



Poder Judicial de la Nación

## CÁMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

FRE 6822/2025/1/1/CA1

Incidente N° 1 - ACTOR: DEFENSORIA DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE FORMOSA Y OTROS DEMANDADO: ESTADO NACIONAL AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD (ANDIS) s/INC APELACION

///sistencia, 04 de septiembre de 2025

**VISTO:** Estos autos caratulados: **INCIDENTE N° 1: "DEFENSORIA DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE FORMOSA Y OTROS c/ ESTADO NACIONAL AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD S/MEDIDA CAUTELAR, Expte. N° FRE 6822/2025/1/1, procedentes del Juzgado Federal de Formosa N° 2;**

**Y CONSIDERANDO:**

I.- Se otorga al presente tratamiento prioritario con relación a otras causas con llamado de autos de fecha anterior, atento las cuestiones de salud involucradas en los presentes, conforme el art. 36 del Reglamento para la Justicia Nacional.

II.- Que la Sra. Jueza a quo en fecha 19/08/2025 hizo lugar a la [medida cautelar](#) solicitada por los actores y ordenó al Estado Nacional y/o la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) a que en el plazo de 24 horas deje sin efecto la medida de retención y/o suspensión de las pensiones no contributivas por incapacidad laboral dispuestas en todo el territorio de la Provincia de Formosa, liberando los fondos depositados en las entidades bancarias que se encuentran retenidos en las cuentas de los beneficiarios. Otorgó el plazo de tres (03) meses a los amparistas para regularizar la situación administrativa que corresponda de manera particular, y/o en su caso efectuar las presentaciones judiciales de manera individual a los fines de su correcto análisis y resolución. Todo ello, bajo caución juratoria previa para responder por los perjuicios que la medida pudiere ocasionar en caso de haber solicitado sin derecho. Notificó mediante oficio/deox. Difirió las costas y honorarios para el momento de la sentencia.



III.- Disconforme con dicho pronunciamiento, la accionada [deduce y funda recurso de apelación](#), cuyos fundamentos, en síntesis, son los siguientes.

Manifiesta que mediante el Decreto N° 698/2017 y sus normas modificatorias se creó la AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD dentro del Ministerio de Salud, órgano que tiene a su cargo el proceso de otorgamiento de las pensiones por invalidez y las emergentes de las Leyes N° 25.869 y 26.928.

Dice que mediante el Artículo 9° de la Ley N° 13.478 y sus normas modificatorias se facultó al PODER EJECUTIVO NACIONAL a otorgar en las condiciones que fije la reglamentación, una pensión inembargable a toda persona sin suficientes recursos propios, no amparada por un régimen de previsión e imposibilitada para trabajar.

Transcribe el Punto 1° del Capítulo I del ANEXO I, del Decreto N° 432/1997, reglamentario del Artículo 9° de la citada ley, donde se establecen los requisitos a cumplimentar para el otorgamiento y goce de la pensión no contributiva por invalidez.

Afirma que la medida notificada no expresa los motivos por las cuales decreta la orden impartida a su parte de abstenerse de innovar junto a una medida innovativa, atento, dice, si bien su parte puede atender la situación particular de los requirentes y arbitrar los medios para su diligencia, no resulta un fundamento válido respecto de una PNC oportunamente otorgada cuando su parte no pudo verificar si la misma es pasible de suspensión y/o revocación.

Alega que la resolución atacada lesiona el derecho de defensa del art. 18 de la CN, por no haberse corrido el pertinente traslado, soslayando las facultades otorgadas por el Decreto N° 432/97.

Reitera que lo normado fue dictado a los fines de otorgar las facultades de control a la ANDIS, resaltando que el Decreto N° 843/2024 de fecha 20/09/2024 expresa una de las premisas del Estado Nacional, que es lograr la máxima eficiencia en la administración de los recursos públicos para lograr una mejora sustancial en la calidad de vida de todas las personas que habitan el territorio argentino.

Expresa consideraciones respecto a la finalidad con que fue dictada la normativa, la cual transcribe y analiza, concluyendo en que el Estado debe ser riguroso en el





Poder Judicial de la Nación

## CÁMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

sostenimiento de las PNC, tanto por su carácter restrictivo como dado a que el otorgamiento o continuación podría interpretarse como un mal desempeño de los deberes de funcionario público, una malversación de caudales públicos y un perjuicio para quienes sí se reúnen los requisitos legales y no pueden hacerlo por insuficiencia de fondos.

