



Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE LA RIOJA

La Rioja, fecha de firma digital.-

**VISTOS**: Los presentes autos Expte. N° 27308/2025 caratulados: "M.I.F c/ AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD Y OTROS s/AMPARO LEY 16.986 de los que;

**RESULTA**: Que en autos comparece la señora I.F.M. con el patrocinio letrado del Defensor Público, Dr. José Nicolás Chumbita promoviendo acción de amparo en contra de la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) contra la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y en subsidio contra el Estado Nacional – Ministerio de Salud de la Nación, a fines de que se reanude el pago mensual del beneficio N° 40-5-9718661-0-0 a la actora, mientras se sustancia el presente amparo, bajo apercibimiento de solicitar la aplicación de astreintes en caso de incumplimiento.

Además, solicita que se dicte medida cautelar innovativa, a fin de que se ordene a las entidades precitadas y/o al Estado Nacional de manera subsidiaria que restablezcan de inmediato el pago mensual de la pensión no contributiva por invalidez a favor de la actora, absteniéndose de ejecutar la baja definitiva hasta tanto se dicte sentencia firme. Asimismo peticiona que se declare la inconstitucionalidad del art. 15 de la ley 16.986.

Expresa entre otras consideraciones que solicitó la pensión no contributiva ante la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (actual ANDIS), N° de solicitud PNCIL 934977, que se tramitó mediante el expediente N° 041-24-23799000-0-055-000001, otorgándole el alta el 30/07/2021, por lo que hace saber que ha percibido por más de cuatro años, constituyendo la misma su único ingreso para sustento y tratamientos médicos.

Refiere que en el mes de agosto se apersonó a cobrar la pensión y se da con la sorpresa que no tenía el dinero depositado en la cuenta, motivo por el cual se dirigió al ANSES, siendo informada que su beneficio estaba suspendido, por lo que debía sacar un turno a través de la página para hacer el reclamo.

Aduce que intentó sacar el turno web pero en ningún momento pudo concretarlo porque la página no lo permitía, que le aparecían leyendas como la siguiente “Aviso importante. En este momento no podemos asignarte un



turno. Por favor ingresa nuevamente en 24 horas. Disculpas por los inconvenientes ocasionados”.

Explica que conforme surge del resumen de cuenta bancaria del Banco Macro todos los meses, a principio de mes se le depositaba la pensión en su cuenta beneficio n° B405971866100-ANSES-SIPA, ello hasta el periodo 07 depositado el 07/07/2025.

Sostiene enfáticamente que jamás ha sido citada para realizar algún trámite, que no se le solicitó ninguna actualización de estudios médicos, no recibió carta documento, y mucho menos ha sido notificada de resolución alguna. Destaca, que la Administración omitió ofrecer apoyos (asistencia TAD, plazos razonables, turnos/traslados/cobertura) y optó por la medida más lesiva: el corte del único ingreso que posee para comprar sus alimentos y la medicación que hoy requiere para tratar su enfermedad.

Relata, que es una paciente oncológica, con una incapacidad laboral constatada según los estudios médicos presentados en el órgano administrativo (tumores malignos 99%). Que su estado de salud es sumamente delicado, a punto tal que utiliza barbijo permanentemente cuando sale de su domicilio porque no puede contraer ni siquiera un resfrío. Que ello le impide desempeñar actividades laborales. Que no tiene otros ingresos, vive en un entorno socioeconómico precario y la pensión constituye su único medio de subsistencia.

Manifiesta que la interrupción del beneficio afecta gravemente su derecho a una vida digna y su acceso a tratamientos médicos. Hoy se encuentra sin medicación y en el mes de agosto tuvo que recurrir a pedir dinero prestado para comprar la medicación oncológica.

Solicita el reintegro de la pensión que fue suspendida, que a su entender el comportamiento de la demandada es arbitraria por violación al derecho de defensa y al debido proceso, constituyendo una vía de hecho.

