



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CATAMARCA 2

DEFENSOR DEL PUEBLO Y OTRO c/ ANDIS s/ACCION DE
AMPARO LEY 16986 C/CAUTELAR

San Fernando del Valle de Catamarca, de septiembre de 2025.-

AUTOS Y VISTOS: Los obrados, expediente número 13578/2025, caratulados: **“DEFENSOR DEL PUEBLO Y OTRO c. ANDIS s/ AMPARO LEY 16.986 c/ CAUTELAR”**, de los que **RESULTA:**

Que se presentan: **i)** María Griselda Bazán, en carácter de presidente de la “Asociación de Personas y Familiares de discapacitados Motores” con domicilio en Av. Galindez N° 1250- San Fernando el Valle de Catamarca, Provincia Catamarca; **ii)** por derecho propio, los ciudadanos Sandra Mirta Yance, con domicilio real S/N S/N B° Pomán- Mutquín de la Provincia de Catamarca, Juan Ramón Navarro Guanco, con domicilio real en Ruta Nacional 40 S/N Punta de Balasto- Santa María de la Provincia de Catamarca, Emanuel González, con domicilio real en Av. Pte Perón S/N- B° Las Américas- Santa María- de la Provincia de Catamarca, Carlos Oscar Aparicio, con domicilio real en Inti Huasi S/N 09- San Fernando del Valle de Catamarca, Claudia Noemí López con domicilio real en B° 100 Viviendas Sur- Casa N°46, María Vanesa Vega, domiciliada en Calle 8 Casa 131- Valle Chico- San Fernando del Valle de Catamarca- Catamarca, con el patrocinio letrado –y gestión en el caso de los concurrentes por derecho propio– del doctor Dalmacio Mera, quien concurre, a su vez, **iii)** en carácter de Defensor del Pueblo de la Provincia de Catamarca, en representación de los habitantes de la provincia titulares de pensiones no contributivas por invalidez, con el patrocinio letrado del doctor Federico Sánchez Ruiz; e interponen acción de amparo en los términos del artículo 43, CN y de la ley 16.986, en contra del Estado Nacional - Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS en lo sucesivo), a fin de que: a) se declaren nulas, respecto del colectivo de beneficiarios en el ámbito de la Provincia, las suspensiones de pensiones no contributivas por invalidez laboral dispuestas por la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) luego de dictar el edicto n° 19437/25; b) Se ordene a la demandada adecuar el procedimiento de auditorías a los parámetros de la Constitución Nacional, las leyes dictadas en consecuencia y los Tratados Internacionales suscritos por la Nación y; c) se declare la inconstitucionalidad del Decreto 843/24.



Dicen y fundan sobre su legitimación; la competencia del fuero y la admisibilidad del proceso de amparo.

Sostienen, en particular, que el decreto 843/24, al derogar los decretos 7/23 y 566/23 y reestablecer los criterios restrictivos contenidos en la reglamentación originaria (dec. 432/97) para gozar de la pensión, entre ellos, la exigencia de incapacidad total y permanente (66% T.O.); carencia de vínculo laboral registrado o de inscripción en el régimen simplificado, resulta inconstitucional, al reinstalar barreras de acceso contrarias a los principios de progresividad y no regresividad en materia de discapacidad.

Dicen que la afectación de derechos provocada por el decreto 432/97 se agravó con el dictado de la Resolución 1172/25 –que autorizó auditorías médicas vinculadas con pensiones por invalidez laboral–, y el edicto 19.437/25 publicado el 1/4/2025 –que comunicó la implementación de esas auditorías para verificar la subsistencia de requisitos exigidos para el mantenimiento del beneficio– y, de modo especial, por el modo irregular y lesivo –sostienen– en que se llevaron adelante las auditorías, sea por el modo defectuoso en que se notificaron; la carga irrazonable que implicaba cumplir en muchos casos con la comparecencia debido a la distancia entre el domicilio de los pensionados y los centros de atención, pasando por la escasa antelación de la notificación y el exiguo plazo para presentarse a la revisión; y hasta la circunstancia de que, aun presentados a la auditoría, no había personal para llevarlas adelante.

Señalan que, no obstante esas irregularidades, a partir de julio del año en curso se sucedieron suspensiones de las pensiones en el territorio de la Provincia de Catamarca, de la que sus titulares tomaron conocimiento por falta de pago (depósito en cuenta) del haber de pensión, lo que confirmaban luego –en algunos casos– por notificaciones en carta documento que debían retirar del Correo Argentino, todas ellas redactadas –agregan– en un léxico extremadamente técnico, y practicadas en defecto de los requisitos exigibles.