Dice que el presupuesto que la ANDIS debe administrar es finito, por lo que se torna necesario el control de que las personas beneficiarias continúen cumpliendo cada uno de los requisitos de admisibilidad y sostenimiento de la PNC.

Realiza consideraciones. Cita doctrina y jurisprudencia.

Argumenta que el organismo tiene como objetivo final la correcta administración presupuestaria para alcanzar el bien común del colectivo de personas con discapacidades.

Afirma que la resolución atacada viola la división de poderes, siendo potestad de la Agencia Nacional de Discapacidad lo atinente tanto a la tramitación como al dictado del acto administrativo que otorgue o deniegue el beneficio de una Pensión no Contributiva por Invalidez, incluso su suspensión o baja, conforme la normativa que rige en la materia.

Concluye en que no se dan en las presentes el cumplimiento de los requisitos de la cautelar decretada.

Hace reserva del Caso federal. Formula petitorio de estilo.

Los agravios fueron contestados por la actora, con [argumentos](#) a los que remitimos en honor a la brevedad, quedando los autos en estado de resolver conforme constancias del Sistema de Gestión Judicial Lex 100.

IV.- En primer término, es importante aclarar que, entre todas las cuestiones planteadas, se procederá sólo al análisis de aquéllas que sean necesarias para dilucidar el tema puntual traído a consideración de este Tribunal. Es doctrina de la Corte Federal que "Los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas sus alegaciones sino sólo en aquéllas que estimen conducentes para la correcta solución del litigio" (Fallos: 287:230 y 294:466).

A la hora de decidir cabe señalar, en primer lugar que la propia Corte Suprema ha sostenido que no se puede descartar la aplicación de una medida cautelar por temor a incurrir en prejuzgamiento, cuando existen motivos que imponen expedirse



provisionalmente sobre la índole de la petición formulada, añadiendo que estos institutos procesales enfocan sus proyecciones sobre el fondo del litigio, ya que su objetivo es evitar los daños que podrían producirse en caso de inactividad del órgano jurisdiccional y tornarse de muy dificultosa o imposible reparación al tiempo de dictarse la sentencia definitiva (Fallos: 320:1633).

De conformidad con tal doctrina, esta Cámara ha juzgado en varias oportunidades que el criterio para examinar la procedencia de una medida precautoria debe ser menos riguroso cuando el eventual perjuicio que podría generar para una de las partes la admisión de la medida, es habitualmente mucho menos trascendente que el que implicaría la denegatoria para su contraria.

V.- Atento lo expuesto en el punto anterior, procede ingresar al examen de los presupuestos de la cautelar requerida.

En esta tarea, es de destacar que son extremos ineludibles para el dictado de una medida cautelar como la solicitada en autos, la concurrencia de dos requisitos básicos, la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora.

Ambos recaudos deben reunirse en el acotado marco cognoscitivo en que se desenvuelven las medidas cautelares, que por tener que ser despachadas de forma urgente, impiden o dificultan su exhaustivo examen.

Liminarmente corresponde aclarar que, como tiene dicho este Tribunal, al decretar una cautela no existe prejuzgamiento, pues la ley procesal (art. 230 del CPCCN) impone al juez efectuar un juicio de valor acerca de la verosimilitud del derecho invocado por la parte actora. Por ello al expedirse sobre el particular en forma provisoria, no hace sino cumplir con un mandato legal. Al respecto ha dicho la Corte Suprema: "...para que provoque prejuzgamiento un pronunciamiento debe ser expreso y recaer sobre la cuestión de fondo a decidir (Fallos 311:57); y que no se configura prejuzgamiento cuando el tribunal se halla en la necesidad de emitir opinión acerca de algún punto relacionado con la materia controvertida, lo que ocurre, entre otros casos, al decidirse sobre la admisión o rechazo de una medida cautelar" (Fallos 311:578, esta Cámara en Fallos T. XXVIII, F° 13.513, íd. F° 13.846, íd. 37.145, entre muchos otros).





Poder Judicial de la Nación

## CÁMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Asimismo se debe tener presente que la pretensión cautelar no se confunde con la que es objeto del proceso contencioso o con la petición que constituye el objeto del proceso extracontencioso, sino que se trata de una pretensión o si se quiere acción, diversa de la actuada en el proceso principal, llamada a tener una virtualidad provisoria por más que pueda mediar alguna coincidencia entre el "bien" apprehendido en una y otra.