Afirma que es el Estado quien debe proporcionarle los medios necesarios para poder cumplir los requerimientos, en razón de que en este momento no tiene obra social, ni un ingreso para hacer frente a los mismos.

Finalmente se expone sobre la procedencia de la acción intentada, cita doctrina y jurisprudencia en apoyo de su postura, acompaña prueba documental, y, en definitiva, solicita se haga lugar a la acción de amparo y a la medida precautoria incoadas.





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE LA RIOJA

Otorgada la participación de ley a la demandante, se dispone cursar vista a la señora Procuradora Fiscal Federal en los términos de los artículos 30 y 31 de la ley 27148, a los efectos de que dictamine sobre la procedencia, admisibilidad y competencia de este Juzgado Federal para intervenir en la presente causa. Consecuentemente la funcionaria precitada se expide sobre la competencia del suscripto para intervenir en autos y la admisibilidad de la acción incoada mediante el dictamen que antecede.-

### **CONSIDERANDO:**

1º) Que surge de la compulsa de los presentes que la accionante deduce también medida cautelar innovativa a efectos de que se ordene a las entidades precitadas y/o al Estado Nacional de manera subsidiaria que restablezcan de inmediato el pago mensual de la pensión no contributiva por invalidez a favor de la actora, absteniéndose de ejecutar la baja definitiva hasta tanto se dicte sentencia firme.

En primer lugar debemos tener presente que la medida cautelar sub examen ha sido deducida por un particular contra entidades estatales (ANDIS, ANSES y subsidiariamente contra el Estado Nacional).

Ahora bien, la ley 26.854 regula el supuesto de medidas cautelares solicitadas por el Estado art. 16 y 17 y las que se dictan en su contra. Cabe recalcar que adopta un marco cautelar aplicable a todo juicio contra el Estado, incluyéndose los contenciosos administrativos, acciones declarativas de certeza y en una medida limitada los amparos, como lo prescribe su artículo 19. Por su parte el art. 18 de la misma dispone que : “serán de aplicación al trámite de las medidas cautelares contra el Estado Nacional o sus entes descentralizados, o a las solicitadas por estos, en cuanto no sean incompatibles con las prescripciones de la presente ley, las normas previstas en el CPCCN”.-

Que sin perjuicio del informe previsto en el artículo 4º inciso 3º de la ley N° 26854 precitada, y teniendo en cuenta que la presentante exhibe vulnerabilidad socioeconómica y de salud por lo que está comprendida dentro de los supuestos contemplados en el art. 2º inc. 2 de la misma (ya que se encuentra comprometida la vida digna, la salud y un derecho alimentario) a los fines de procurar el resguardo de la tutela judicial efectiva de su parte,



corresponde disponer la eximición del pedido de dicho informe y en consecuencia proceder a resolver a renglón seguido la precautoria peticionada.

2º) Ahora bien, conviene *recordar* que si bien las medidas cautelares son una decisión excepcional, porque pueden configurar un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, son admisibles cuando existen fundamentos de hecho y de derecho que exigen una evaluación del peligro de permanencia en la situación actual, a fin de habilitar una resolución que concilie, según el grado de verosimilitud, los intereses en juego.-Enrique M. Falcón, Tratado de Derecho Procesal Civil y Comercial, t. IV, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe 2006, p. 421.

Asimismo las precautorias *más que hacer justicia, están destinadas a dar tiempo a la Justicia para cumplir eficazmente su obra* (conf. Di Lorio, J., *Nociones sobre la teoría general de las medidas cautelares*, LL 1978 – B 826). *De allí que para decretarlas no se requiera una prueba acabada de la procedencia del derecho invocado, extremo solo definible en la sentencia final, ni el estudio exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes – cuya índole habrá de ser dilucidada con posterioridad, sino tan sólo un examen prudente por medio del cual sea dado percibir en el peticionario un fumus bonis iuris.*-

Efectuadas las precisiones que anteceden, respecto a la cautelar incoada en autos (medida innovativa) en los términos del 230 del C.P.C.C.N corresponde determinar si se verifican los presupuestos necesarios para la procedencia de la misma.-

Hemos de recordar que la medida cautelar para su procedencia debe acreditar la verosimilitud del derecho invocado (“Fumus bonus iuris”) y el peligro de sufrir daño irreparable en la demora (“periculum in mora”).

