demandada, sólo podrán ser dictadas siempre que se acredite la concurrencia conjunta de los siguientes requisitos:

Inobservancia clara e incontestable de un deber jurídico, concreto y específico, a cargo de la demandada: El Ministerio de Capital Humano de la Nación suscribió la Resolución N° 84/24 que aprobó lineamientos que garantizan de una forma menos efectiva, más precaria, y menos cuantiosa la garantía alimentaria de personas en situación de vulnerabilidad social, lo cual se opone a las obligaciones enmarcadas en leyes internacionales y nacionales en la materia. Además, lo hizo en violación de normas reguladas en la propia Constitución Nacional

.-Fuerte posibilidad de que el derecho del solicitante a una prestación o actuación positiva de la autoridad pública, exista: La protección de los derechos alimentarios exigidos tienen que estar implementada a través de acciones por parte del MCH. Si esta cartera ministerial dotada de las competencias atribuidas al Poder Ejecutivo Nacional en la materia degrada la protección del derecho de las personas en situación de vulnerabilidad a alimentarse, naturalmente a la persona en esta situación le asiste el derecho de exigir la prestación por parte del Ministerio.

.- Se acreditare sumariamente que el incumplimiento del deber normativo a cargo de la demandada, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior: la mera conceptualización de la prestación como de carácter alimentario constituye graves perjuicios a la población destinataria del programa potenciar cuyos efectos se presenten degradar con el dictado de los lineamientos (Anexos I y II) de la Resolución N° 84/24



.- *No afectación de un interés público*: Al contrario de entenderse como una afectación al interés público la medida requerida debe entenderse en defensa del interés público, que es la exigencia de que el estado cumpla con su obligación de dictar medidas que salvaguarden el ingreso económico de los trabajadores que posee carácter alimentario en un contexto de crisis económica como la que está atravesando nuestro país. Muy por el contrario, los lineamientos aprobados violan garantías constitucionales.

.- *Que la medida solicitada no tenga efectos jurídicos o materiales irreversibles*: La presente medida no impide que el Ministerio de Capital Humano no dicte la normativa para la cual está facultada, sino que se pretende el respeto por las garantías constitucionales y obligaciones en materia alimentaria que el Estado sí o sí debe cumplimentar.

Manifiesta que existió un pedido de suspensión en sede administrativa al Ministerio de Capital Humano que obra rechazado y tramitó como "reclamo impropio". Ofrece caución juratoria.

II.- Es oportuno destacar que la demandante al solicitar la nulidad de la resolución 84/24 impugna las siguientes disposiciones de la citada resolución.

.- Capítulo "Incompatibilidades" (art. 15 anexo I "VOLVER AL TRABAJO") establece que la percepción de la asignación dineraria será incompatible para aquellas personas que "...10) *hayan viajado al exterior tiempo suficiente que impida cumplir con la contraprestación correspondiente o a destinos que, por sus características -y a criterio de la autoridad de aplicación- sean consistentes con ingresos mayores a los previstos en las compatibilidades establecidas*"

Afirma que "...implica un exceso de discrecionalidad el requisito dispuesto por la Administración toda vez que enuncia normas ambiguas y vagas que podrían implicar arbitrariedad ya que enuncia como requisito de incompatibilidad que los que hayan viajado al exterior "tiempo suficiente" o a "destinos que, por sus características y a criterio de la autoridad de aplicación, siendo indicadores completamente subjetivos"

Entiende que "no resulta objetivo ni lógico establecer aritméticamente que si una persona sale del país tiene garantizado sus ingresos o deja de cumplir con las prestaciones asignadas por el programa, eso debe establecerse caso a caso y permitir a cada beneficiario justificar su actividad previo a la suspensión del programa, asegurando el debido proceso y garantizando la libre circulación de las personas en situación de vulnerabilidad que tienen acceso al programa".





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

- "Incompatibilidad" -art 17 "Acompañamiento Social" se establece: 7) *Que realicen alguna prestación social y/o de empleo en el Estado Provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipal o en organizaciones no gubernamentales cuyas tareas suplante la actividad propia de los empleados de los mismos"*

Afirma que genera una desigualdad injustificada por fuente de trabajo que nada tiene que ver con la condición subjetiva de vulnerabilidad del beneficiario sino con otras intenciones más alineadas con la idea integral de la reforma que en realidad busca vaciar las estructuras del Estado y las organizaciones no gubernamentales, pero sin contemplar ni hacer reparo en la necesidad de la gente que se encuentra en situaciones de desventaja económica, social y cultura. Y -agrega- que se puede ver una discriminación de impacto negativo.

9) *Hayan realizado gastos y/o consumos dentro y fuera del país con tarjetas de crédito y/o debito y/o billeteras virtuales en los últimos seis (6) meses, cuyo promedio mensual supere el monto equivalente al salario mínimo, vital y móvil"*

Considera que quedaría excluido del programa quien haya podido acceder a condiciones mínimas (canasta básica) y -de este modo- se estaría fomentando la economía no formalizada, las compras "en negro"

Aclara que los perjudicados por esta disposición son los beneficiarios redireccionados al programa "ACOMPANAMIENTO SOCIAL" pues los redirigidos al programa "VOLVER A TRABAJAR" no contiene esta normativa de exclusión.

Afirma que se han creado categoría objetivas de personas en situación de vulnerabilidad cuando el PROGRAMA POTENCIAR se encontraban en situación de igualdad (da como ejemplo una persona de 30 años perteneciente al programa "VOLVER A TRABAJAR" no pierde el plan de dar la situación del artículo 9; y si lo pierde una persona de 50 años que está dentro del programa "ACOMPANAMIENTO SOCIAL" que engloba a los mas vulnerables.

11) *"Hayan accedido al mercado libre de cambios a los fines de la obtención de divisas con fines de ahorro"*

Califica la disposición de ambigua por cuanto dicha erogación no resulta excluyente de la vulnerabilidad pues acceder a las plataformas de streaming podría contabilizarse como "obtención de divisas con fines de ahorro" cuando no podría "prima facie" considerarse como clasificadores de la capacidad económica del beneficiario y tomarlo como tal aparece arbitrario pues cabe distinguir entre poder comprar doscientos dólares mensuales del acceso a la plataforma para garantizar el derecho al ocio.