En este contexto siempre es "contenciosa" por sí misma, y está subordinada a condiciones de admisibilidad que son propias y características: una causa que no exige la demostración de la existencia de un derecho sino la comprobación de una mera apariencia o verosimilitud del mismo y del fundado temor de su frustración ínterin el reconocimiento definitivo del mismo o de los presupuestos que autorizan a presumir la existencia de uno u otro recaudo (Kielmanovich, Jorge, Medidas Cautelares, Editorial Rubinzal-Culzoni, pág. 49).

Para que resulte viable una cautela como la solicitada, es necesario que los elementos aportados por los solicitantes tornen verosímil que se está cuestionando un accionar ilegítimo o arbitrario de la Administración, cuyo efecto debe paralizarse. Los mismos deben ser evaluados de forma conjunta, de manera que a mayor verosimilitud del derecho no cabe ser tan rigurosos en la gravedad o inminencia del daño y viceversa.

Ello sucede en la especie, pues la verificación "prima facie" de los recaudos exigidos por el art. 230 del C.P.C.C.N. y el carácter alimentario de la pretensión deducida, no pueden sino atenuar aquella presunción frente a la fuerte posibilidad que se afecten los derechos de raigambre constitucional involucrados.

En tal sentido es oportuno señalar que los fundamentos expuestos en contra de la cautelar decretada, no logran conmovier lo decidido por la jueza "a quo".

En efecto, el escrito de expresión de agravios debe contener una crítica concreta y razonada de las partes que el apelante considere equivocadas. En el caso en estudio tal crítica resulta inexistente ya que se limita a disentir con el criterio seguido por la juzgadora, reproduciendo la normativa que rige la materia, sin llegar a cuestionar, con argumentos científicos y objetivos, lo ordenado.



La doctrina ya ha señalado que la expresión de agravios constituye una verdadera carga procesal, y para que cumpla su finalidad debe constituir una exposición jurídica que contenga una "crítica concreta y razonada de las partes del fallo que el apelante considere equivocadas"...Deben precisarse así, punto por punto, los pretendidos errores, omisiones y demás deficiencias que se le atribuyen al fallo, especificando con toda exactitud los fundamentos de las objeciones. (Conf. jur. cit. en Morello, Sosa, Berizonce, "Códigos procesales", T. III, Ed. Platense 1988, pág. 351).

En síntesis, las consideraciones que expresa carecen de entidad suficiente como para justificar la rectificación de lo resuelto en primera instancia, pues representa apenas una discrepancia con lo decidido por la magistrada, sin fundamentos de real gravitación.

No obstante lo expuesto, cabe destacar que los argumentos esgrimidos por la demandada en cuanto a que la suspensión llevada a cabo de las pensiones no contributivas por invalidez se dio en virtud de las facultades de control que le fueron otorgadas en el marco de la normativa invocada, no encuentran suficiente sustento a los fines de revertir la decisión de la magistrada.

Es oportuno señalar que los beneficios cuestionados le fueron oportunamente otorgados -y percibidos- a cada uno de los actores en virtud de revestir los requisitos a tales fines, y en el caso especial de los presentes, en virtud de la situación especial de incapacidad requerida al efecto.

Conforme surge de la [demanda](#) como asimismo de las [constancias de autos](#), las respectivas evaluaciones médicas que la demandada invoca como necesarias a los fines de continuar con el mantenimiento de las PNC, no pudieron llevarse a cabo atento a que, entre otras cuestiones, las notificaciones resultaron infructuosas por no habitar más los actores en el domicilio oportunamente denunciado, por haber recibido la citación para el mismo día dificultando esto el traslado, o por la imposibilidad de asistir al turno asignado en virtud de celebrarse la audiencia en localidades lejanas que le impedían trasladarse en tiempo y forma.

Por tales motivos, dado que el objetivo de las evaluaciones que invoca la ANDIS a los fines del correcto sostenimiento de las PNC no fueron llevadas a cabo, los





Poder Judicial de la Nación

## CÁMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

argumentos en orden a que ellas responden al cumplimiento de las facultades otorgadas por la normativa invocada, carecen de entidad para revertir la decisión a la que arribara la magistrada.

En virtud de lo expuesto, y sin que lo aquí decidido implique pronunciamiento sobre el fondo, cabe destacar que la cuestión especial de salud involucrada en las presentes por parte del colectivo reclamante, y cuyo beneficio fue otorgado por la discapacidad laboral oportunamente declarada, nos conduce a adoptar un temperamento para decidir en forma inmediata la situación imperante.

A estas características del sistema económico, social y político que nos circunda debe sumarse la circunstancia de que el cobro del beneficio previsional suspendido, constituiría para los actores su medio de subsistencia destinado a alimentación, compra de medicamentos y demás gastos generales que hacen a una "vida digna", la cual se ve actualmente menoscabada. Teniendo en consideración la realidad que vive este grupo importante de la población, se hace necesaria una resolución urgente, pues esperar el dictado de una sentencia que reconozca los derechos cuya tutela se pretende, tornaría ilusorio su goce con el consecuente daño grave e irreparable para la accionante. Seguir esperando a fin de acceder al restablecimiento del pago del Beneficio Previsional del cual fue privado, importaría la frustración de los derechos que reclama.

Conforme lo señalado, respecto del *fumus bonis iuris* no existe duda que el mismo se halla plenamente satisfecho en los presentes a través del marco fáctico de autos.

En cuanto al peligro en la demora, es fácil advertir que se trata en las presentes de un beneficio de carácter alimentario, por lo que no cabe ninguna duda sobre la urgencia en obtener una tutela pronta sobre él.

La exigencia de una justicia efectiva y célere, cobra especial relevancia en el caso de los jubilados y pensionados, para los cuales el transcurso del tiempo representa un factor trascendente y un componente esencial de toda decisión judicial que lo involucra.

La jurisprudencia ha reiterado que este artículo habilita al juez a dictar medidas urgentes incluso inaudita parte, cuando las circunstancias del caso lo requieran, a fin de evitar que el transcurso del tiempo frustre derechos cuya protección



inmediata resulta indispensable. Así Jorge Peyrano sostiene, "como una medida cautelar excepcional, que tiende a alterar el estado de hecho o derecho existente antes de la petición de su dictado, que se traduce en la injerencia de oficio en la esfera de libertad de los justiciables a través de la orden de que cese una actividad contraria a derecho o que se retrotraigan las resultas consumadas de una actividad de igual tenor" (Notas - J.A. 1977 III, pág. 63).

Es público y notorio el irrazonable tiempo que insume el proceso previsional vigente y el grave daño que esta demora irrazonable le propina al derecho de naturaleza alimentario de la actora, al cual por mandato constitucional debería preservar durante su transcurso. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos –en idéntico sentido- ha pronunciado innumerables fallos sancionando a los países signatarios del Convenio de Roma por no emitir sus sentencias en un plazo razonable ("Milasi", del 25/06/1987; B.J.C., Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 1988/90 pág. 1361; Boletín de Jurisprudencia Constitucional).

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha puntualizado que: "La garantía de la defensa en juicio incluye el derecho a obtener un pronunciamiento rápido, dentro de un plazo razonable, pues la dilación injustificada podría implicar que los derechos pudiesen quedar indefinidamente sin su debida aplicación en grave perjuicio de quienes lo invocan" (C.S.J.N., "Enderle, José C. c/ANSeS", sentencia del 14 de junio de 2001, publ. en J.A. 2002 II 4).

Ahora bien, si la irrazonable demora en el dictado de la sentencia definitiva representa un agravio irreparable al derecho de defensa en juicio en general, no existe duda que dicho menoscabo se magnifica y alcanza su máxima expresión, cuando afecta pretensiones de naturaleza alimentaria, en cuyo supuesto el periculum in mora se presume en virtud del principio que autoriza al juez a despachar sin más trámite la providencia cautelar asegurativa del derecho sustancial alimentario en riesgo de sufrir un daño irreparable (C.P.C.C.N. art. 195, 2do. Párrafo; cf. Piero Calamandrei, Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares, Prólogo de Eduardo J. Couture, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1945, pág. 45).





Poder Judicial de la Nación

## CÁMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

En estos casos la ley es tan clara y la jurisprudencia tan pacífica, que se convierte en un ineludible imperativo de justicia restituírle –bien que en forma precaria dada la etapa temprana en que se halla el proceso- el goce y ejercicio provisorio del derecho disputado, hasta tanto se dicte la sentencia definitiva sobre la cuestión de fondo (cf. C.P.C.C.N. art. 230), trasladando de este modo sobre el Estado incumplidor los efectos perjudiciales de la demora del proceso –normalmente a cargo de la parte actora- dada la fuerte verosimilitud del obrar arbitrario de aquel, y, básicamente, la naturaleza alimentaria que revisten las pretensiones esgrimidas por el accionante (C.N. art. 14 bis, 75 inc. 23; “Camacho Acosta Máximo v. Grafi Graf S.R.L. y otro”, La Ley 1995 -E- 652, E.D. 176 -72, con nota de Augusto Mario Morello: “La tutela anticipada en la Corte Suprema” -(v. C.F.S.S., Sala II: “Anchorena, Tomás Joaquín y otros c/ANSeS s/recomposición de haber –Medida cautelar-, entre otros).

Resulta oportuno señalar que nuestra Constitución fue enriquecida por la incorporación de los tratados sobre derechos humanos y el otorgamiento de la jerarquía suprallegal a los restantes instrumentos internacionales que importaron verdaderos compromisos asumidos por nuestro país hacen directamente operativos los derechos implicados en la seguridad social.

El art. 75, inc. 23 establece que debe legislarse y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

Cabe tener en cuenta, además, que la Corte hizo una especial mención a la normativa que emana de tratados internacionales vigentes que llevan a adoptar las medidas necesarias para “asegurar el progreso y plena efectividad de los derechos humanos”. Citó el art. 75 inc. 23 C.N., e hizo una interpretación armónica de los arts. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 26 de la Declaración Americana de Derechos Humanos con relación a las expresiones “...y los recursos de cada Estado...” y “en la medida de los recursos disponibles” que surgen en estos textos al considerar



que constituyen una pauta que debe evaluar cada país al tiempo de establecer nuevos y mayores beneficios destinados a dar satisfacción plena a los compromisos asumidos por esos documentos sin que ello importe disculpa alguna para desconocer o retacear los derechos vigentes” (Conf. Chirinos, Bernabé L., Derecho Previsional Argentino, Editorial La Ley, Año 2016, Tomo I, págs. 266).

Compartimos también el criterio protector de la CSJN que se ajusta escrupulosamente a las “Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”, aprobadas por la XIV Cumbre Iberoamericana de 2008, a las que adhirió mediante Acordada 5/2009, a fin de acotar la brecha entre aquellas personas con mejores posibilidades y accesibilidad y aquellas personas que sufren riesgo social. A tales fines dispone que se consideran vulnerables quienes, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentren especiales dificultades para ejercitar con plenitud, ante el sistema de justicia, los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Esta categoría de sujetos protegidos por el derecho internacional incluye a menores, ancianos, discapacidad grave, migrantes y desplazados internos, pobreza, mujeres afectadas por violencia y discriminación, minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística, personas privadas de libertad (la enumeración no es taxativa).

Teniendo en cuenta el principio de “supremacía constitucional”, señala Ricardo Lorenzetti, citando a Lacruz Berdejo, el resto del sistema jurídico es “Derecho Constitucional aplicado” puesto que en él se detecta el proyecto de vida en común que la Constitución intenta imponer y representa a los valores sociales de vigencia efectiva (Código Civil y Comercial de la Nación Comentado, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa fe, 2014, T.I p. 29).

Resulta innegable, entonces, que la pretensión de los actores se encuentra enmarcada dentro de los derechos de la seguridad social y como tal, alimentarios, consagrado en el artículo 14 bis de la CN, además de la especial protección que los tratados internacionales y el legislador han otorgado a las personas con discapacidad.





Poder Judicial de la Nación

## CÁMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

En este orden de ideas, resulta innecesario ahondar en mayores consideraciones dando así por acreditados los extremos exigidos para la procedencia de la medida.

En consecuencia, corresponde desestimar el recurso y confirmar la resolución apelada. Se difiere la imposición de costas y la regulación de honorarios para cuando concluya el principal, momento en el cual se sabrá con certeza si la medida fue pedida con derecho (esta Cámara en Fallos T. XXVI, Fº 11.903; T. XXVIII, Fº 13.513, T. XLVIII, Fº 22.654, entre otros).

**POR LOS FUNDAMENTOS EXPUESTOS, POR MAYORIA, SE RESUELVE:**

1) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la demandada, y en consecuencia confirmar la resolución del 19/08/2025.

2) Diferir la imposición de costas y la regulación de honorarios para cuando concluya el principal.

3) COMUNICAR a la Dirección de Comunicación y Gobierno Abierto, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conforme Acordada N° 10/2025 de ese Tribunal).

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

NOTA: De haberse dictado el Acuerdo precedente por las Sras. Juezas de Cámara que constituyen la mayoría absoluta del Tribunal (art. 26 Dto. Ley 1285/58 y art. 109 del Reg. Jus. Nac.). CONSTE.-

SECRETARIA CIVIL N° 3, 04 de septiembre de 2025.-