Antes tales recaudos es dable resaltar también, que la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la resolución definitiva de la causa, necesariamente ligada por su contenido.

Por ello, la fundabilidad de la pretensión que constituye el objeto del proceso cautelar no puede depender de un conocimiento exhaustivo profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino de un conocimiento periférico o superficial encaminado a obtener un pronunciamiento de mera probabilidad, donde lo que se exige es simplemente





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE LA RIOJA

la existencia de un derecho verosímil, sin que corresponda introducirse en lo relativo a la existencia propia del debate.-

Es que la concesión de medidas cautelares no exige de los Magistrados el examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino su verosimilitud, ya que el juicio de verdad está en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que es atender a aquello que no excede el marco de lo hipotético...” (CSJN, 2001/01/18- S.E. y M. c. Provincia de Misiones y otra- La Ley, 2002-A- 671).-

De allí, lo que deba buscarse en el dictado de la medida cautelar es la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por la parte actora, “el fumus bonus iuris”, el cual surge a prima facie, de forma clara e indubitable con la acreditación efectuada por la accionante de su carácter de titular de una pensión no contributiva otorgada el día 30 del mes de julio del año 2021 (ver constancia ANSES UDAI LA RIOJA de fecha 30/07/2021). Este tipo de beneficio ha sido instituido por el art. 9 de la ley 13.478 y sus modificatorias, reglamentado por el decreto 432/97 y posteriormente modificado por el decreto. 7/2023.

Además los Tratados Internacionales que integran el llamado bloque de constitucionalidad federal a tenor del art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional reconocen los derechos de la seguridad social, el derecho a una vida digna, como asimismo la garantía de la tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia en especial de los más vulnerables.

Así el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (documento que goza de jerarquía constitucional conforme al art. 75 inc. 22 de la Norma Fundamental), establece el derecho a la seguridad social, disponiendo que toda persona debe gozar de la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa (art. 9 del Protocolo Adicional ; A tales efectos, el Protocolo dispone la obligación de los Estados Partes de adoptar todas las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el documento (art. 1°).



Dicho ello, cabe destacar que la vulnerabilidad se impone ante colectivos sociales como el que conforma la demandante. Conviene recordar que son de plena aplicación a la especie además las 100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia. Que señalan en su exposición de motivos que el sistema judicial se debe configurar, y se está configurando, como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad. Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho.

En ese orden de ideas, se consideran vulnerables, a aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

En el sub judice, la amparista además de acreditar vulnerabilidad alega encontrarse afectada por la suspensión del pago en cuestión conforme a la documentación respaldatoria que acompaña, advirtiéndose que la conducta desplegada por la demandada luce aparentemente injustificada en este estadio procesal de limitada cognición, ya que no se habría dictado un acto administrativo en el marco de un procedimiento reglado por la ley nacional de procedimientos administrativos N° 19549 con las garantías pertinentes a favor del administrado.