En suma, afirman que un procedimiento articulado con tales defectos afectó su derecho a ejercer defensa en sede administrativa y, con ello, la garantía del debido proceso administrativo.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CATAMARCA 2

Remiten, por lo demás, a los informes del Poder Ejecutivo Nacional sobre cantidad de pensiones suspendidas en tanto no cumplirían con los recaudos del decreto 432/97, y deducen de ellos un objetivo deliberado de la Administración de reducir los costos que demanda la protección de un sector vulnerable de la población.

En este contexto, señalan que el amparo es el la única vía idónea para restablecer, de manera urgente, los derechos vulnerados por normas y procedimientos manifiestamente inconstitucionales y arbitrarios.

Seguidamente solicitan, hasta tanto se dicte sentencia definitiva, el despacho de una medida innovativa por la que se ordene a la ANDIS dejar sin efecto de manera inmediata la suspensión de pensiones no contributivas por invalidez laboral dispuestas en todo el territorio de la Provincia de Catamarca, y el restablecimiento igualmente urgente del pago a sus titulares; ello, al considerar cumplidos tanto los recaudos generales –verosimilitud del derecho y peligro en la demora– como los particulares previstos en la Ley 26.854 de medidas cautelares contra el Estado Nacional.

Adjuntan documentos, ofrecen prueba informativa y, por último, plantean e introducen Cuestión Federal.

Corrida vista de las actuaciones, el Ministerio Público Fiscal se pronuncia por la competencia del tribunal y, de modo favorable, por la legitimación activa de los presentantes, la admisibilidad del proceso de amparo y la procedencia de la medida cautelar.

En condiciones, a esta altura, de resolverse sobre esos extremos, se ponen los autos a despacho, y;

CONSIDERANDO: 1) En primer lugar, por los fundamentos que expone el Ministerio Público Fiscal, a los que adhiero y remito, este tribunal resulta competente en razón de la persona, la materia y el territorio para entender en los presentes (cfr. arts. 116, CN; 2, inc. 6, Ley 48; 4; 1, ley 27.229).

Esto así, bien que en principio, y condicionado en última instancia a lo que se resuelva respecto de la naturaleza –individual o colectiva– de los



derechos invocados, y, según sean estos, sobre la aplicación o no de las Acordadas de la Corte Federal (32/2014 y 16/2012) que, al crear y disciplinar, respectivamente, sobre la base de su propia doctrina (“Halabi”, “Padec”), los procesos colectivos (cfr. Acordadas 32/2014 y 16/2012), introducen una inocultable innovación en materia de competencia judicial.

Por cierto que, a la eventual conclusión por la existencia de un derecho colectivo según la calificación y perfiles señalados por el Alto Tribunal, queda supeditada la propia y relativa a la legitimación activa; en particular, la que invoca el Defensor del Pueblo de la Provincia de Catamarca la cual, *ab initio*, se presentaría como más conflictiva o controvertida a propósito de lo normado por el artículo 43, de la Constitución Nacional.

2) En ese orden, entonces, sostuvo el Máximo Tribunal en “Halabi” y lo reitera en fallos posteriores, que: “[e]n materia de legitimación procesal al de la Nación corresponde, como primer paso, delimitar con precisión tres categorías de derechos: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos” (...). A propósito de ello, que “[l]a regla general en materia de legitimación es que los derechos sobre bienes jurídicos individuales son ejercidos por su titular” (...); y, asimismo, que “[l]a Constitución Nacional admite en el segundo párrafo del art. 43 una tercera categoría conformada por derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Tal sería el caso de los derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones al ambiente y a la competencia, de los derechos de los usuarios y consumidores como de los derechos de sujetos discriminados. En estos casos no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa que





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CATAMARCA 2

lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño” (Fallos:332:111).

A propósito de esa doctrina, su cotejo con los derechos invocados y agravios que se denuncian me lleva a asumir, en primer lugar, que nos encontramos frente a derechos de indudable naturaleza colectiva, cuyo objeto resulta ser, si bien derechos individuales y divisibles, afectados aún así de manera transversal, común u homogénea, tanto por una norma inconstitucional, como por su irregular ejecución por la Administración según sostienen los amparistas; y por ese motivo, entonces, la realización de un solo proceso con efectos expansivos hacia el universo de sujetos pretendidamente afectados luce prima facie justificada.

3) Definida la naturaleza colectiva de los derechos involucrados, asumo que en el caso, si bien de manera extraordinaria y respecto de los pensionados residentes en la Provincia de Catamarca, el Defensor del Pueblo de la Provincia ostenta, en efecto y como lo señala el Ministerio Público Fiscal –cuyos fundamentos comparto y a los que remito a mayor abundamiento– legitimación suficiente para intervenir en los presentes; ello así, por resultar francamente intolerable que, frente a la envergadura de los derechos sociales invocados y en los que se encuentra comprometida la subsistencia misma y digna de sus titulares, recaiga sobre ellos y en su perjuicio, la vacancia en el cargo de Defensor del Pueblo de la Nación –destacada por la Corte Federal recientemente, quien reitera su exhortación al Congreso para su cobertura– como titular natural de la legitimación para accionar en su defensa.

Más todavía, en mi opinión, no sólo la ausencia de Defensor del Pueblo de la Nación justifica conceder legitimación –al menos mientras esa circunstancia se mantenga– a quien tiene encargada paralela defensa respecto de los pensionados de los habitantes de la Provincia, sino también –asumo– la inexistencia de una ley del Congreso que a modo de reglamentación defina aspectos relevantes en orden, entre otros aspectos igualmente dirimientes, a la legitimación para actuar en defensa de derechos colectivos como los aquí involucrados, tal como lo dejó sentado la Corte Federal en “Halabi”, al afirmar que “[S]in embargo, no hay en nuestro derecho una ley que reglamente el ejercicio efectivo de las



denominadas acciones de clase en el ámbito específico que es objeto de esta litis. Este aspecto resulta de gran importancia porque debe existir una ley que determine cuándo se da una pluralidad relevante de individuos que permita ejercer dichas acciones, cómo se define la clase homogénea, si la legitimación corresponde exclusivamente a un integrante de la clase o también a organismos públicos o asociaciones, cómo tramitan estos procesos, cuáles son los efectos expansivos de la sentencia a dictar y cómo se hacen efectivos” (del considerando 12°).

En efecto, en este estado de cosas, y frente a la omisión del Congreso de la Nación –que se encarga de resaltar el Máximo Tribunal– de designar al Defensor del Pueblo de la Nación, la legitimación colectiva del Defensor Provincial, al no ser admisible, a su vez, que, en ausencia de reglamentación por el Congreso de lo dispuesto por el artículo 43 de la Constitución Nacional se interprete de modo restrictivo en tal extremo, debe en todo caso admitirse, con mayor razón ello sí, en defecto de esa actuación, derechos de tal envergadura convencional y constitucional pueden verse cierta irremediablemente frustrados.

Definido lo anterior, en relación a los particulares que se presentan por derecho propio, por asumir ellos –en función de las constancias que agregan– el carácter de titulares de pensiones no contributivas, cabe considerarlos incluidos en el colectivo legítimamente representados por el Defensor del Pueblo de la Provincia de Catamarca, y en virtud de ello, alcanzados por la presente y la decisión que en definitiva se adopte sobre el fondo del asunto una vez sustanciadas las actuaciones con la participación del Estado Nacional.

En cuanto a la legitimación de la Asociación de Personas y Familiares de Discapacitados Motores, sin perjuicio de no acompañar la asociación el estatuto constitutivo a fin de analizar el alcance e idoneidad de su representación, cabe igualmente concederles participación en el carácter invocado; ello así, bien que de modo condicionado y supeditado en definitiva a la subsanación de ese extremo en el plazo que a tales fines se le otorgará.

4) Resuelta la legitimación, por las consideraciones que siguen anticipo que la pretensión cautelar solicitada, cuyo objeto resulta ser el





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CATAMARCA 2

restablecimiento de las pensiones suspendidas y pago de las suma retenidas, va a prosperar finalmente. Más aún, por las mismas razones, la tutela preventiva se extenderá al extremo de ordenar a la ANDIS abstenerse de disponer nuevas suspensiones de las pensiones hasta tanto no se dicte sentencia definitiva e los presentes. Esta decisión se adoptará, por cierto, sin sustanciación alguna –*inaudita pars*–, vale decir, sin requerir el informe

previsto por el artículo 4, ley 26.854, tanto por encontrarse involucrado un sector socialmente vulnerable, como por el carácter alimentario que asumen los haberes de pensión.

En efecto, al concurrir en autos los extremos –incluso los específicos de la ley 26.854– exigibles, el despacho favorable de la tutela cautelar, en tanto integrar y formar parte de la garantía de los particulares a obtener una tutela judicial efectiva, resulta no sólo exigible, sino impostergable en razón –insisto– de la vulnerabilidad del colectivo afectado y la naturaleza de los derechos puestos en crisis por las normas y los actos cuestionados con base constitucional, convencional y legal.

En ese entendimiento, y acreditado, por un lado, que los amparistas son titulares de pensiones no contributivas, y por añadidura, su derecho a no verse privados de ellas sino por causas legítimas –legales y constitucionales– debidamente fundadas y motivadas en el marco de un procedimiento administrativo que les garantice oportuna participación y amplia defensa; y por otro, que, aparentemente y en sentido opuesto, la Administración (ANDIS), fundada en normas cuya validez ha sido puesta en cuestión, habría dispuesto suspender, no obstante, las pensiones de manera masiva e indiscriminada y –lo que sería más grave– sin dar siquiera participación al colectivo afectado, esas circunstancias, por sí solas llevan a

considerar que su derecho al restablecimiento de las pensiones suspendidas resulta suficientemente verosímil y susceptible de protección cautelar.

