



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CATAMARCA 2

//Fernando del Valle de Catamarca, de noviembre 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”; (ii) por derecho propio, Sandra Mirta Yance; Juan Ramón Navarro Guanco; Emanuel González; Carlos Oscar Aparicio; Claudia Noemí López y María Vanesa Vega, y (iii) el Defensor del Pueblo de la Provincia de Catamarca, doctor Dalmacio Mera, 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 pensión, entre otros, la exigencia de incapacidad total y permanente (66% T.O.) y 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.

Manifiestan que la afectación de derechos provocada por el decreto 843/24 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 por el cual se comunicó su implementación para verificar la subsistencia de requisitos exigidos para el mantenimiento del beneficio y, especialmente, por la manera irregular y lesiva –sostienen– en que se llevaron adelante.

Señalan que, con todo, 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 supuestos– 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 con tales defectos afectó su derecho a ejercer defensa en sede administrativa, y la garantía del debido proceso administrativo.

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, de los que deducen un objetivo deliberado de la Administración de reducir los costos que demanda la protección de un sector vulnerable de la población.

En este contexto afirman que el amparo es la 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 la suspensión de pensiones no contributivas por invalidez laboral dispuestas en el territorio de la Provincia de Catamarca, y el restablecimiento urgente del pago a sus titulares; esto así, al considerar cumplidos los recaudos generales –verosimilitud del derecho y peligro en la demora–, como los particulares de Ley 26.854 de medidas cautelares contra el Estado Nacional.

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





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CATAMARCA 2

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

A su turno, por interlocutorio de fecha 12/9/2025 se hace lugar a la medida cautelar solicitada por los amparistas y se ordena a la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) restablecer la totalidad de las pensiones no contributivas y el pago de los importes retenidos por ese concepto; abstenerse de continuar las auditorías y de disponer nuevas suspensiones de las pensiones con sustento en el decreto 843/24; todo, mientras no se resolviera el fondo del asunto. A su vez, por el carácter de los derechos involucrados y su aparente afectación común o transversal por las normas y procedimientos cuestionados, en cumplimiento de lo dispuesto por las Acordadas 32/2014 y 12/2016, CSJN, se dispuso consultar al Registro de Procesos Colectivos sobre la existencia de otros procesos sustancialmente similares.

Apelada la medida cautelar por la ANDIS, concedido el recurso y remitido ese incidente a la Excm. Cámara de Apelaciones para su tratamiento y resolución, el pasado 29/9/2025, luego de cotejar lo informado por el Registro de Procesos Colectivos y descartar la existencia de sustancial semejanza de los presentes con las actuaciones expediente N° 39031/2017 “Asociación REDI”, se resolvió, en lo pertinente: [...] “1) *Declarar la competencia de este tribunal en razón de la persona, la materia y el territorio...; de conformidad incluso con lo normado por las Acordadas 32/2014 y 12/2016; 2) Declarar provisoriamente como colectiva la demanda interpuesta por el Defensor del Pueblo de la Provincia de Catamarca; la Asociación de Personas y Familiares de Discapacitados Motores (APYAFADIM) y los particulares... afectados de manera homogénea en sus derechos individuales por la supuesta inconstitucionalidad del decreto 843/24 e irregularidad del procedimiento de auditorías que determinaron la suspensión de las pensiones no contributivas por discapacidad. 3) Precisar que el objeto de la presente resulta ser: a) la nulidad de la suspensión de las pensiones no contributivas por invalidez; b) la readecuación de los procedimientos de auditorías por la ANDIS; y c) la inconstitucionalidad del decreto 843/24. 4) Establecer que el colectivo se integra con los titulares de pensiones no*



contributivas previstas por ley 13.478 –reglamentadas por el decreto 432/97 y sus modificatorias–, a quienes se les hubiese suspendido el beneficio con causa en el decreto 843/24... y sin acto administrativo previo. 5) Precisar que el sujeto pasivo de la acción es el Estado Nacional – Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS). 6) Disponer la inscripción de la presente como causa colectiva y ordenar, a ese fin, su comunicación por secretaría al Registro de Procesos Colectivos”. [...].

Inscripta la causa en el Registro de Procesos Colectivos; declarado formalmente admisible el proceso de amparo y, en su mérito, ordenado el informe del artículo 8, ley 16.986, en tiempo útil se presenta la demandada y lo evacúa solicitando, por las razones que en lo sucesivo se reproducen, el rechazo de la demanda.

En primer lugar, controvierte que concurren intereses individuales homogéneos y por ello, la legitimación extraordinaria invocada por el Defensor del Pueblo de la Provincia de Catamarca y A.P.Y.Fa.Di.M.

Seguidamente, luego de negar en particular los hechos afirmados por los amparistas, con base en lo dispuesto por decretos 698/2017 y 843/2024, sostiene que la ANDIS actuó en ejercicio de facultades otorgadas –agrega– “[e]n relación con la ejecución de un presupuesto que de por sí, es finito, y es esta condición [a] la que va enrolada la eventualidad... [de] que la Agencia audite, revise y controle, para adjudicar las partidas a quienes son los verdaderos beneficiarios del sistema” y, en definitiva, que el procedimiento de auditorías es razonable y adecuado, en miras a la protección de los intereses de las personas con discapacidad.

Sobre las auditorías en particular, afirma que fueron notificadas correctamente y que, en todos los casos, la suspensión de las pensiones se dispuso dentro de los parámetros de la normativa vigente y por no haber acreditado los beneficiarios, con documentación médica pertinente, el cumplimiento de los requisitos para continuar gozando de ellas.

Acerca del proceso de amparo, alega su improcedencia en tanto los accionantes omiten acreditar, por un lado, además de la titularidad del derecho y su afectación actual o inminente, haber recurrido administrativamente los actos que suspendieron las pensiones o bien la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CATAMARCA 2

insuficiencia de ese remedio, y hasta la inexistencia de otra vía judicial más idónea; y por otro, una conducta estatal ilegal o arbitraria de modo manifiesto.

Sostiene, asimismo, que, el acto que dio de baja las pensiones fue dictado por autoridad competente y debidamente motivado; se ajustó al derecho vigente y goza por ese motivo de presunción de legitimidad y ejecutoriedad, en los términos del artículo 12, de la ley 19.549 de procedimientos administrativos; y en tales condiciones –concluye– acoger judicialmente la pretensión de los amparistas actualizaría un avasallamiento de competencias atribuidas a la Administración, y la vulneración del principio de división de poderes.

Finalmente, defiende la constitucionalidad del Decreto 843/24 por considerarlo ajustado a las previsiones de los artículos 99 incisos 1 y 2, CN, y a la ley 13.478; y, en relación a su contenido, argumenta que el mismo, además de una reglamentación razonable y no regresiva del régimen de pensiones no contributivas por discapacidad, remite en última instancia a una cuestión política no justiciable, como lo es la finalidad de maximizar la eficiencia de los recursos públicos.

Proveído el informe de la ANDIS, conjuntamente con las adhesiones particulares a la demanda colectiva, y recibidas las actuaciones sustancialmente análogas a la presente (N° 29580/2025 “Defensora del Pueblo de la Provincia de San Juan y otros c/ Estado Nacional – Agencia Nacional de Discapacidad s/ Amparo Colectivo” procedentes del Juzgado Federal de San Juan; N° 39872/2025 “Asociación Azul Por una Vida Independiente y otro c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ Amparo Colectivo” radicadas originariamente en el juzgado Federal número 4 de La Plata; N° 14003/2025 “Chazarreta Nora Lucía y otros c/ Estado Nacional y otro s/ Amparo Colectivo” iniciado en el Juzgado Federal n° 1, de Santiago del Estero), con base en lo dispuesto por Acordadas 32/2014 y 12/2016 de la CSJN, el pasado 17/10/2025 se resuelve: “[...] I) *Hacer extensivo a todo el territorio nacional la medida cautelar dictada el 12 de setiembre de 2025 y en consecuencia ordenar a la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) que, en el plazo de veinticuatro horas (24h)... restablezca la totalidad de las pensiones suspendidas y/o retenidas..., pague el importe de los haberes de pensión retenidos...; y... se abstenga de continuar las auditorías con base en la normativa cuestionada... y de*



disponer nuevas suspensiones de pensiones no contributivas por incapacidad laboral; II) Conferir la representación adecuada del frente actor... a la Asociación de Personas y Familiares de Discapacitados Motores y a la Asociación Azul; [...]”.

Apelada por ANDIS la extensión de la medida cautelar y concedido el recurso, seguidamente se tiene por presentado al doctor Víctor Manuel Moreno (h), en su condición de Defensor Público; se proveen nuevas adhesiones y se incorporan otras actuaciones sustancialmente análogas.

Corrido el traslado de la apelación, la Asociación Azul contesta los agravios y se remite el incidente a la Excma. Cámara de Apelaciones para su tratamiento.

Seguidamente, la ANDIS denuncia cumplimiento de la medida cautelar con efectos en todo el territorio nacional, y acompaña resolución que lo acreditaría.

Sustanciado el trámite principal, al no haber prueba por producir se llama autos para resolver en definitiva y;

CONSIDERANDO: 1) Como ha quedado expuesto y surge de sus presentaciones, las partes controvierten, de manera principal, la legitimidad de la suspensión de pensiones no contributivas de ley 13.478, reglamentada por el decreto 432/97 y su modificación por el decreto 843/24, cuya constitucionalidad ha sido puesta también en cuestión. Tampoco coinciden ellas en el carácter –colectivo o individual– de la pretensión y por ese motivo en la legitimación activa; y, en última instancia, sobre la idoneidad del amparo como vía para canalizar el diferendo sin afectaciones a sus derechos defensivos.

Ceñido así el conflicto, es oportuno recordar que para su resolución no estoy obligado a seguir a las partes en todos y cada uno de sus argumentos, sino tan solo en aquellos –y por extensión a su prueba– que a todo evento resulten conducentes y decisivos a tal fin; esto así, según dejé sentado ya en otras oportunidades haciendo propia en tal sentido doctrina inveterada de la CSJN (Fallos: 265:301; 278:271; 287:230; 272:225; 291:390), y de la CFed. de Tucumán (recientemente en autos n° 4636/2010 “Toll Stordeur, Denise c/ Laboratorios Bago S.A y o. s/ Daños y Perjuicios”).

2) Aclarado ello, corresponde en primer lugar pronunciarme por el carácter individual o colectivo de la pretensión, tanto para concluir por la legitimación activa y su alcance, como por la existencia, a partir de allí, de





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CATAMARCA 2

caso, causa o controversia que habilite la intervención del tribunal (cfr. art. 116, CN; CSJN: Fallos: 322:258; 326:3007; 340:1084, entre otros); regla de la que no cabe hacer excepción, por cierto, incluso ante la existencia de derechos colectivos, sea los que lo son en sentido propio por su titularidad colectiva o indivisible, o bien individuales que, aun así, son afectados de manera homogénea, transversal o común por un mismo hecho, y por ese motivo justifican la sustanciación de un único proceso y el efecto expansivo de la decisión que en él se adopte (cfr. CSJN: Fallos: 332:111; 338:492).

En ese orden entonces, cabe reparar –tal como lo hice a lo largo de estas actuaciones– que en “Halabi”, la CSJN sostuvo: “[e]n materia de legitimación procesal 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. En todos esos supuestos, la comprobación de la existencia de un “caso” es imprescindible (art. 116 de la Constitución Nacional; art. 2 de la ley 27; y Fallos: 310: 2342, considerando 7º; 311:2580, considerando 3º; y 326: 3007, considerandos 7º y 8º, entre muchos otros), ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición”. [...]. (Del considerando 9º). “[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 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” (del considerando 12º).



A su turno, en “Padec” (Fallos: 336:1236), el Alto Tribunal agrega que “[e]n cuanto a los sujetos habilitados para demandar en defensa de derechos como los involucrados en el sub lite, es perfectamente aceptable dentro del esquema de nuestro ordenamiento que determinadas asociaciones deduzcan, en los términos del ya citado segundo párrafo del artículo 43, una acción colectiva con análogas características y efectos a la existente en el derecho norteamericano” [...].

A propósito de lo anterior, su cotejo con los antecedentes arrimados me lleva a asumir, en primer lugar, la existencia de una pretensión sin duda colectiva; ello, dado que, si bien es cierto que el derecho por cuya protección se acciona tiene por objeto bienes individuales –como lo es una pensión no contributiva–, también lo es que su afectación remite a una causa fáctica común u homogénea respecto del colectivo involucrado; esto es, la totalidad de los titulares de pensiones no contributivas a quienes se les suspendió el goce del derecho con sustento tanto en un procedimiento irregular, como en una norma inconstitucional (Decreto 843/24) según denuncia la demanda.

Vale decir, al imputarse a la Administración la suspensión de pensiones no contributivas de manera, además de injustificada e inconstitucional, general o masiva y sin atender a la situación particular de cada uno de sus titulares, el carácter colectivo a partir de allí de la pretensión –y de la decisión que se adopte a su respecto, desde luego– no admite, insisto, cuestionamiento válido, lo mismo que la legitimación extraordinaria que en tal estado de cosas ostentan, sin perjuicio de otras, A.P.Y.Fa.Di.M. y Asociación Azul por Una Vida Independiente en los términos del artículo 43 de la CN., quienes, por lo demás y en un todo de acuerdo con doctrina de la Corte Federal recogida luego en Acordadas 32/2014 y 12/2016, se han enfocado en el aspecto colectivo –baja general, masiva e injustificada de pensiones y la afectación del derecho a la salud– y no en los individuales como pueden ser los daños que hubiesen padecido sus titulares de manera diferenciada como consecuencia del cese, no debiendo concebirse como tal, por cierto, la restitución de los haberes de pensión retenidos al ser ello una secuela necesaria –y expansiva– de la eventual estimación de la demanda e invalidación por ese motivo del obrar administrativo.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CATAMARCA 2

Sobre el particular, el Alto Tribunal en el precedente “Asociación Civil para la Defensa en el Ámbito Federal e Internacional de Derechos c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/ amparo”, sostuvo, al abrir la queja por recurso extraordinario denegado, que: “[e]l amparo promovido por las asociaciones demandantes se refiere a intereses individuales homogéneos afectados por el obrar del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados que obstaculizaría el acceso igualitario a prestaciones integrales de salud de una pluralidad indeterminada de niños, jóvenes y adultos con discapacidad, titulares de pensiones no contributivas”. Asimismo, que “[e]n el sub lite se persigue la protección de derechos individuales de una pluralidad relevante de sujetos; existe una conducta única y continuada que lesiona a ese colectivo y la pretensión se encuentra enfocada a los efectos comunes del problema, que se vincula directamente con el derecho a la salud. Es decir que se presenta una homogeneidad fáctica y normativa que hace razonable la promoción de la presente demanda en defensa de los intereses de todos los afectados y justifica el dictado de un pronunciamiento único con efectos expansivos a todo el colectivo involucrado...”; y que “[a]un cuando pudiera sostenerse que, en el caso, el interés individual considerado aisladamente justifica la promoción de demandas individuales, no es posible soslayar el incuestionable contenido social del derecho involucrado que atañe a grupos que por mandato constitucional deben ser objeto de preferente tutela por su condición de vulnerabilidad: los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad (art. 75, inc. 23 de la Constitución Nacional)”; recordando al respecto que “La protección de los derechos que invocan hacen a la satisfacción de necesidades básicas y elementales a cargo del Estado.” [...] “[a]spectos [que] cobran preeminencia por sobre los intereses individuales de cada afectado, al tiempo que ponen en evidencia, por su trascendencia social y las particulares características del sector involucrado, la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto”; para concluir afirmando que “[a] los efectos de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de un colectivo altamente vulnerable, no sólo por la discapacidad que padecen sus integrantes sino también por su delicada situación socioeconómica, corresponde reconocer legitimación a las asociaciones actoras para iniciar la presente acción



colectiva. Máxime si se repara que con la pretensión procesal deducida en autos se procura garantizar el acceso, en tiempo y forma, a prestaciones de salud relacionadas con la vida y la integridad física de las personas” (cfr. Fallos: 338:29).

Por lo demás, en tanto las asociaciones legitimadas lo son respecto del colectivo nacional y han sido designadas con ese alcance sus representantes, el cuestionamiento a partir de allí de la legitimación del Defensor del Pueblo de la Provincia ha perdido interés actual.

3) Definido el carácter colectivo de la pretensión, y por ese motivo de modo favorable la legitimación extraordinaria invocada por las asociaciones, en cuanto al fondo del asunto tengo para mí, en primer lugar, que, las pensiones no contributivas de ley 13.478, como capítulo destacado del régimen de la seguridad social y objeto de particular protección constitucional y convencional (cfr. arts. 14bis y 75 inc. 22CN), una vez otorgadas pasan a integrar la *propiedad* de sus titulares (cfr. arts. 14 y 17, CN) de la que sólo pueden ser privados en los supuestos expresamente previstos por ley, con pleno resguardo de su derecho de defensa; máxime al estar involucrados con igual intensidad la salud y subsistencia digna de los sujetos afectados por una discapacidad.

Al ser así, el debido procedimiento administrativo previo y el acto administrativo propiamente dicho como su desembocadura natural destacan por ser las primeras garantías con las que cuentan los titulares de pensiones –y los particulares en general– frente a la Administración, por ser a través de ellos y de su regular desenvolvimiento que debe quedar en evidencia en todo caso la legitimidad o eventual desvío del actuar de esta última.

En este sentido se ha señalado que “[e]l procedimiento administrativo resulta el régimen jurídico que regula el cauce de actuación y las formas de ejercicio de la función administrativa bajo el paradigma de la tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales, asegurando los medios de participación de los interesados, de manera individual o colectiva, en la formación y control de la voluntad administrativa” (cfr. Juan Martín González Moras, Ley nacional de procedimientos administrativos 19.549, comentada y anotada, con las reformas de la ley 27.742 y el decreto 695/24; 1ª ed. Buenos Aires, Ad-Hoc, 2025, p. 66).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CATAMARCA 2

Vale decir, lejos de pruritos formales o meros excesos rituales, el procedimiento administrativo por el que debe canalizar la actividad administrativa, y la decisión expresa finalmente, son exigencias propias y derivadas del principio de interdicción de la arbitrariedad que compele a las autoridades públicas a justificar, de modo expreso y suficiente, sus decisiones; tanto más en casos como en el de autos, en los que el obrar administrativo ha operado la extinción –o suspensión cuanto menos– de derechos de un sector especialmente vulnerable de la sociedad, amparado expresamente por la Constitución Nacional; los Tratados Internacionales de DD.HH. de idéntica jerarquía, y las leyes que son su consecuencia. (cfr. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ley 26.378 y 27.044; ley 24.901 arts. 14 bis, 75, incisos 22 y 23,' de la Constitución Nacional y arto 9° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por ley 24.658).

Por cierto, estas directrices de neta raíz constitucional encuentran concreción puntual, entre otros ordenamientos, en la ley 19.549 que disciplina el obrar de la Administración e impide a esta, en defecto del procedimiento previo y el dictado de decisión expresa, “[l]levar a cabo comportamientos materiales que importen vías de hecho administrativas lesivas de derechos o intereses jurídicamente tutelados” (cfr. art. 9, t.o. ley 27.742).

Al respecto, con cita a Marienhoff, doctrina especializada sostiene que “El concepto de vía de hecho administrativa, obra de la jurisprudencia francesa, pertenece al campo de la ilegitimidad y comprende todos aquellos comportamientos materiales que, sin alcanzar a configurar una declaración, implican una grosera o grave violación del ordenamiento jurídico” (Juan Carlos Cassagne, Curso de derecho administrativo, 12ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2018, t. I, p. 605).

En el mismo sentido, además de destacar como nota común de la vía de hecho la irregularidad de ese comportamiento material desprovisto de todo sustento jurídico, Martínez Pass señala también que “[l]as vías de hecho administrativas difieren de los actos administrativos en tanto configuran accionar material que no califica como declaración manifestante de la voluntad estatal, y que tampoco resultan encuadrables como actos administrativos instrumentados a título de excepción mediante una forma distinta de la prevista en el art. 8° de la LNPA” (Laura Martínez



Pass, Vías de hecho administrativas, régimen nacional, provincial y de la CABA, 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Astrea, 2020, pp. 35-45).

Por su parte, la Cámara Contencioso Administrativa Federal ha reiterado que para la configuración de una vía de hecho de la Administración, “[e]sta debe comportarse de modo tal que su obrar material traiga aparejado la restricción o cercenamiento de algún derecho o garantía constitucional, situación que genera, como efecto principal, la ilicitud de dicho obrar administrativo y ello puede derivar de la discordancia indudable entre el acto administrativo particular dictado y su ejecución material... de las modalidades de su ejecución, o de inexistencia de la decisión administrativa” (CNCAF, “Asociación Civil Club Atlético Boca Juniors”, Sala I, sentencia del 1/6/06, entre otros).

4) Con remisión a esa doctrina, toda vez que la demandada reconoce haber dado de baja pensiones no contributivas pero no acredita de todos modos que haya sido resultado o puesta en ejecución de un acto administrativo –individual en sentido propio o bien acumulativo– en el cual, entre otros requisitos, se exprese la causa y los motivos de ese obrar, anticipo por esa razón que la demanda va a prosperar en lo sustancial; ello, con alcance colectivo y respecto del total de pensionados a quienes, en las condiciones señaladas, se les hubiesen suspendido o cesado.

Es que, no obstante haber enderezado la defensa alrededor de su presunta legitimidad, lo cierto y decisivo resulta ser que, en ausencia de acto administrativo, toda referencia por ANDIS a su validez o regularidad no es más que una afirmación dogmática y sin valor alguno; menos aún para controvertir con éxito la configuración plenamente acreditada de una vía de hecho o actuación puramente material de la Administración –gravemente ilícita y lesiva de derechos fundamentales de los particulares afectados por ellas– respecto de la cual, por tal motivo, resulta inconcebible insinuar siquiera goce ella de presunción de legitimidad y ejecutoriedad.

De lo anterior se colige que, contrario a lo postulado por la demandada, el control judicial actualizado en el presente en modo alguno representa una invasión de competencias ajenas y mucho menos el desconocimiento de la potestad administrativa en materia de pensiones no contributivas; antes bien, la revisión del obrar administrativo gravemente desviado resulta por ese motivo ineludible e impostergable y una garantía





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CATAMARCA 2

de los particulares afectados para el restablecimiento de derechos de los que se han visto privados arbitrariamente.

En ese entendimiento, no es del caso juzgar, pues, la legitimidad del otorgamiento de las pensiones ni la de su mantenimiento al ser ese examen competencia *originaria* de la Administración (cfr. artículo 18, ley 19.549, t.o. Ley 27.742; decreto 432/97) y sólo después, en todo caso, revisable en instancia judicial; pero sí –y lo deberá asumir la demandada– que el ejercicio de esas potestades haya discurrido de manera regular y no arbitraria, lo que suponía, por estricto imperativo constitucional y convencional (confr. Arts. 18 y 75 inc. 22, CN; 8, inc. 1, CADH) la instrucción de un procedimiento administrativo rodeado de todas las garantías y la declaración expresa y motivada, luego, de las razones que justifiquen el cese de la pensión, extremos estos que, reitero, la demandada no acredita haber cumplido en relación a los titulares afectados.

Desde luego, también la eficiencia administrativa y presupuestaria y demás fines de interés público están en principio exentas del escrutinio judicial al comprometer atribuciones que la Administración ejercerá según su criterio de oportunidad y mérito; pero de ello no se deriva pueda omitir esta válidamente, luego de oír a los sujetos afectados, dar razones de las medidas que adopta. Es que, no existe ni puede seriamente sugerirse contradicción alguna entre la concreción de los fines de interés público de la Administración y el respecto por el derecho de los pensionados a ejercer su defensa en sede administrativa y, en última instancia, contra el acto administrativo que sin excepciones debió dictarse en todos los casos.

Con esa inteligencia cobra cabal sentido, de paso, el principio de la *división del poder* el cual, con eje en el respeto por la dignidad de la persona y sus derechos, compele, en este caso al judicial, erigirse en límite o *freno* a los desbordes y extralimitaciones lesivas en las que incurrió la Administración; cuanto más en razón del sector particularmente vulnerable de la sociedad afectado cuya tutela efectiva no admite postergaciones; ello, incluso por estrictos imperativos internacionales asumidos por el Estado cuyo incumplimiento compromete su responsabilidad.

5) A su turno, la manifiesta ilegalidad y arbitrariedad en que ha incurrido la Administración al disponer materialmente y sin acto administrativo previo la suspensión o cese del goce de pensiones no contributivas respecto del colectivo afectado se erige en un supuesto



paradigmático de procedencia –se impone precisar– de la vía excepcional del amparo previsto en el artículo 43 de la Constitución Nacional y la ley 16.986; esto así, por ser la vía idónea para el restablecimiento urgente de derechos fundamentales afectados por ese obrar gravemente lesivo.

Al respecto, sobre la inescindible relación entre este particular –e ilícito– obrar de la Administración configurativo de una vía de hecho y el remedio judicial del amparo, doctrina especializada recuerda que “Las vías de hecho son consustanciales al nacimiento del amparo. De suyo, la causa petendi de las pretensiones formuladas en “Siri” y “Kot” no fueron sino vías de hecho, una emanada de una autoridad pública; la otra, proveniente de otros particulares” (Patricio Marcelo E. Sammartino, Amparo y administración, en el Estado constitucional y social de derecho, 1ª ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012, tº I, p. 111).

En fin, expedita desde el inicio y en virtud de lo previsto por el artículo 23 inc. a, (iv), ley 27.742, la revisión judicial de la actuación administrativa, el recurso por los actores al amparo –colectivo en la especie– tampoco admite cuestionamientos válidos, menos aún los articulados por la demandada quien, por lo demás, tampoco justifica que la cuestión debatida y su prueba excediera o desbordara el ceñido margen que a esos fines ofrece este remedio urgente, ni alega con seriedad puedan derivar de su sustanciación afectaciones a sus derechos defensivos.

6) Suficiente lo considerado hasta aquí para estimar, tal como anticipé, la demanda y acoger por tal motivo –en lo sustancial al menos– la pretensión de los amparistas, adelanto también que, por lo que se dirá en lo sucesivo, el planteo de inconstitucionalidad del Decreto 843/2024 no va a prosperar.

Al respecto, la gravedad del cuestionamiento constitucional y por derivación lógica la de su resolución exige reparar no sólo en la norma cuestionada en sí misma, sino, incluso, en el contexto actual signado por una circunstancia en mi opinión decisiva. Me refiero a la sanción de la Ley de Emergencia de Discapacidad y consecuencias de ese hito normativo en la solución de este tramo del litigio.

En ese entendimiento, tengo para mí, que, la ley 27.793 crea el régimen de “Pensión no contributiva por discapacidad para protección social” y efectúa modificaciones al Régimen de Pensiones no contributivas previstas por la ley 13.478, en particular del artículo 9º el cual quedó





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CATAMARCA 2

redactado del siguiente modo: “Facúltese al Poder Ejecutivo a otorgar una pensión inembargable a toda persona sin suficientes recursos propios, no amparada por un régimen de previsión, de setenta (70) o más años de edad o con discapacidad que cuente con el Certificado único de Discapacidad (CUD). A los efectos de la presente ley se entiende por personas con discapacidad aquellas personas definidas por el artículo 1º de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La pensión no contributiva para personas con discapacidad se denominará Pensión no Contributiva por Discapacidad para Protección Social y los requisitos serán determinados por ley del Congreso de la Nación en el marco del ordenamiento jurídico nacional e internacional vigente en la materia. Facúltese al Poder Ejecutivo a otorgar pensiones no contributivas específicas por invalidez laboral en las condiciones que fije la reglamentación, o a incluir a las personas con invalidez laboral en la Pensión no Contributiva por Discapacidad para Protección Social otorgando sumas de dinero adicionales por este concepto”.

A su vez, el artículo 7º de la ley 27.793 establece la compatibilidad de la pensión no contributiva por discapacidad para protección social con vínculo de empleo, y su artículo 9º, que “Toda pensión no contributiva otorgada de acuerdo a la normativa vigente al momento de su adjudicación, por la Agencia Nacional de Discapacidad antes de la fecha de publicación en el Boletín Oficial de la presente ley, se convertirá de oficio en Pensión no contributiva por discapacidad para protección social”.

Por último, el artículo 10º modifica el artículo 2º, de la ley 22.431, el cual actualmente dice que “A los efectos de la presente ley [22.431] se entiende por personas con discapacidad a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás, en los términos de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad”.

Ciertamente, esas modificaciones *por ley* del régimen de pensiones por discapacidad, que en los hechos asume efecto derogatorio del decreto 843/24 en lo que fue materia de agravio, y torna por ese motivo abstracto su tratamiento llevan a desechar, como adelanté, en este punto la demanda.



En efecto, dado que la ley 27.793 no exige actualmente, entre otras cosas, una incapacidad total y permanente para el goce de una pensión no contributiva por discapacidad para protección social; tampoco el requisito negativo de no tener empleo, pariente o cónyuge obligado en términos alimentarios y, en lo que respecta a los extranjeros, reduciendo el plazo de residencia, esa circunstancia por sí sola es suficiente para despojar de materia el agravio constitucional planteado por los amparistas contra el decreto 843/24, lo que así resolveré.

7) En suma, por surgir acreditado que la Administración cesó o dio de baja pensiones no contributivas por discapacidad *sin acto administrativo previo*, lo que implicó de su parte un mero comportamiento material, gravemente ilícito y lesivo de derechos y garantías fundamentales, como la salud, la propiedad y la posibilidad de su defensa ya en sede administrativa, la urgencia de su invalidación y el consecuente restablecimiento del goce de pensiones por el colectivo afectado resulta a esta altura incuestionable.

8) Atento a como se resolverá, las costas se impondrán a la demandada (art. 68, CPCCN); esto así, no obstante haber perdido materia el planteo de inconstitucionalidad, y dado que las razones para ello remiten a la sanción de la ley 27.793 en fecha posterior al cese de las pensiones y hasta de la interposición de la demanda. Por lo demás, difiérase la regulación de honorarios hasta que exista base líquida y firme; esto así, en atención al objeto del presente proceso –de contenido patrimonial en lo que respecta a la restitución de haberes retenidos– y conforme lo previsto por el artículo 49, ley 27.423.

Por cuanto fue considerado; oídos el Ministerio Público Fiscal y de la Defensa respectivamente;

RESUELVO: I) HACER LUGAR a la demanda colectiva en contra del Estado Nacional – Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) y, en consecuencia, declarar con efecto expansivo hacia el total del colectivo conformado por los titulares de pensiones no contributivas ley 13.478, su derecho a continuar gozando de ellas, y a que se le restituyan el total de las pensiones suspendidas y retenidas con base en el decreto 843/24, sin acto administrativo previo.-----

II) ORDENAR, en mérito a lo anterior, a la demandada, el pago de las pensiones retenidas en el plazo de 24 horas de dictada la presente, y tener





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CATAMARCA 2

por satisfecha esa obligación respecto de los titulares a quienes, en cumplimiento de la medida cautelar despachada oportunamente, efectivamente se les hubiesen restituido a la fecha. -----

III) DECLARAR sin materia el planteo de inconstitucionalidad conforme fue considerado. -----

IV) CON COSTAS a la demandada y diferir la regulación de honorarios hasta tanto exista base líquida y firme a esos fines. -----

Protocolícese y notifíquese; publíquese en el Registro de Procesos Colectivos.

EB