Ante ello, cabe hacer notar que la verosimilitud de la ilegitimidad surgiría acreditada prima facie con intensidad suficiente por existir indicios serios y graves con relación a la irregularidad del actuar estatal cuestionado ya que de las constancias aportadas por la demandada no surge acto administrativo alguno dictado por las accionadas que disponga la suspensión del pago del beneficio de titularidad de la petitionerante lo que configuraría prima facie vías de hecho prohibidas por la L.N.P.A mencionada y modificada por la Ley Bases N° 27.742.-

Así las cosas, se exhibe como verosímil el argumento que se expone en el escrito introductorio, respecto a la posible conculcación de los derechos que la Constitución Nacional consagra en los arts. 14 bis y 18 C.N, ya que la Administración Pública accionada al acudir a vías de hecho para suspender el pago del beneficio en cuestión habría omitido el desarrollo del procedimiento administrativo pertinente con las garantías





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE LA RIOJA

correspondientes del debido proceso legal que incluye el efectivo ejercicio del derecho a ser oído.

Es que resulta sumamente relevante recordar que todo procedimiento judicial o administrativo que pueda afectar los derechos de una persona debe seguirse conforme las garantías del debido proceso, de forma que las personas puedan defenderse adecuadamente de cualquier acto emanado del Estado. ( conf. C.N y artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –CADH- que consagra los lineamientos generales del debido proceso legal).

Superado el requisito de la verosimilitud del derecho, en cuanto al segundo de los supuestos es decir el peligro en la demora, se refiere a la posibilidad de que el resultado del proceso principal resulte comprometido, si desde el comienzo no se dispone o impide de una determinada modificación en el estado fáctico o jurídico.

Al respecto, hay que tener presente que se ha señalado con acierto que una interpretación del *periculum in mora* acorde con la naturaleza de la tutela cautelar como contenido esencial del derecho de defensa en juicio (art.18, Constitución Nacional), impone el deber de juzgar su existencia conforme al juicio objetivo de una persona razonable (Fallos 314:711;317:978;319:1325; 321:695 y 2278).

Ahora bien trasladando dichos conceptos al presente caso, se considera que también se encuentra configurado en la especie, ya que la suspensión del pago de la pensión no contributiva (P.N.C) de la que la accionante resulta titular es *prima facie* demostrativa “per se” de que la misma se encuentra limitada en su subsistencia ante la carencia de recursos económicos para hacer frente a la misma, circunstancia que exacerba su situación de vulnerabilidad socioeconómica y de salud, con lo cual la eventual configuración de daños graves y perjuicios irreparables luce objetivamente como muy probable. Lo precedentemente considerado, encuentra sustento con las constancias bancarias que dan cuenta que el último pago de dicho beneficio ha sido depositado en el mes de julio (Ver informe del Banco Macro que luce glosado en los presentes). Sobre la base de ello resulta adecuado, en este estadio incipiente del proceso, prevenir los perjuicios que se le puedan generar a I.F.M con la continuación de la suspensión del pago del beneficio en cuestión. -



3º) Sentado lo que precede, estimo que ante esa conducta de la accionada que luce prima facie reñida con lo dispuesto en el conglomerado normativo referenciado precedentemente y con el principio de juridicidad que debe regir el ejercicio de la función administrativa resulta procedente y oportuno otorgar la medida precautoria deducida a fin de garantizar en este estadio procesal la tan mentada tutela judicial efectiva a la que hace referencia la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el respeto de la dignidad humana del accionante (en virtud a lo dispuesto en el art. 51 del nuevo Código Civil y Comercial de La Nación, conforme al paradigma protectorio) y consecuentemente evitar el acaecimiento de mayores perjuicios y la exacerbación de su estado de vulnerabilidad descripto supra.-

5º) A mayor abundamiento, es oportuno agregar aquí que las medidas cautelares se disponen, más que en interés de los individuos, en interés de la administración de justicia, en la medida que de alguna manera garantizan el buen funcionamiento y también, se podría decir, el buen nombre (conf. Pablo Gallegos Fedriani, “Las medidas cautelares contra la Administración Pública”, segunda Edición actualizada, Bs As, edit. Abaco de Rodolfo Depalma, 2006, pag. 30)- Por otro lado, resulta claro que la tutela aquí determinada no afecta un interés público al que deba darse prevalencia, porque con su dictado se asegura lo prescripto en la C.N.-