Por cierto, de la aparente irregularidad del procedimiento de auditorías médicas dan cuenta, además de los elementos arrimados –en las que no constan actos administrativos fundados y debidamente notificados relativos a la suspensión de pensiones–; la proliferación, a su vez, de



reclamos es en jurisdicciones de todo el País; y hasta la propia actitud de la ANDIS quien, según crónicas periodísticas, habría dispuesto cesar con las suspensiones de las pensiones.

Frente a un derecho verosímil –en los términos y con los alcances señalados precedentemente–, la naturaleza misma y finalidad de las pensiones por discapacidad ponen en evidencia, al mismo tiempo, la urgencia que asume su inmediato restablecimiento –y el pago de haberes de pensión retenidos– a los fines de asegurar la subsistencia actual y mínimamente digna de sus titulares; prevenir y evitar la producción o agravamiento de daños directos e indirectos derivados de la suspensión de las pensiones mientras no se dicte sentencia definitiva, y, con ello, la utilidad de esta última, en caso de resultar favorable a los amparistas.

A su vez, por advertir igualmente, no sólo la presencia de un derecho verosímil y peligro en la demora en su tutela, sino también, y en función de ello, su razonabilidad y proporcionalidad; y, finalmente, que ella no implica prejuzgamiento ni un agotamiento prematuro del proceso, el despacho favorable de la medida cautelar se justifica, así, incluso en los términos de la ley 26.854 (cfr. arts. 3; 13, 14). En efecto, en relación a estos últimos recaudos, su cumplimiento luce patente en la medida en que, no obstante la medida cautelar, la discusión de fondo e incluso una sentencia que sobre la base de las pruebas que arrime la demandada desestime la pretensión de los amparistas son, respectivamente, secuela del proceso y una alternativa de la decisión final de la causa.

En cuanto a la contracautela, por resultar suficiente caución juratoria,

cítese al amparista para que en cualquier día y hora de audiencia la ratifique (cfr. art. 10, Ley 26.854.).

Por lo demás, si acaso del cumplimiento de los recaudos de las Acordadas 32/2014 y 16/2012 de la CSJN resultara la competencia de otro tribunal, esa alternativa no obsta, de todos modos, el dictado de la presente; ello, en función de la gravedad de los derechos y garantías involucrados, como de las afectaciones denunciadas, como de lo dispuesto por los artículos 196 del CPCCN y 2 inc. 2, de ley 26.854.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CATAMARCA 2

5) En atención a lo señalado en el considerando I) de la presente, y dada la naturaleza colectiva de los derechos involucrados, previo a proveer la demanda, disponer sobre la admisibilidad de la vía de amparo y, en ese caso, ordenar su traslado a la demandada, por secretaría, vía DEO, dirigirse al Registro de Procesos Colectivos (Acordadas 32/2014 y 16/2012) a los fines de que, luego de hacerle saber de la presente, solicitarle informe si existen otros procesos en trámite de igual objeto, sujetos y causa y, de no ser así, para que proceda a inscribir el presente.

Por ello, y oído que fue el Ministerio Público Fiscal;

RESUELVO: I) HACER LUGAR a la medida cautelar solicitada por el doctor Dalmacio Mera, en su carácter de Defensor del Pueblo de la Provincia y en representación del colectivo de pensionados de la Provincia de Catamarca, y como patrocinante de la Asociación de Personas y Familiares de Discapacitados Motores y, en mérito a ello, **ORDENAR** a la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) que, en el plazo de veinticuatro horas (24hs.) desde el dictado de la presente, restablezca la totalidad de las pensiones a los titulares y pague el importe de los haberes de pensión retenidos a la fecha; y, de igual modo, hasta tanto no recaía sentencia definitiva, se abstenga de continuar las auditorías con base en la normativa cuestionada y de disponer nuevas suspensiones de pensiones no contributivas por incapacidad. (Considerandos 1º, 2º, 3º y 4º).-----

II) HACER SABER de la presente al Registro de Procesos Colectivos, y **CONSULTAR** al organismo sobre la existencia de otros procesos que guarden con el presente identidad de sujetos, objeto y causa y, en caso negativo, para que proceda a inscribir el presente, difiriendo por ello el pronunciamiento sobre la procedencia de la vía de amparo y el traslado de la demanda (Considerandos 1º y 5º). -----

III) SIN COSTAS atento a la naturaleza del presente, y ausencia de contradicción. -----

Protocolícese y notifíquese; firme, archívese.





#40468738#471666874#20250912205926214