En referencia a las causales de "egreso" cuestiona:

1) *El que impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, subterránea, agua o aire y no permitiere a terceros movilizarse libremente por la vía pública será egresado del programa en forma inmediata procediéndose a suspender el pago del beneficio"*

Considera que el Ministerio se arroga una competencia penal y crea un tipo penal al fijar una acción considerada como "falta" y aplica la sanción, tal es la expulsión del programa.

2) *"Incurrir en actos de violencia que importen la alteración del orden público, que hayan sido notificados de manera fehaciente por los organismos competentes"*

Sostiene que la resolución excede a las competencias y -además- viola una de las garantías básicas de la constitución nacional, tal es el derecho de defensa y el principio de inocencia.

Agrega que " ante una eventual condena por conductas de "alteración del orden público" tampoco estaría justificado la expulsión del Programa en aras del principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Concluye en que el fundamento último de estas dos causales de egreso es el adoctrinamiento y coacción de los beneficiarios, que busca a través del miedo y la necesidad de los mismos evitar que se exponga la realidad social que atraviesa nuestro país, en otras palabras, busca criminalizar la protesta social, lo que no sería jurídicamente admisible en ningún Estado de derecho.

Manifiesta -también- la conformación de la regresividad en materia de seguridad social que surge de la asignación dineraria mensual fija no remunerativa establecida en contraposición con la prevista para el plan "POTENCIAR TRABAJO" (RESOL- 2022-557-APN-MDS) condicionada al Salario mínimo vital y móvil por cuanto "afecta sus ingresos no solo de forma nominal (al establecer una suma por debajo del monto que en la actualidad deberían percibir siguiendo ese criterio), sino que también los perjudica al desvincular a las prestaciones propias de los programas de un mecanismo automático de actualización (Salario Mínimo Vital y Móvil)".

Enuncia que se ha disuelto el "incentivo adicional" (NEXO) contemplado en el artículo 8 de la Resolución 121/20, o sea en el programa POTENCIAR TRABAJO sin ningún tipo de mención al respecto ni notificación alguna a los titulares de dicha prestación, los que se verán perjudicados por la falta de actualización del programa si no que ven disminuidos los ingresos con la quita del 50% a partir de la entrada en vigencia de la Resolución MCH nro 84/24 (RESOL-2024-84-APN-MCH) (el nex





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

consistía en un Régimen especial "... Dentro de las actividades y las obligaciones que se hayan acordado los titulares podrán percibir un incentivo adicional que se determinará en cada caso particular conforme las características de las actividades, las obligaciones asumida y la disponibilidad presupuestaria del programa..")

Agrega -además- que la Resolución 84/24 viola la ley 27345 en cuanto a su objeto - tal está en artículo 2do de la ley 27345, norma de aplicación obligatoria para las ejecución de Programas Sociales por cuanto contradice el objeto de dicha ley: *“promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” por el artículo 14 bis y al mandato de procurar “el progreso económico con justicia social” establecido en el artículo 75, inciso 19, ambos de la Constitución Nacional ;y el Artículo 7mo por cuanto no le dio la debida intervención al CEPSSC (ver artículo 7mo “ De acuerdo a los objetivos de la presente ley, los actuales programas sociales nacionales se articularán con la intervención del CEPSSC, promoviendo su progresiva transformación en Salario Social Complementario”)*

Dice que también se ha violado la ley 19549 en su articulado por cuanto no se ha respetado el debido proceso y se han omitido notificar a los beneficiarios en los términos del artículo 41 del decreto 1759/72.

Funda la verosimilitud del derecho en observar que "los beneficiarios del PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSION SOCIO-PRODUCTIVA y DESARROLLO LOCAL- "POTENCIAR TRABAJO" se encontraban al momento del dictado de la Resolución nro. 84/24 en pleno ejercicio de los derechos que aquí se reclaman, en especial en lo atinente a la percepción del "salario social complementario", como así también en cuanto a la cobertura del componente de salud y seguridad social" ; que " la decisión adoptada por el Ministerio es violatoria del principio de igualdad ante la ley, ya no solo porque contempla una situación mas gravosa para con la población destinataria inmersa en una situación de vulnerabilidad social, sino también porque agrega materialmente requisitos de admisibilidad y permanencia al programa que revisten en sí mismos una violación a otros derechos fundamentales contemplados en la Constitución Nacional" ; y que "los titulares del "NEXO" contemplado en el art. 8 de la RESOL- 2020-121-APN-MDS dejaron de percibir de inmediato parte de su salario sin ningún tipo de notificación y / o justificación



Considera acreditado el peligro en la demora en el carácter alimentario que posee la prestación del programa para los trabajadores y trabajadoras de la Economía Popular, en la grave crisis económica y en el carácter regresivo de los nuevos programas en cuanto al establecimiento de una suma fija y su desvinculación del salario mínimo vital y móvil como unidad de referencia para su actualización agudiza el estado vulnerabilidad de los beneficiario

Enumera y sostiene se hallan conformados los requisitos del artículo 14 de la ley 26854 (incisos c) en adelante) norma que considera aplicable a este pedido cautelar en tanto regula "..., las medidas cautelares cuyo objeto implique imponer la realización de una determinada conducta a la entidad pública demandada, solo podrán ser dictadas siempre que se acredite la concurrencia conjunta de los requisitos nombrados.

Por ello pide que de tramite y se otorgue la medida cautelar autónoma solicitando la suspensión de los efectos de la Resolución MCH N° 84/2024 incluyendo expresamente la disolución del "NEXO" contemplado en en el art. 8 y ss de la Resolución 121/2020 y la falta de actualización de la prestación con el Salario Mínimo Vital y Móvil hasta el dictado de la sentencia que decida sobre el fondo de la presente controversia.

III.- El Estado Nacional se presenta mediante su letrada apoderada y produce su informe en los términos del artículo 4to de la ley 26854.

Cuestiona la falta de legitimación pasiva y la incompetencia del Tribunal.

Rechaza -en primer termino y de modo general- que "la Resolución N° 84/24 aprobara lineamientos que garanticen de una forma menos efectiva, más precaria, y menos cuantiosa la garantía alimentaria de personas en situación de vulnerabilidad social y/o; Que la conducta de mi mandante se oponga a las obligaciones enmarcadas en leyes internacionales y nacionales en la materia y/o en violación de normas reguladas en la propia Constitución Nacional; y/o Que esta cartera ministerial haya degradado la protección del derecho de las personas en situación de vulnerabilidad a alimentarse; y/o Que la mera conceptualización de la prestación como de carácter alimentario constituya graves perjuicios a la población destinataria del programa potenciar cuyos efectos se presenten degradar con el dictado de los lineamientos (Anexos I y II) de la Resolución N° 84/24; y/o Que la medida precautoria requerida no afecte el interés público y/o Que dicha medida cautelar deba ser entendida como defensa del interés público; y/o Que ella tienda a cumplir la exigencia de que el estado satisfaga su obligación "de dictar medidas que salvaguarden el ingreso económico de los trabajadores que posee carácter





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

alimentario en un contexto de crisis económica como la que está atravesando nuestro país” (sic); y/o Que, los lineamientos aprobados violen garantías constitucionales; y/o Que la medida pretendida no impida que el Ministerio de Capital Humano no dicte la normativa para la cual está facultada; y/o Que lo obligue al respeto por las garantías constitucionales y obligaciones en materia alimentaria que el Estado sí o sí debe cumplimentar.

Sostiene que " la pretensión esgrimida por los demandantes, que podría afectar el normal desenvolvimiento de la Administración Pública, es inadmisibles. Es claro que en virtud de lo señalado, puede válidamente entenderse que la pretensión trae un agravio de imposible reparación ulterior al Estado, como resulta ser la afectación de las facultades constitucionales y además impide que el organismo ejerza las competencias previstas en diversas leyes, a saber, ley de Ministerios (Ley 22.520), Ley de Presupuesto (Ley 27.008 y ss), Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156).

Asevera que "puede verse inclusive lo tardío del reclamo del citado, dado que este mecanismo se viene ejecutando por parte del Estado desde hace meses, con lo cual dicha petición, además de improcedente deviene completamente extemporánea; y -por otro lado- no existe ningún tipo de sostén en torno a la regresividad planteada en razón que se trata de una asignación dineraria mensual inicial no remunerativa y cuya compatibilidad con la percepción de otros ingresos de los restantes miembros del grupo familiar, se encuentra específicamente prevista.

Afirma que dicha asignación dineraria tiene el carácter de subsidio otorgado en el marco de una actividad de fomento por parte de un programa implementado por el Estado Nacional, por ende, no se trata de una cuestión salarial, que deba encontrar su enganche con el denominado salario mínimo, vital y móvil.

Agrega que " la Resolución RESOL-2021-1868-APN-MDS del Ex Ministerio de Desarrollo Social, que establecía los lineamientos generales y operativos del extinto programa nacional de inclusión socio-productiva y desarrollo local "Potenciar Trabajo", en su Anexo I, punto IV establecía específicamente que la cuantía de las prestaciones podía ser modificada"

Cabe destacar que el planteo formulado por la reclamante se centra en lineamientos de un régimen que no se encuentra vigente y que en realidad los Programas Sociales se encuentran formulados con la característica de provisionalidad, por ende, la pretensión del reclamante conlleva ir contra dicha característica de temporalidad y genera la pretensión de indeterminación y perpetuidad, cuestión que excede el marco para el cual aquellos han sido previstos.



Recuerda que han existido diversos Programas Sociales de acompañamiento a sectores vulnerables, los cuales gozaron de distintas características y requisitos y destaca que la Corte Suprema Justicia ha indicado en reiteradas oportunidades que nadie tiene derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos, ni a su inalterabilidad (Fallos: 315:839; 316:1793; 316:2043; 316:2483; 318:1237; 318:1531;319:3241; 321:1888; 322:270; 323:2659; 325:1297; 327:1205; 327:2293; 327:5002; 330:2206;330:3565; 338:757; 339:245).

Considera que "tampoco son correctas las alegaciones a la pretendida excesiva discrecionalidad con la que mi mandante se encuentra facultado a juzgar, como criterio de suspensión, los viajes al exterior, su destino y su duración. En primer término, se advierte que la actora confunde arbitrariedad con discrecionalidad, tratándose de casos totalmente diferentes pues la segunda no releva a la Administración de motivar sus decisiones. Por el contrario, permitiéndose a aquélla optar por una u otra solución, dicha alternativa deberá obedecer a su racionalidad y proporcionalidad, pues no le es posible sustraerse al principio de legalidad en su conducta"

Asevera que "en este caso, tratándose de programas destinados a asistir a personas en situación de vulnerabilidad social, los viajes al exterior que, por su destino o duración, pueden considerarse como manifestaciones de poder adquisitivo, claramente aparecen como criterios de suspensión que guardan tanto razonabilidad como proporcionalidad con el fin buscado: la asignación de recursos a quienes se encuentran efectivamente en situación de vulnerabilidad social. Máxime, cuando hace a la esencia de la discrecionalidad la posibilidad de su revisión judicial en un caso concreto. A todas luces, es imposible determinar, en abstracto, si se ha incurrido en alguna arbitrariedad como incorrectamente pretende la peticionante.

Dice que **"las resoluciones del ente, relacionadas con las causales de egreso, son susceptibles de los recursos previstos en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, en tanto que, la responsabilidad por hechos de violencia o los que estorbaren el normal desenvolvimiento de la movilidad de terceros, son ajenos a dicho ámbito por estar reservadas a la consideración de los jueces del Fuero Penal;** y que "es claro que el Poder Ejecutivo ha previsto una conducta que puede ser pasible de reproche en el ámbito administrativo, claramente, en el caso en particular, las actitudes que se recriminan y que tienen que ver con aquellos comportamientos que atentan en contra de líneas de Acción Programáticas, como por ejemplo, las que buscan el generar espacios de diálogo o el fortalecimiento de capacidades básicas para el desarrollo humano o trata de evitar conductas, violentas que tiendan a frustrar cualquier tipo de participación comunitaria o el desarrollo de acciones de promoción tendientes a la inserción en el trabajo"





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

IV.- Mediante la Resolución 84/24 (09/04/24 **RESOL-2024-84-APN-MCH**) el Ministerio de Capital Humano estableció los lineamientos de los nuevos programas (anexo I "Volver al Trabajo" (anexo I) y "Acompañamiento Social" (anexo II)

Anexo I : "Programa Volver al trabajo"

El PROGRAMA VOLVER AL TRABAJO tendrá como únicos beneficiarios a las personas que resulten transferidas desde el PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSIÓN SOCIO-PRODUCTIVA Y DESARROLLO LOCAL -"POTENCIAR TRABAJO", en el marco de lo establecido por el Decreto N° 198/24 (art. 2do)

Los beneficiarios del PROGRAMA VOLVER AL TRABAJO percibirán una asignación dineraria mensual fija no remunerativa de PESOS SETENTA Y OCHO MIL (\$78.000.-), durante la vigencia del Programa o hasta tanto los beneficiarios soliciten voluntariamente su baja o sean dados de baja por las causales previstas en el presente o en las normas complementarias que sean dictadas por la Autoridad de Aplicación (artículo 4to Resol. 84/94)

COMPATIBILIDADES E INCOMPATIBILIDADES (capítulo IV).

ARTÍCULO 14.- La percepción de la asignación dineraria del PROGRAMA VOLVER AL TRABAJO será compatible para aquellas personas que:

1. Perciban la Asignación Universal por Hijo.
2. Perciban la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social.
3. Perciban prestaciones económicas o materiales de naturaleza habitacional y/o de protección familiar otorgadas por el Estado Nacional, Provincial, Municipal o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
4. Reciban prestaciones de carácter alimentario.
5. Sean trabajadores independientes inscriptos en el Monotributo Social o, Monotributo categoría A.
6. Sean trabajadores registrados bajo el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares.
7. Sean trabajadores rurales que realicen trabajos temporarios o estacionales, de acuerdo con los alcances establecidos por el artículo 1° del Decreto N° 514/21.



8. Registren un vínculo contractual de empleo público iniciado con posterioridad a su incorporación al PROGRAMA VOLVER AL TRABAJO, con una remuneración bruta mensual que no exceda el valor de TRES (3) Salarios Mínimos, Vitales y Móviles.

9. Registren un trabajo bajo relación de dependencia en el sector privado por una relación laboral iniciada con posterioridad a su incorporación al PROGRAMA VOLVER AL TRABAJO, con una remuneración bruta mensual que no exceda el valor de TRES (3) Salarios Mínimos, Vitales y Móviles.

10. Registren un empleo formal bajo relación de dependencia encuadrado en el PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL creado por la Resolución N° 45/06 del ex MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL y sus modificatorias. En este supuesto de compatibilidad no será aplicable el límite máximo de TRES (3) Salarios Mínimos, Vitales y Móviles para las remuneraciones.

ARTÍCULO 15.- La percepción de la asignación dineraria del PROGRAMA VOLVER AL TRABAJO **será incompatible** para aquellas personas que:

1. Sean prófugos de la justicia penal y/o correccional nacional, provincial o federal.
2. Se encuentren registradas como empleadoras en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).
3. Perciban un subsidio o prestación monetaria no reintegrable con fines de empleo y/o capacitación otorgado por el Estado Nacional, Provincial, Municipal o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
4. Sean titulares de más de UN (1) bien inmueble.
5. Sean titulares de un automotor, embarcaciones y/o aeronaves, cuya antigüedad sea menor a DIEZ (10) años.
6. Perciban Jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas.
7. Perciban prestación o subsidio por desempleo.
8. Posean un empleo formal bajo relación de dependencia, salvo los supuestos de compatibilidad establecidos en los incisos 6, 7, 8, 9 y 10 del artículo precedente.
9. Sean trabajadores independientes registrados, salvo los supuestos de compatibilidad establecidos en el inciso 5 del artículo precedente
10. Hayan viajado al exterior tiempo suficiente que impida cumplir con la contraprestación correspondiente o a destinos que, por sus características —y a criterio de la Autoridad de Aplicación— sean consistentes con ingresos mayores a los previstos en las compatibilidades establecidas en el artículo anterior.

CAPÍTULO V - CRITERIOS DE EGRESO





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

ARTÍCULO 16.- Serán causales de egreso de las personas participantes del PROGRAMA VOLVER AL TRABAJO las siguientes:

1. El que impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, subterráneo, agua o aire o no permitiere a terceros movilizarse libremente por la vía pública, será egresado del programa en forma inmediata procediéndose a suspender el pago del beneficio.
2. Incurrir en actos de violencia que importen la alteración del orden público, que hayan sido notificados de manera fehaciente por los organismos competentes.
3. Fallecimiento del titular.
4. Por renuncia expresa del titular.
5. Por falsedad de las declaraciones juradas debidamente constatada.
6. Por incurrir en alguna causal de incompatibilidad prevista en el artículo 15 del presente.

La reglamentación del Programa podrá regular instancias de suspensión de la liquidación de la asignación dineraria en forma previa a resolver el egreso de participantes o ante situaciones de incumplimiento de sus obligaciones.

Anexo II Programa "Acompañamiento social"

ARTÍCULO 2º.- PARTICIPANTES. Del universo total de beneficiarios vigentes, al momento del dictado del acto que aprueba el presente Anexo, en el entonces PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSIÓN SOCIO-PRODUCTIVA Y DESARROLLO LOCAL "POTENCIAR TRABAJO", corresponde considerar incluidos en el PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL, por su mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social, a las siguientes personas:

1. Mujeres y hombres de CINCUENTA (50) años y más en condiciones de vulnerabilidad.
2. Mujeres con CUATRO (4) hijos o más menores de DIECIOCHO (18) años.
3. Titulares pertenecientes a las entonces Unidades de Gestión dependientes del Poder Ejecutivo Nacional que se encuentren vinculados a situaciones especiales.

ARTÍCULO 13.- PRESTACIONES MONETARIAS. Los beneficiarios del PROGRAMA ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL percibirán una asignación dineraria mensual inicial no remunerativa de PESOS SETENTA Y OCHO MIL (\$78.000.-). La percepción de dicha asignación dineraria por el beneficiario del PROGRAMA ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL será compatible con la percepción de otros ingresos por parte de los restantes integrantes de su grupo familiar.



ARTÍCULO 15.- ACTUALIZACIÓN. Se faculta a la SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA del MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO a dictar los actos administrativos que resulten necesario para la actualización del valor de la asignación dineraria referida en el artículo 13 del presente.

COMPATIBILIDADES E INCOMPATIBILIDADES

ARTÍCULO 16.- COMPATIBILIDADES. La percepción de la asignación dineraria referida en el artículo 13 del presente será compatible, entre otros, con:

1. Asignación Universal por Hijo.
2. Asignación Universal por Embarazo para Protección Social.
3. Prestaciones económicas o materiales de naturaleza habitacional y/o de protección familiar otorgadas por el Estado Nacional, Provincial, Municipal o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
4. Prestaciones de carácter alimentario.
5. Trabajadores independientes que se encuentren inscriptos en el Monotributo Social o régimen que lo suplante, Monotributo categoría A y B, Trabajador independiente promovido (Ley N° 26.565 y sus modificatorias, Decreto N°1/10, y Resolución General AFIP N° 4309/18 y sus modificatorias).
6. Trabajadores dependientes registrados bajo el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares.
7. Trabajadores contratados bajo las modalidades de trabajo temporario o trabajo permanente discontinuo, conforme lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de la Ley N° 26.727 y su modificatoria de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto N° 514/2021.
8. Trabajadores contratados para desarrollar actividades agropecuarias bajo la modalidad establecida en el artículo 96 de la Ley N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto N° 514/21.
9. Trabajadores/as contratados en virtud de lo establecido en el Decreto N° 551/22.
10. Trabajadores que posean empleo formal registrado bajo relación de dependencia con una remuneración bruta mensual inferior al valor de UN (1) Salario Mínimo, Vital y Móvil.

ARTÍCULO 17.- INCOMPATIBILIDADES. La percepción de la asignación dineraria del PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL será incompatible para aquellas personas que:

1. Sean prófugos de la justicia penal y/o correccional nacional, provincial o federal.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

2. Sean titulares de cualquier tipo de establecimiento comercial abierto al público como propietario, arrendatario, usufructuario u otro concepto análogo, así como con la titularidad de cualquier tipo de explotación agrícola o ganadera que no sean las establecidas en el Registro Nacional de la Economía Popular.
3. Perciban un subsidio o prestación monetaria no reintegrable con fines de empleo y/o capacitación otorgada por el Estado Nacional, Provincial, Municipal o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
4. Sean titulares de más de 1 bien inmueble.
5. Sean titulares de un automotor, embarcaciones y/o aeronaves, cuya antigüedad sea menor a 10 años.
6. Perciban pensiones o prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, mutualidades de previsión o de cualquier otro sistema público de protección:
 - a. Perciban jubilación contributiva o no contributiva.
 - b. Perciban pensiones a la vejez o por invalidez establecidas por la Ley N° 13.478 y sus modificatorias.
 - c. Perciban Pensión Universal para el Adulto Mayor dispuesta por el Decreto N° 894/16.
 - d. Perciban Pensión por Incapacidad Permanente Total.
 - e. Perciban prestación o subsidio por desempleo reconocido por pérdida de un empleo a jornada completa.
 - f. Sean mayores de 65 años que se encuentren en condiciones de tramitar/percibir cualquier tipo de beneficio de los previstos en el Sistema de Seguridad Social. Una vez iniciado el trámite del beneficio podrán seguir percibiendo el subsidio hasta un año luego de cumplida dicha edad.
7. Que realicen alguna prestación social y/o de empleo en el estado provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipal o en organizaciones no gubernamentales cuyas tareas suplante la actividad propia de los empleados de los mismos.
8. Hayan viajado al exterior tiempo suficiente que impida cumplir con la contraprestación correspondiente o a destinos que no guarden relación con su situación de vulnerabilidad.
9. Hayan realizado gastos y/o consumos dentro y fuera del país con tarjetas de crédito y/o débito y/o billeteras virtuales en los últimos SEIS (6) meses, cuyo promedio mensual supere el monto equivalente al Salario Mínimo, Vital y Móvil.



10. Se encuentren inscritas en el Monotributo en la categoría "C" o superiores, o en el régimen de autónomos.

11. Hayan accedido al mercado de cambios a los fines de la obtención de divisas con fines de ahorro.

12. No se encuentren en situación de vulnerabilidad económica y patrimonial, que surja de los cruces efectuados con distintos organismos, conforme condiciones que establezca la reglamentación específica al efecto.

TÍTULO V CAUSALES DE EGRESO

ARTÍCULO 18.- Son causales de egreso del programa:

1. El que impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, subterráneo, agua o aire o no permitiere a terceros moverse libremente por la vía pública, será egresado del programa en forma inmediata procediéndose a suspender el pago del beneficio.

2. Incurrir en actos de violencia que importen la alteración del orden público, que hayan sido notificados de manera fehaciente por los organismos competentes.

3. Fallecimiento del titular.

4. Por renuncia expresa del titular.

5. Por modificación constatada de la condición de vulnerabilidad social del titular al momento del ingreso -por el cotejo a través del Sistema de Información Tributario y Social (SINTyS), dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

6. Por incurrir en alguna causal de incompatibilidad prevista en el artículo 17 del presente.

7. Por falsedad de las declaraciones juradas debidamente constatada.

Esta Resolución del Ministerio de Capital Humano fija los lineamientos de los nuevos programas y aparece dictada en concordancia con lo dispuesto en el decreto 198/24 (27/02/24) dictado por el PEN quien creó los programas "Volver al trabajo" y "Acompañamiento social" en reemplazo "Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y desarrollo local "POTENCIAR TRABAJO" transfiriendo y distribuyendo a los titulares de éste (ver arts. 1, 2 y 3 del citado decreto).

Esta resolución 84/24 del MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO ha sido modificada por la resolución 638/24 en relación al Programa "Volver al Trabajo" respecto a la autoridad de aplicación; y mediante Resolución 391/24 en relación al Programa "Acompañamiento Social" aprobándose el "procedimiento de relevamiento a los titulares del programa de acompañamiento social".





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

Conforme a lo expuesto no existen modificaciones sustanciales en relacion a los lineamientos de ambos programas (anexos I y anexo II) del que se agravia la UTEP

V.- Previo a examinar la medida cautelar solicitada- es oportuno recordar que esta demanda tramita como un proceso colectivo atento que el Tribunal ha considerado que se conforman los requisitos para ello (ver resolución de este Tribunal de fecha).

Ello así atento que " los derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos se encuentran contemplados en el segundo párrafo del artículo 43 de la Constitución Nacional y pueden ser objeto de tutela en el marco de acciones colectivas; ello, en la medida en que, quien persiga su protección, demuestre la existencia de un hecho único susceptible de ocasionar una lesión a un pluralidad de sujetos; **que la pretensión este concentrada en los efectos comunes para toda la clase involucrada**; y que de no reconocerse legitimación procesal podria comprometerse seriamente el acceso a la justicia de los integrantes del colectivo cuya representacion se pretende" (ver CSJN; 15/10/20; Federación Argentina de Entidades Empresarias"; sumario SAIJ SUA0080370)

VI.- A partir de la entrada en vigencia de la ley 26854 (B.O.30/04/13) las pretensiones cautelares postuladas contra toda actuación u omisión del Estado Nacional o sus entes descentralizados, o solicitadas por estos, se rigen por las disposiciones de esta norma (ver artículo 1ero).

La aplicación del Código Procesal Civil y Comercial, conforme surge del texto legal en su artículo 18 "Serán de aplicación al trámite de las medidas cautelares contra el Estado nacional o sus entes descentralizados, o a las solicitadas por éstos, en cuanto no sean incompatibles con las prescripciones de la presente ley, las nomas previstas en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación." se efectúa, por ende, de forma supletoria.

En consecuencia vista la solicitud de "suspensión" exige verificar si -en este caso- están reunidos los requisitos establecidos en el artículo 13 de la ley 26854 para acceder a lo solicitado.

El articulo 13 regula los pedidos cautelares respecto a "...la suspensión de los efectos de una ley, un reglamento, un acto general o particular podrá ser ordenada a pedido de parte cuando concurren simultáneamente los siguientes requisitos:



- a) se acredite sumariamente que el cumplimiento o la ejecución del acto o de la norma ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior;
- b) la verosimilitud del derecho invocado;
- c) la verosimilitud de la ilegitimidad, por existir indicios serios y graves al respecto;
- d) la no afectación del interés público;
- e) que la suspensión judicial de los efectos o de la norma no produzca efectos jurídicos o materiales irreversibles.”

La lectura de los tres primeros requisitos contemplados en los incisos a), b) y c) del artículo 13 de la ley 26854 guardan similitud con los elementos exigidos por el CPCCN para otorgar una cautelar (arts. 230 y 232) y los requisitos contemplados en los incisos d) y e) están destinados de “modo exclusivo” al Estado Nacional y complementan a los citados precedentemente.

Al respecto, el perjuicio grave de imposible reparación ulterior, o bien el peligro en la demora conforme el CPCC, “...exige una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que lleguen a producir los hechos que se pretenden evitar pueden restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego, originado por la sentencia dictada como acto final y extintivo del proceso” (Fallos: 319:1277).

En este sentido se ha destacado que ese extremo debe resultar en forma objetiva del examen sobre los distintos efectos que podría provocar la aplicación de las diversas disposiciones impugnadas, entre ellos su gravitación económica (Fallos: 318 :30; 325:388).”, (Nobleza Picardo S.A.I.C. Y F. c/ Provincia de Santa Fe, del 12/02/08), considerando 4º, Fallos 331:108).

Por su parte, respecto de la verosimilitud del derecho invocado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que siempre que se pretenda la tutela anticipada proveniente de una medida precautoria, se debe acreditar la existencia de verosimilitud en el derecho invocado y el peligro irreparable en la demora, ya que resulta exigible que se evidencien fehacientemente las razones que justifican resoluciones de esa naturaleza (art. 13 de la Ley N° 26.854, in re: “Orbis Mertig San Luis S.A.I.C. c/ Provincia de Buenos Aires s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad”, del 19/09/06, Fallos: 329:3890).

En este orden de ideas que se vienen exponiendo, corresponde puntualizar que, si bien es cierto que los requisitos necesarios se deben analizar de forma armónica, de manera que a mayor verosimilitud del derecho no cabe ser tan exigente en la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

gravedad e inminencia del daño y viceversa, es uniforme la doctrina que establece que no puede ser concedida la medida cautelar solicitada cuando no se ha podido demostrar alguno de los requisitos (conf. C.N.A.C.A.F., Sala I, 02/9/2011, “Club Atlético River Plate c/EN-Ministerio de Seguridad s/amparo ley 16.986, Exp. n° 28.943/11, entre muchos otros).

Asimismo, la presunción de validez que debe reconocerse a los actos de autoridades constituidas, obliga en los procesos precautorios como el presente a una severa apreciación de las circunstancias del caso y de los requisitos ordinariamente exigibles para la admisión de toda medida cautelar (ver CSJN doct.de Fallos 322:2139 entre muchos otros; CNCAF, Sala III, causa 47704/11, sent. Del 24/05/12).

Por lo tanto resulta imperioso verificar con rigurosidad si “prima facie” existe un indicio de arbitrariedad e ilegitimidad manifiesta en la conducta de la demandada que torne indispensable otorgar la tutela jurisdiccional antes del dictado de la sentencia atendiendo a la naturaleza rápida y expedita de la acción de amparo.

No obstante y -atento la propia naturaleza de las medidas cautelares- su procedencia no exige de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo agota su virtualidad (Fallos 306 :2060; 330 :2610 y 5226; 329:4822 y 4829, entre otros).

Ambos requisitos exigidos por el art. 230 del C.P.C.C.N. se hallan relacionados de modo tal que, a mayor peligro en la demora no cabe ser tan exigente en la demostración de la verosimilitud del derecho y viceversa, ello es posible cuando, de existir realmente tal peligro en la demora, se haya probado en forma mínima el *fumus bonis juris*; no pudiendo ser concedida la medida cautelar cuando no se ha logrado demostrar la configuración de los mencionados recaudos.

"Al respecto, se ha sostenido reiteradamente que los presupuestos procesales de las medidas cautelares se hallan de tal modo relacionados que, a mayor verosimilitud en el derecho puede atemperarse el rigor acerca del peligro en la demora y viceversa, sin embargo, lo cierto es que ambos recaudos deben hallarse siempre presentes (cfr. esta Sala II en los autos “Digital Ventures SRL – Inc. med. c/ EN -AFIP DGI Resol 92/11 s/ proceso de conocimiento”, expte. N° 12.181/2012, sentencia del 3/5/2012, y sus citas)"

"Dicho de otro modo, la viabilidad de la medida exige la presencia de ambos recaudos previstos en el art. 230 del C.P.C.C.N. (verosimilitud del derecho y peligro en la demora), por lo que, sin perjuicio de la apreciación en torno al modo e



intensidad en que pueden presentarse en cada supuesto en particular, la ausencia de uno de ellos impide el dictado de la cautelar (ver esta Sala, en otra integración in re “Unión de Usuarios y Consumidores- Inc Med c/ EN -SCI Resol 175/07 –SCT – Resol 9/04 s/ proceso de conocimiento”, del 18/2/08; y en su anterior composición in re “Refosco José –Inc Med (28- V-10) c/ EN - M° Justicia RENAR- Resol 1992/09 s/ proceso de desconocimiento”, del 22/2/2011; y en su actual integración, en los autos “The House Group SA c/ EN -AFIP- DGI-Resol 167/11 s/ Dirección General Impositiva”, expte. N° 9994/2012, del 12/8/2014, entre otros)

En cuanto al interés público es oportuno recordar que "...no es el interés de un conjunto de habitantes tomados como masa, no es un bienestar general, omnipresente, una felicidad indefinible e imprecisable, es solo la suma de una mayoría de concretos intereses individuales coincidentes -actuales y futuros- y por ello la contraposición entre el interés público y derecho individual es falsa sino redundante en mayores derechos y beneficios para los individuos de la comunidad ...el interés público en el que cada individuo puede encontrar e identificar una porción concreta de interés individual es una falacia" -ver Agustín Gordillo; "Tratado de Derecho Administrativo"; Bs.As; 4ta edición, t.II, 8 edición, 2006, ps VI-28-32-.

Todo lo expuesto conduce a concluir en que la norma invocada por la demandante, tal es el artículo 14 de la ley 26854, no es de aplicación a este caso pues está destinada a regular las medidas positivas y no suspensivas (ver art. 14 "...las medidas cautelares cuyo objeto implique imponer la realización de una determinada conducta a la entidad pública demandada, solo podrán ser dictadas siempre que se acredite la concurrencia conjunta de los siguientes requisitos....")

VII.- Es oportuno recordar que la Constitución Nacional garantiza los beneficios de la seguridad social en concordancia con las normas internacionales que constituyen la ley suprema de la Nación en cuanto "... Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, la vejez y la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, le imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia (ver art. XVI- Declaración americana de los derechos y los deberes del hombre; ver también art. 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales)

Así lo ha reconocido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Tribunal Máximo de la República, sosteniendo que " Que resulta necesario destacar que la Constitución Nacional impone un mandato explícito orientado a la protección integral de la familia (artículo 14 bis). En consonancia con ello, disposiciones internacionales con jerarquía constitucional definen a la familia como elemento natural y fundamental





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

de la sociedad y ponen en cabeza del Estado el deber de otorgarle la más amplia protección y asistencia posibles, a la par que reconocen el derecho de toda persona a no ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida familiar (artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional, artículos 11.2 y 17.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 17.1 y 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículos 12 y 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos). Asimismo, la Ley Fundamental encomienda una especial y efectiva tutela de los derechos del niño (artículo 75, inciso 23) así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho de todo niño “a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado” (artículo 19). -ver doct. De fallo 06/09/22; fallo 345:905 entre muchos otros

A los fines del cumplimiento del mandato constitucional el Estado Nacional - a través del PEN en ejercicio de sus funciones- ha creado estos nuevos planes "volver al trabajo" y " Acompañamiento social" cuyos lineamientos están expuesto en la Resolución 84/94 en reemplazo del denominado "Potenciar Trabajo" creado por Resolución 121/20.

Cabe precisar que es principio jurisprudencia que "nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de las leyes o reglamentos (Fallos: 310:1924;325:11; 330:3565; 336:2307, entre otros) ni puede pretender “vincular a la Administración cuando la conducta precedente nose ajusta a la ley imperativa aplicable al caso, ello pues la tutela de las expectativas generadas en los administrados no puede primar sobre el principio de legalidad a que se encuentra sometida la actividad del Estado” (cfr. causa CSJ 304/1992 (24-P)/CS1 in re “Punte, Roberto Antonio c/ Neuquén, Provincia del s/ cumplimiento de contrato”, sentencia del 19 de mayo de 2010).

Por lo tanto -en el acotado marco de conocimiento que permite el análisis cautelar en este estado inicial del proceso- se procederá a analizar si la Resolución 84/94 reúne los elementos establecidos en el artículo 13 de la ley 26854 para disponer su suspensión.

VIII.- La lectura de la Resolución Ministerial nro. 84/94 lleva a observar que en las causales de "egreso" del programa volver al trabajo se establece: *"...el que impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transporte por tierra, subterráneo, agua o aire o no permitiere a terceros moverse*



libremente por la vía pública, será egresado del programa en forma inmediata procediéndose a suspender el pago del beneficio" (ver art. 16 inciso 1ero anexo I "volver al trabajo");

Tal medida no resulta atemperada por lo señalado en la última parte del citado artículo en cuanto establece: "*...la reglamentación del Programa podrá regular instancias de suspensión de la asignación dineraria en forma previa a resolver el egreso de los participantes o ante situaciones de incumplimiento de sus obligaciones*"

Similar disposición se encuentra en el programa "Acompañamiento social" (anexo II- art. 18) en cuanto determina: "*...el que impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transporte por tierra, subterráneo, agua o aire o no permitiere a terceros movilizarse libremente por la vía pública, será egresado del programa en forma inmediata procediéndose a suspender el pago del beneficio*" (ver artículo 18 inciso 1ero anexo II "acompañamiento social")

Entiende el Tribunal que ambas disposiciones reviste indicios de ilegitimidad y otorgan verosimilitud al derecho de la demandante porque aceptar la aplicación de los señalados artículos atenta contra el derecho a ser oído del beneficiario y viola el derecho constitucional previsto en el artículo 18 y el debido proceso administrativos consagrado en la ley 19.549.

Además suspender el beneficio en forma inmediata puede generar un daño irreparable que corresponde sea tutelado en resguardo de los beneficiarios dada su condición de vulnerabilidad y máxime cuando no existe un procedimiento previo a fin de establecer fehacientemente la conformación del supuesto allí enunciado (ver inciso 1ero, artículos 16 y 18).

Esto así por cuanto " la mención expresa de las razones y antecedentes, tanto fácticos como jurídicos, determinantes de la emisión de un acto administrativo, se dirige a garantizar una eficaz tutela de los derechos individuales, de modo que los particulares puedan acceder a un efectivo conocimiento de las motivaciones y fundamentos que indujeron a la administración al dictado de un acto que interfiere en su esfera jurídica, ello en función de un adecuado control frente a la arbitrariedad y del pleno ejercicio del derecho de defensa (Fallos: 344:3573; 347:468)

Por tales fundamentos corresponde suspender cautelarmente la aplicación del inciso 1 de los artículos 16 (anexo I) ;y artículo 18 incisos 1ero (anexo II) de la Resolución 84/24.

IX.- Por similares fundamentos a los enunciados en el considerando que antecede corresponde suspender las disposiciones contenida en el artículo 16 inciso





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

2do del ANEXO I y artículo 18 inciso 2do del anexo II : "...2. *Incurrir en actos de violencia que importen la alteración del orden público, que hayan sido notificados de manera fehaciente por los organismos competentes...*"

Además - a mayor fundamento- no surge claro de la disposición administrativa que -atento lo establecido- se garantice -de modo efectivo- el respeto a este derecho al no identificarse a que organismos se refiere y considerando que, en tales supuestos, corresponde la intervención del Poder Judicial de la Nación en marco de su competencia para determinar la conducta contraria al orden jurídico y -en su caso-la responsabilidad.

X.- En cuanto a los demás agravios de la demandante alegando la vulneración de los derechos sociales y la regresividad que la decisión gubernamental plasmada en el decreto 198/24 y la Resolución 84/24 en materia de seguridad social (*tales son la pérdida del salario complementario equivalente al 50% del salario mínimo vital y móvil otorgado a través del plan "Potenciar" dejado sin efecto, la vulneración a los principios de la ley 27345, la pérdida del beneficio establecido por el artículo 8 de la resolución 121/20 y las causales de incompatibilidad y egreso de los nuevos planes*) exige abordar la cuestión principal y -por lo tanto - no corresponde a título cautelar expedirse acerca de ésta en resguardo del principio de contradicción que guía a todos los procesos y del derecho de defensa consagrado constitucionalmente (*ver C.N.C.A.F; Sala II; causa2902/17; 24/04/17 en cuanto señala "...no procede una medida cautelar si dela consideración de las circunstancias que señala la actora, se exigiría avanzar sobre los presupuestos sustanciales de su pretensión que, precisamente, constituyen el objeto del litigio; es decir, habría que adelantar un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión debatida, lo que está vedado en este tipo de medidas (ver, esta Sala, in re "Carrouche ,Adriana Silvia c/E.N." del 10/05/16 y sus citas)*”).

Por demás es importante recordar -a mayor fundamento de lo ya mencionado- que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha establecido que "...la declaracion de inconstitucionalidad al importar el desconocimiento de los efectos, para el caso, de una norma dictada por un poder de jerarquía igualmente suprema, constituye un remedio de ultima ratio que debe evitarse de ser posible mediante una interpretación del texto legal en juego compatible con la ley fundamental pues siempre debe estarse a favor de la validez de las normas (Fallos 14:125; 147:286)" y "...la revision judicial -en juego por ser la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un Tribunal solo es practicable como razon ineludible del pronunciamiento que la causa requiere, de manera que no debe llegarse a una declaración de inconstitucionalidad sino cuando ello es de extrema necesidad"-ver CSJN doct. Fallo 335:2333, "Rodriguez



Pereyra”, del 27-11-12). En otras palabras, no cabe efectuarla sino cuando un acabado examen conduce a una convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho constitucional invocado (C.S.,Fallos: 303:1708; 315:923; 321:441; 326:2692; 326:3024, 327:5863, y 336:668).

En consecuencia y por todo lo enunciado, RESUELVO:

- 1.- Acoger **parcialmente** la medida cautelar solicitada por la demandante y suspender las disposiciones contenidas en los artículos 16 inciso 1ero y 2do del Anexo I y del artículo 18 , inciso 1ero y 2do del anexo II de la Resolución nro. 84/24
- 2.- Fijar caución juratoria a cumplimentar por el representante de la demandante.
- 3.- Establecer la vigencia de esta medida cautelar hasta el dictado de la sentencia definitiva atento que el grupo colectivo se encuentra incluido dentro del artículo 2do de la ley 26854 por razones de vulnerabilidad (art. 5to, 2do párrafo, ley 26854).

Regístrese, notifíquese a la actora y a la demandada y cúmplase.

MARTIN CORMICK

JUEZ FEDERAL