6º) Por todo lo expuesto hasta aquí, corresponde hacer lugar a la medida cautelar deducida por la señora I.F.M, D.N.I N° 23.799.000 con el patrocinio letrado del señor Defensor Público Oficial, Dr. José Nicolás Celestino Chumbita, sin que ello implique adelanto de opinión respecto de la cuestión de fondo debiéndose consecuentemente ordenar a la accionadas AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD (ANDIS), al ANSES y en subsidio al Estado Nacional, que dadas las especiales circunstancias en las que se encuentra la actora se proceda en el plazo de 5 (cinco) días a restablecer el pago mensual de la pensión no contributiva por invalidez a favor de la actora debiéndose abstener de ejecutar la baja definitiva hasta tanto se dicte sentencia de fondo (ya que no rige limitación temporal en razón a que la demandante se encuentra comprendida en los supuestos del art. 2 inc. 2 de la ley 26.854 de Cautelares contra el Estado Nacional y en función de lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 5º de la misma), de conformidad a los







Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE LA RIOJA

elementos aportados a la causa y lo expuesto en la demanda a efectos de garantizar la tutela judicial efectiva, bajo apercibimiento de ley en caso de incumplimiento con la manda judicial.-

7º) En relación a la contracautela, atento a que las medidas precautorias deben entenderse dictadas bajo responsabilidad del peticionante, se otorga previa caución juratoria de un letrado de reconocida solvencia debidamente inscriptos en la Matrícula Federal, (art. 199 C.P.C.C.N.), quien deberá prestar la misma mediante presentación digital con firma ológrafa del otorgante, consignando claramente los correspondientes datos personales y profesionales, a saber: DNI, matrícula federal y domicilio real y legal, debiendo asimismo dejarse por Secretaría, debida constancia de ello en el Sistema de Gestión Judicial Lex 100.

Por ello;

### **RESUELVO:**

1º) Agregar el dictamen fiscal que antecede y consecuentemente declarar la competencia de este Juzgado Federal de Primera Instancia para intervenir en los presentes autos.

2º) Hacer lugar a la medida cautelar deducida por la señora I.F.M, D.N.I N° 23.799.000 con el patrocinio letrado del señor Defensor Público Oficial, Dr. José Nicolás Celestino Chumbita, sin que ello implique adelanto de opinión respecto de la cuestión de fondo debiéndose consecuentemente ordenar a las accionadas AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD (ANDIS), al ANSES y en subsidio al Estado Nacional –, que dadas las especiales circunstancias en las que se encuentra la actora se proceda en el plazo de 5 (cinco) días a restablecer el pago mensual de la pensión no contributiva por invalidez a favor de la actora, debiéndose abstener de ejecutar la baja definitiva, hasta tanto se dicte sentencia de fondo (ya que no rige la limitación temporal en razón a que la demandante se encuentra comprendida en los supuestos del art. 2 inc. 2 de la ley 26.854 de Cautelares contra el Estado Nacional y en función de lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 5º de la misma), todo ello de conformidad a los argumentos vertidos in extenso en el Considerando de la presente y bajo apercibimiento de ley en caso de incumplimiento con la manda judicial.-

3º) Fijar caución juratoria de un letrado de reconocida solvencia debidamente inscripto en la Matrícula Federal, (art. 199 C.P.C.C.N.), quien



deberá prestar la misma mediante presentación digital con firma ológrafa de los otorgantes, consignando claramente los correspondientes datos personales y profesionales, a saber: DNI, matrícula federal y domicilio real y legal, debiendo asimismo dejarse por Secretaría, debida constancia de ello en el Sistema de Gestión Judicial Lex 100.

4º) Diferir la regulación de honorarios profesionales para la oportunidad procesal pertinente.-

5º) Regístrese y notifíquese. -

Firmado digitalmente en la fecha indicada al pie, por: