



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE TUCUMAN

13578/2025 - Incidente N° 5 - ACTOR: DEFENSOR DEL PUEBLO Y OTROS DEMANDADO: ANDIS s/INC APELACION

S.M de Tucumán,

Y VISTO: el recurso de apelación interpuesto en fecha 26 de noviembre de 2025 por la Agencia Nacional de Discapacidad, demandada en autos; y,

CONSIDERANDO:

Fundamentos de los señores Jueces de Cámara doctor MARIO RODOLFO LEAL, doctor RICARDO MARIO SANJUAN y doctora MARINA COSSIO:

I.- Que por resolución de fecha 20 de noviembre de 2025 el Sr. Juez titular del Juzgado Federal N° II de la Provincia de Catamarca, resolvió: I) HACER LUGAR a la demanda colectiva en contra del Estado Nacional – Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) y, en consecuencia, declarar con efecto expansivo al total del colectivo conformado por los titulares de pensiones no contributivas Ley N° 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 N° 843/24, sin acto administrativo previo. II) ORDENAR a la demandada, el pago de las pensiones retenidas en el plazo de 24 horas de dictada la sentencia y tener por satisfecha esa obligación respecto de los titulares a quienes, en cumplimiento de la medida cautelar despachada oportunamente, se



les hubiesen restituido. III) DECLARAR sin materia el planteo de inconstitucionalidad del decreto N° 843/24. IV) Imponer las COSTAS a la demandada.

II.- Disconforme con esta resolución, la demandada, Agencia Nacional de Discapacidad (en adelante ANDIS), planteó recurso de apelación en fecha 26 de noviembre de 2025. Corridos los traslados pertinentes, estos fueron contestados por distintos presentantes, a cuyos escritos se remite en honor a la brevedad y sin perjuicio de la consideración de los que resultan pertinentes.

III.- Elevados los autos a este Tribunal, se corrió vista al Fiscal General quien se expidió en los términos del dictamen de fecha 12 de diciembre de 2025.

IV.- Así también, se dio la intervención solicitada al Defensor Público Oficial quien, posteriormente, en fecha 11 de diciembre de 2025 amplió fundamentos y solicitó una audiencia oral.

V.1. La cuestión se encuentra en estado de ser resuelta. Los agravios de la parte demandada pueden ser resumidos del siguiente modo: a) la sentencia que se recurre configura un supuesto de arbitrariedad manifiesta por autocontradicción. b) Es improcedente el carácter colectivo asignado al proceso. En efecto, no existe una causa fáctica común que lo justifique. El juez se basó en dos premisas falsas: por un lado, que existió un procedimiento irregular, general y masivo de suspensión; por el otro, la inconstitucionalidad del Decreto N° 843/24, la que no es tal porque el propio juez no lo declaró así. Sostiene que esta acción es de naturaleza individual ya que la pretensión de nulidad de los actos





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE TUCUMAN

administrativos de suspensión de la pensión no contributiva por invalidez laboral (PNC) de cada uno de los beneficiarios debe analizarse en cada caso. Así, se dictó un acto individual por cada uno de los pensionados de conformidad a las circunstancias de hecho particulares y cada acto de suspensión tuvo su propia causa y motivación. No se configura la pretensa causa común que exige un proceso colectivo, por cuanto los presupuestos fácticos y aspectos normativos de cada caso difieren entre sí. c) No existió ningún procedimiento irregular ya que ANDIS tiene la facultad de auditar la situación de las personas beneficiarias, puesto que las pensiones no contributivas se mantienen mientras subsistan las causas que la originaron. Con fecha 01/04/25 se publicó en el Boletín Oficial el Edicto N° 19.437/25, mediante el cual se informó a la comunidad el inicio y desarrollo de auditorías. Asimismo, se realizó la correspondiente citación mediante notificación fehaciente e individual a los domicilios oportunamente suministrados por cada uno de los beneficiarios. No obstante, en muchos casos, como es el de los actores, el resultado fue infructuoso debido a causas imputables a las propias personas beneficiarias, por inconsistencias en los datos brindados. Todo este procedimiento administrativo culminó con cada uno de los actos individuales que respecto de los aquí actores resolvió suspender la PNC (se adjuntan las resoluciones correspondientes a los actores presentados por derecho propio). c) Alega la violación flagrante al derecho de defensa de su parte al modificarse sorpresivamente el alcance del proceso colectivo, luego de que ANDIS presentara el informe del Art. 8 de la Ley N° 16.986. El demandado no puede tener incertidumbre acerca de la legitimación y de la representación del



actor, por cuanto no es lo mismo orientar sus argumentos durante todo el trascurso del pleito como si estuviera litigando en un proceso colectivo representado adecuadamente o como si lo hiciese en uno individual. Representación y legitimación deben conocerse desde el comienzo del pleito y su análisis no puede ser postergado, de lo contrario se causa un gravamen de muy difícil reparación ulterior. De ello se sigue que, así como no corresponde el diferimiento de aquellos extremos y tampoco la postergación de su debate, menos aún corresponde que, luego de ejercer la defensa del Estado Nacional al presentar el informe artículo 8 Ley N° 16.986, se modificaran los términos de la *litis*. d) Destaca la improcedencia de la vía del amparo. e) Resalta, especialmente, que no fue un hecho controvertido en autos la existencia de los actos administrativos que dispusieron las suspensiones de las pensiones de las actoras. Es más, la pretensión principal expuesta en la demanda consiste en que “se declare la nulidad de los actos administrativos de suspensión de la pensión no contributiva” y, a su vez, de la propia documental acompañada con la misma demanda, surge indubitablemente que tales actos existieron y fueron notificados a los actores. En efecto, los propios accionantes acompañaron cartas documento por medio de las cuales se les notificó de manera fehaciente el respectivo acto de suspensión de las pensiones. Por ello, alega que el juez se apartó de los hechos del caso y que la sentencia es totalmente arbitraria. Indica que no existieron vías de hecho, sino actos administrativos para cada caso concreto y que este no es un proceso colectivo, sino un proceso donde se ha pretendido generar ilegítimamente un litisconsorcio de 119.000 actores, con sus casos particulares y disímiles, que no





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE TUCUMAN

fueron siquiera considerados, analizados o valorados individualmente en la sentencia recurrida, la que se sustentó en un análisis dogmático, superficial y arbitrario. En consecuencia de ello, de sostener los términos de la sentencia -por la que se dispuso hacer lugar a la demanda con carácter colectivo y alcance nacional- se legitimaría, entre otras cuestiones, supuestos en los que se obtuvieron beneficios no contributivos de forma irregular y se vulneraría a los reales beneficiarios. f) Señala que en la sentencia se vulnera la presunción de legitimidad de los actos administrativos y se afecta la división de poderes. g) Manifiesta acerca del imposible cumplimiento de la sentencia por tener un objeto inexistente y ser material y jurídicamente imposible acatarla en el plazo de 24 horas. h) Finalmente se queja de la imposición de costas a su parte y solicita se impongan a la contraria.

V. 2. Resulta adecuado recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha decidido, en repetidas oportunidades, que los jueces no están obligados a analizar todos los argumentos articulados por el recurrente sino únicamente aquéllos que a su juicio resulten decisivos para la resolución de la contienda, lo que así se hará en el presente.

V.3. Al analizar lo planteado corresponde, en primer lugar, realizar una breve reseña de los antecedentes del caso y del proceso.

a. La presente cuestión fue iniciada por la Presidenta de la “Asociación De Personas y Familiares de Discapacitados Motores”; por seis personas que se presentan por derecho propio y con el patrocinio del Defensor del Pueblo Provincial, Dalmacio



Mera, quien -según los términos de la demanda- a su vez, asumió la representación del colectivo de beneficiarios de pensiones no contributivas por invalidez laboral e invocó el patrocinio del Dr. Sánchez Ruiz.

En esos mismos términos el juez otorgó la participación de ley al Defensor del Pueblo considerándolo patrocinante de la Asociación, de los particulares y del colectivo de beneficiarios de pensiones no contributivas (ver decreto de fecha 08 de setiembre de 2025).

El objeto del amparo colectivo planteado es la declaración de nulidad de los actos administrativos emitidos por la Agencia Nacional de Discapacidad para la suspensión de la pensión no contributiva por invalidez laboral, de cada uno de los beneficiarios afectados y de todo el colectivo en el ámbito de la provincia; la adecuación del procedimiento de auditorías a los parámetros de la Constitución Nacional, las leyes nacionales y los tratados internacionales que protegen los derechos de las personas con discapacidad y la declaración de inconstitucionalidad del decreto N° 843/2024.

Solicitaron también el dictado de una medida cautelar para ordenar al Estado Nacional y a ANDIS dejar sin efecto -de manera inmediata- la suspensión de las pensiones no contributivas por invalidez laboral dispuestas en todo el territorio de la provincia de Catamarca como consecuencia de la auditoría llevada adelante por la Agencia Nacional de Discapacidad, procediendo de manera urgente al pago de los beneficios retenidos, hasta tanto sea resuelta la acción de fondo.





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE TUCUMAN

En fecha 12 de setiembre de 2025 se concedió la medida cautelar solicitada.

Asimismo, el proceso fue inscripto en el Registro de Procesos Colectivos de la Corte Suprema (01 de octubre de 2025).

El informe del Art. 8 de la Ley de Amparo fue contestado por ANDIS en fecha 14 de octubre de 2025.

Con fecha 17 de octubre de 2025 el juez decidió extender la medida cautelar a todo el territorio nacional.

En fecha 20 de noviembre de 2025 se dictó la sentencia de fondo objeto del recurso de apelación que aquí se trata.

b. En segundo lugar, surge del estudio de la cuestión y, debe quedar claro, que en el presente caso no se reclama el restablecimiento de “todas las pensiones por discapacidad” sino, que el análisis se circunscribe, solamente, a algunas pensiones no contributivas por invalidez laboral de quienes no se encuentran comprendidos en ningún otro régimen previsional (Ley N° 13.478).

c. Al analizar los agravios planteados, corresponde tratar, en primer término, el referido a la incertidumbre sobre la legitimación y representación de la parte actora. Así, por el modo en que se apersonaron los actores, las particularidades del trámite impreso a la causa y la extensión que el sentenciante otorgó a la misma -inscribiéndola en el Registro Público de Procesos Colectivos y extendiendo la cautelar a todo el territorio nacional- resulta indispensable verificar uno de los recaudos esenciales y estructurales para admitir este tipo de proceso.



Aún cuando el juez consideró que la legitimación del Defensor del Pueblo de Catamarca ha perdido interés actual y que las asociaciones legitimadas lo son respecto del colectivo nacional, es obligación de este Tribunal resolver cualquier controversia vinculada a la legitimación activa del actor, de modo tal que la misma no puede, simplemente “presuponerse”.

En efecto, la legitimación activa constituye un requisito necesario para que el representante sea adecuado y, en definitiva, un presupuesto esencial para admitir formalmente la acción colectiva y, consecuentemente, para delimitar la pretensión y los sujetos a quienes, en principio, alcanzará la sentencia, dictar las medidas de publicidad, proceder a la inscripción de la causa en el Registro y cumplir con los demás recaudos que surgen del Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos aprobado por la acordada 12/2016 de la Corte Suprema. (Fallos: 347:1820).

#### Legitimación del Defensor del Pueblo de Catamarca:

La figura del Defensor del Pueblo, desde sus inicios, implica la misión de proteger los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la administración pública que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones, incluyendo aquéllos capaces de afectar los intereses colectivos.

Al ser sancionada la reforma constitucional de 1994, se incorporó como artículo 86 una norma que prescribe: “El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE TUCUMAN

ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras...”.

En otro orden de consideraciones, sabido es que la forma federal de gobierno adoptada por la Nación Argentina implica un reparto constitucional de competencias en lo atinente al ejercicio del poder entre el Estado Nacional y las Provincias. Así lo establece el Art. 121 de la Constitución: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal".

Se advierte que en la Provincia de Catamarca se concibió la figura del Defensor del Pueblo reconociéndole atribuciones similares a su par nacional, pero frente a “hechos, actos u omisiones de la administración Provincial o Municipal, de prestadores de servicios públicos, de las fuerzas que ejerzan funciones de policía de seguridad local o sus agentes que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones”. (Ley N°5337, <https://digesto.catamarca.gob.ar/digesto/crearpdf/ley/4>).



Asimismo, en dicha ley se estableció -para precisar la competencia del Defensor- que este puede: “iniciar y proseguir de oficio o a petición de cualquier interesado, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los hechos, actos u omisiones de cualquier funcionario o agente, o entidad, de la Administración Pública Provincial o Municipal... A los fines de la presente Ley, en el concepto de Administración Pública Provincial o Municipal quedan comprendidas la Administración Centralizada y Descentralizada, Entidades Autárquicas, Empresas del Estado Provincial o Municipal, Sociedades del Estado Provincial o Municipal, Sociedades de Economía Mixta, Sociedades con Participación Estatal Mayoritaria y todo otro organismo, cualquiera fuere su naturaleza o denominación, en que el Estado Provincial o los Municipios tengan participación mayoritaria o formen la voluntad del órgano. Quedan excluidos de la competencia del Defensor del Pueblo, los Poderes Legislativos y Judicial, cuando su actuación se desarrolle en su ejercicio de las funciones legislativas o jurisdiccionales, respectivamente” (Art. 15).

De los textos legales citados se puede concluir que el ámbito de actuación del Defensor Público Provincial queda reservado al ámbito de su provincia y que es contra las autoridades de la misma frente a las que puede dirigir su acción.

La Corte Suprema se ha pronunciado sobre la falta de legitimación de los defensores locales para actuar fuera de su ámbito. Así, en el año 2003, el Tribunal advirtió que, más allá de que el Defensor del Pueblo (de Santiago del Estero) "tiene legitimación procesal", tanto esa misma norma como la respectiva ley de creación circunscribían su actuación a la protección de





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE TUCUMAN

derechos individuales y de la comunidad "frente a hechos, actos u omisiones de la administración pública provincial" (CSJN "Defensor del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero c/ Tucumán Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ acción de amparo", 11/03/2003, fallos 326:663).

Este criterio fue seguido en otros precedentes de la Corte (fallos 329:4542; 340:745 y 341:1727 "Defensor del Pueblo y otro c/ Poder Ejecutivo Nacional - Secretaría de Transporte de la Nación y otro s/ amparo ley 16.986" del 27/11/2018). En este último caso resaltó que el Defensor de la Provincia de Chaco carecía de legitimación para cuestionar judicialmente una decisión adoptada por autoridad Nacional.

Por las razones señaladas es claro que el ámbito de actuación del Defensor del Pueblo de Catamarca queda circunscripto a la administración pública de esa Provincia, razón por la cual no se encuentra legitimado en el presente caso, en el que se demanda a la Agencia Nacional de Discapacidad.

Cabe acotar, por un lado, que este Tribunal no desconoce la falta de cobertura del cargo de Defensor Nacional señalada por el Juez de primera instancia como fundamento para otorgar legitimación al Defensor Provincial.

Sin embargo, debe resaltarse que la legitimación no puede interpretarse de manera extensiva, menos aún cuando se trata de la legitimación extraordinaria del Defensor del Pueblo, puesto que es una excepción a una regla fundamental del estado de derecho y, por ende, es de aplicación restrictiva.



El argumento utilizado para otorgar legitimación a un Defensor provincial contra una autoridad nacional atenta contra la división de poderes y contra el sistema Federal de la República Argentina.

Por otro lado, no se desconoce que -como lo ha señalado la Corte en un reciente fallo- la titularidad de la Defensoría del Pueblo se encuentra vacante desde abril de 2009. En atención a esa prolongada acefalía, el Tribunal exhortó y reiteró tal exhortación al Congreso de la Nación para que cumpla con su deber constitucional y proceda a la designación de un nuevo titular de esa institución. ("Recurso de hecho Defensor Del Pueblo De La Nación c/ Estado Nacional y otro s/ Amparos y Sumarísimos", fallo del 26 de agosto de 2025).

Por esta razón, como parte del Poder Judicial del Estado, y con base en la alta misión encomendada a la figura del Defensor -sobre todo en materia de derechos humanos y garantías constitucionales- esta Cámara se hace eco de dicha exhortación al Congreso de la Nación para que proceda a designar al Defensor del Pueblo de la Nación.

Por las razones expuestas el Defensor del Pueblo de Catamarca carece, en el presente caso, de legitimación para actuar en defensa y representación de la Asociación y de los particulares demandantes en esta acción, así como también carece de la misma para representar al colectivo invocado.

Legitimación de la Asociación:





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE TUCUMAN

Según surge de las constancias de autos la Asociación de Personas y Familiares de Discapitados Motores (A.P.Y.Fa.Di.M.) se presentó bajo el patrocinio del Defensor del Pueblo de la Provincia de Catamarca, a su vez patrocinados por el Dr. Sánchez Ruiz.

Al resolverse la falta de legitimación del Defensor del Pueblo, queda claro que la causa no podría seguir tramitando por falta de legitimación de quien accionó.

Sin embargo, en el caso, accionó la asociación de discapitados contando, a su vez, con el patrocinio letrado del Dr. Sánchez Ruíz, por lo que a efectos de evitar un excesivo rigor formal se tratará la presentación de la misma sin perjuicio de lo resuelto respecto del Defensor del Pueblo.

El juez de primera instancia decidió entender que la legitimación colectiva estaba dada por las “asociaciones legitimadas” respecto del colectivo nacional.

Con relación a ello, hemos de analizar, en primer término, la legitimación de quienes iniciaron el proceso. Tratado el caso del Defensor, debe considerarse a la Asociación Catamarqueña (A.P.Y.Fa.Di.M.) ya que, aun habiéndose impreso un trámite colectivo, las presentaciones posteriores de otras asociaciones no pueden simplemente suplir la legitimación de quienes plantearon el proceso con la presentación de su demandada.

ANDIS manifestó agravios respecto de este punto, los que fueron reseñados más arriba, y que deben ser tratados para la adecuada solución del recurso.



De modo tal que debe analizarse el tema de la legitimación de la asociación que inició este caso en particular y, ello nos lleva, ahora sí, a examinar el tipo de derechos que la asociación pretende representar.

Respecto de la norma que regula el asunto debatido debe resaltarse, especialmente, que el Art. 43 de la Constitución Nacional reconoce legitimación a las asociaciones para plantear acción de amparo en defensa de intereses colectivos, al expresar que “Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización”.

A pesar de que dicha ley no fue dictada, el artículo 43 de Carta Magna es una norma claramente operativa y, por ende, la legitimación de las asociaciones ha sido admitida por la jurisprudencia de nuestro país.

El Máximo Tribunal destacó que la ausencia de una norma que regule en forma precisa y acabada el efectivo ejercicio de las acciones colectivas no puede dejar sin protección a derechos fundamentales consagrados en el texto constitucional.

En ese orden de ideas, la Corte Suprema ha reconocido legitimación a asociaciones para iniciar procesos judiciales colectivos, como actoras, en defensa de derechos individuales homogéneos (confr. "PADEC cl Swiss Medical S.A.





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE TUCUMAN

s/ nulidad de cláusulas contractuales" y "Unión de Usuarios y Consumidores c/ Telefónica de Argentina S.A. si sumarísimo", falladas el 21 de agosto de 2013 y el 6 de marzo de 2014, respectivamente).

Sin embargo, los límites a ese reconocimiento están dados por el tipo de derechos que se intente resguardar; por el aspecto colectivo del litigio y por la finalidad a la que está destinada cada asociación (lo que debe surgir de su estatuto).

En ese sentido, a partir del año 2003, la Corte Suprema decidió que ciertas asociaciones carecían de legitimación procesal para representar el interés individual de sus asociados. En lo que se refiere a la posibilidad de que pudiera aplicarse alguno de los supuestos de legitimación colectiva establecidos en el artículo 43 de la Constitución Nacional, expresó que dicha habilitación no había sido prevista para la defensa de cualquier derecho, pues la tutela de los puramente individuales debía estar a cargo de sus titulares (fallos: 326:2998 y 326:3007).

Las decisiones señaladas imprimieron un cierto orden metodológico en el tema, pues se condicionó el reconocimiento de la legitimación individual o colectiva al hecho de que la acción esté dirigida a la protección de un bien o interés que no sea patrimonial, o, más propiamente, individual. De este modo, primero debe determinarse el carácter individual -o no- del bien o interés a proteger y, luego, el universo de sujetos autorizados a promover la actuación de la justicia con ese fin. (Del voto de la Dra. Carmen



Argibay en Mujeres por la Vida - Asociación Civil sin Fines de Lucro filial Córdoba c/ E.N. CP.E.N.C M° de Salud y Acción Social de la Nación s/ amparo, fallo del 31 de octubre de 2006).

Como es sabido, el avance definitivo respecto de los tipos de derechos y su correspondiente legitimación fue dado por la Corte en “Halabi” (Fallos: 332:111).

En tal precedente el Máximo Tribunal señaló que la Constitución Nacional admite (en el segundo párrafo del Art. 43) la categoría conformada por los derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos - derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones al ambiente y a la competencia, derechos de los usuarios y consumidores como los derechos de sujetos discriminados-, casos en los que no hay un bien colectivo ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles, sino que hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea, dato que tiene relevancia jurídica porque la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses.

En lo que concierne al caso que nos ocupa, puede verse que los reclamos que se pretenden unificar son diferentes. En efecto, una cosa es hablar de los derechos de un sector especialmente vulnerable “las personas discapacitadas”; otra cosa es considerar a los “discapacitados beneficiarios de pensiones no contributivas que no están incluidos en otro régimen previsional” y, finalmente, otra es pretender que todos aquellos a quienes se les suspendieron tales pensiones se encuentran en pie de igualdad.





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE TUCUMAN

De las constancias de autos surge que habrá casos en que la suspensión operó correctamente, otros en que no se suspendió la pensión (corroborándose la discapacidad) y otros que aún no fueron debidamente notificados para ser evaluados.

Como puede advertirse, las situaciones de cada beneficiario son distintas.

En efecto, de las propias constancias aportadas a la causa (documentación acompañada con la demanda) se advierte que en algunos casos se enviaron cartas documentos comunicando la suspensión de las pensiones, e invocando el acto administrativo en que se fundan, mientras que en otros casos se efectuó una suspensión preventiva. Finalmente, en otros, solo se aporta una historia clínica, sin más prueba al respecto.

Es necesario tener en cuenta que en los procesos colectivos los jueces deben gozar de amplias facultades para el esclarecimiento de la verdad y que la aplicación estricta de las reglas procesales sobre la carga de la prueba puede conducir a resultados disvaliosos. Sin embargo, ello no implica abandonar el principio según el cual el material de cognición debe ser proporcionando principalmente por las partes, para poder comprobar su real interés en demostrar su derecho. Lo contrario implicaría suplir omisiones o negligencias de la parte, violando el principio dispositivo sobre el que se asienta el proceso judicial (Peyrano, Jorge, “Inserción de las cargas probatorias dinámicas en los procesos colectivos” en Revista de Derecho Procesal, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2012, p. 260 y ss.)



A la vez, ANDIS alega que ni la normativa ni los actos administrativos dictados en consecuencia, implicaron la suspensión de hecho de todas las pensiones por discapacidad, sino que se procedió a auditar y controlar cada situación en particular. Ello es consistente con las pruebas que la propia actora adjuntó y, sobretodo, con una de las pretensiones señaladas en el objeto de la demanda cual es “la declaración de nulidad de la suspensión de pensiones no contributivas”.

Esto nos lleva a la consideración de que la demanda no se encuentra enfocada en el aspecto común de la pretensión –indispensable para el trámite de un proceso colectivo sobre derechos individuales homogéneos- pero a su vez, tampoco puede constatar que exista un único hecho generador del daño.

En efecto, asiste razón al demandado respecto de que el juez basó su sentencia en dos premisas incorrectas.

La primera: la suspensión por vías de hecho de la administración de “todas las pensiones” fue analizada más arriba y resulta evidente la contradicción entre el objeto de la demanda y lo resuelto por el juez. Se demanda la “nulidad de actos de suspensión” se resuelve con base a la falta de actos administrativos para la suspensión “vías de hecho de la administración”.

En tal sentido, la Corte ha explicado que el principio de congruencia exige la existencia de conformidad entre la sentencia, y las pretensiones y defensas deducidas en juicio, es decir, que debe mediar correspondencia entre el contenido de las





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE TUCUMAN

pretensiones y oposiciones de las partes, y la respuesta que surge del órgano jurisdiccional en su pronunciamiento (Fallos: 336:2429).

El carácter constitucional del principio de congruencia, como expresión de los derechos de defensa en juicio y de propiedad, obedece a que el sistema de garantías constitucionales del proceso está orientado a proteger los derechos y no a perjudicarlos: de ahí que lo esencial sea "que la justicia repose sobre la certeza y la seguridad, lo que se logra con la justicia según ley, que subordina al juez en lo concreto, respetando las limitaciones formales sin hacer prevalecer tampoco la forma sobre el fondo, pero sin olvidar que también en las formas se realizan las esencias" (Fallos: 315:106; 329:5903; 338:552 y 344:1857)

En definitiva, no se comprueba la homogeneidad fáctica generadora de un daño que afecte derechos individuales homogéneos.

La segunda premisa en la que el Juez basó su sentencia es en la causa normativa generadora del daño: el decreto N° 843/2024 sin embargo, no declaró la inconstitucionalidad de este.

Ello nos exime de mayores comentarios. No constatada la inconstitucionalidad de una norma, ¿cómo podría fallarse dando por hecho que genera un daño?

Las razones expuestas impiden considerar una afectación colectiva a los derechos de un grupo de personas que tenga un efecto homogéneo en el mismo, lo que implica la



imposibilidad de entender que la Asociación se encuentre legitimada para actuar en representación de un colectivo de personas y, mucho menos, en representación de cada persona considerada individualmente.

Ello es así porque los intereses individuales de las personas respecto de un determinado acto o hecho pueden no coincidir: no todos son dañados por ese acto e incluso algunos pueden verse favorecidos. Dicho de otro modo, en este caso, la cuestión no se encuentra enfocada en el aspecto colectivo del daño, requisito marcado como indispensable desde el fallo “Halabi” para que proceda una acción colectiva.

Por los fundamentos dados, no debe admitirse la legitimación especial en representación de intereses que no son colectivos ni tampoco individuales homogéneos, más allá de que se los haya presentado bajo el rótulo de tal.

De otra manera, dado el alcance de la sentencia que se pretende, es muy posible que el éxito o el fracaso de unos afecte a otros en sus propios derechos e intereses, sin haber tenido posibilidad de defenderlos ante un tribunal de justicia como lo garantiza el artículo 18 de la Constitución Nacional”. (Del voto de la Dra. Carmen Argibay en *Mujeres por la Vida - Asociación Civil sin Fines de Lucro C filial Córdoba c/ E.N. CP.E.N.C M° de Salud y Acción Social de la Nación s/ amparo*, fallo del 31 de octubre de 2006) 31 de octubre de 2006).





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE TUCUMAN

Por lo considerado, corresponde hacer lugar al recurso de apelación planteado por ANDIS en fecha 26 de noviembre de 2025 y, en consecuencia, revocar la resolución de fecha 20 de noviembre de 2025.

VI.- Atento al modo en que se decide deviene inoficioso el tratamiento de los restantes agravios; el análisis de las presentaciones de las asociaciones que se incorporaron con posterioridad, como parte del proceso colectivo; y el tratamiento del escrito de fecha 11 de diciembre de 2025 del Defensor Oficial ante este Tribunal.

VII.- En virtud de lo resuelto corresponde disponer que una vez devuelto el expediente al Juez de primera instancia, deberá comunicarse la presente decisión al Registro de Procesos Colectivos, a fin de dejar sin efecto la inscripción ordenada en esta causa.

Lo dispuesto no implica cercenar la posibilidad de que cada beneficiario de una pensión no contributiva por invalidez laboral pueda efectuar el reclamo que considere correspondiente en caso de asistirle el derecho a la misma.

VIII. Las costas de ambas instancias se imponen por el orden causado en virtud de la razón probable para litigar que asistió a la parte actora, conforme a las particularidades del caso y el contexto del mismo.

Disidencia del señor Juez de Cámara doctor  
FERNANDO LUIS POVIÑA:



Por las razones que a continuación expongo, entiendo que corresponde declarar abstracta la cuestión planteada en este expediente:

I.- En los presentes autos el actor ha solicitado: 1. la declaración de nulidad de los actos administrativos emitidos por la Agencia Nacional de Discapacidad para la suspensión de la pensión no contributiva por invalidez laboral, de cada uno de los beneficiarios afectados y de todo el colectivo en el ámbito de la provincia de Catamarca. 2. La adecuación del procedimiento de auditorías a los parámetros de la Constitución Nacional, las leyes nacionales y los tratados internacionales que protegen los derechos de las personas con discapacidad. 3. La declaración de inconstitucionalidad del decreto N° 843/2024.

Dicha inconstitucionalidad se fundamenta en que las exigencias de tal decreto reglamentario importan un claro retroceso en materia de derechos, en tanto reinstalan barreras de acceso que resultan incompatibles con los principios de progresividad y no regresividad reconocidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El accionante alega que la normativa bajo análisis impone limitaciones que reducen la cobertura de los gastos extraordinarios derivados de la situación de discapacidad y restringe el ejercicio del derecho a una vida autónoma, al impedir la compatibilidad de la pensión no contributiva con otras fuentes de ingresos o recursos económicos a la vez que se deja a un número





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE TUCUMAN

significativo de personas en situación de especial vulnerabilidad sin la protección económica y social que el Estado está obligado a garantizar.

II. Con carácter previo a cualquier otra consideración, debe analizarse si en el expediente en tratamiento existe –actualmente- una cuestión concreta, pues los jueces no deben dar respuestas abstractas, si no atender al estado del proceso al momento de resolver.

Es decir que, ante todo, los tribunales deben considerar las circunstancias existentes al tiempo del dictado de sus sentencias, ya que es deber de los mismos emitir su pronunciamiento teniendo en cuenta la situación al momento de resolver.

Del análisis del caso y su contexto surge que las Pensiones No Contributivas por Invalidez fueron creadas -como un beneficio asistencial- por Ley N° 13.478 del año 1948. Posteriormente fue modificada y reglamentada por decreto 432/97. Luego lo fue por decretos N° 7/23, N° 566/2 y N° 843/2024 (cuya inaplicabilidad e inconstitucionalidad solicita la accionante).

En fecha 22 de setiembre de 2025 se publicó en el Boletín Oficial la Ley de Emergencia Nacional en Discapacidad, N° 27.793, la que fue reglamentada en fecha 04 de febrero de 2026 por Decreto N° 84/2026.

Cabe agregar que por decreto N° 942/2025 (B.O 02/01/2026) se transfirieron los compromisos y obligaciones asumidos por ANDIS al Ministerio de Salud que debe entender en el diseño, coordinación y ejecución general de las políticas



públicas en materia de discapacidad y rehabilitación integral; la elaboración y ejecución de acciones tendientes a promover el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y la conducción del proceso de otorgamiento, control, revisión y auditoría de las pensiones por invalidez, y de aquellas emergentes de la Ley N° 13.478, su normativa reglamentaria y complementaria, y demás normas especiales. También se estableció la incorporación de la Secretaría Nacional de Discapacidad.

En la Ley N° 27.793 se regula la “Pensión no Contributiva por Discapacidad para Protección Social” (capítulo II). Se modifica el artículo 9° de la Ley N° 13.478 y se faculta 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. Se establecen los requisitos para el otorgamiento de las pensiones.

En el decreto N° 84/2026 se dispone que “Las Pensiones No Contributivas por Invalidez Laboral y las Pensiones No Contributivas a la Vejez se regirán conforme al régimen establecido por el Decreto N° 432 del 15 de mayo de 1997, sus modificatorias y complementarias” (artículo 5, anexo I).

Asimismo se reglamentan las obligaciones de los beneficiarios y los casos en que se suspende la prestación (Arts. 3 y 6 del Anexo II).





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE TUCUMAN

Como puede advertirse, la nueva normativa regula expresamente la situación sometida a juicio en esta causa.

Entiendo que, el dictado de la Ley N° 27.793 y su reglamentación inciden en lo dispuesto en el decreto N° 843/2024 -en el que se basa la pretensión de autos- y cuya inconstitucionalidad se ha solicitado.

Por esto, considero que las nuevas normas han tornado abstracta la petición, en las condiciones en las que ha sido efectuada por el accionante, razón por la cual, corresponde declarar abstracta la cuestión planteada en la causa.

Así, cuando la cuestión litigiosa se ha convertido en algo abstracto, no puede el tribunal interviniente emitir pronunciamiento de mérito, desde que es de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derecho y no compete a los jueces hacer declaraciones generales o abstractas (CSJN, fallos 199:213), estando vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos en tanto todo pronunciamiento resultaría inoficiosos al no decidir un conflicto actual. (Fallos: 216:147; 231:288; 243:146; 316:664; 318:550; 320:2603; 322:1436, entre muchos otros).

En efecto, la consideración del caso por este Tribunal deviene inoficiosa ya que luego de su planteo sobrevinieron circunstancias de derecho que modificaron las existentes al momento del inicio de la acción de amparo, tornando innecesaria e ineficaz la decisión judicial.

III. Por esa misma razón, no corresponde ingresar al tratamiento de la conducta procesal asumida por las partes a



efectos de la imposición de costas, las que se fijan por el el orden causado en razón del modo en que se decide.

IV. Por los fundamentos expuestos, la cuestión es de inoficioso tratamiento por haberse tornado abstracta en virtud de las modificaciones normativas (Ley N° 27.793 y su reglamentación Decreto N° 84/2026, B.O. 04/02/2026).

Tal mi voto.

Por ello, oído que fuera el Sr. Fiscal General ante este Tribunal, encontrándose en uso de licencia la señora Jueza de Cámara doctora PATRICIA M. MOLTINI, y por mayoría se

**RESUELVE:**

I.- HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la Agencia Nacional de Discapacidad en fecha 26 de noviembre de 2025 y, en consecuencia, REVOCAR la resolución de fecha 20 de noviembre de 2025.

II.- COSTAS de ambas instancias se imponen por el orden causado, según lo considerado.

III.- DISPONER que una vez devuelto el expediente al Juez de Primera Instancia, deberá comunicarse la presente decisión al Registro de Procesos Colectivos, a fin de dejar sin efecto la inscripción ordenada en esta causa.

IV.- REGÍSTRESE, notifíquese, publíquese y oportunamente devuélvase al Juzgado de origen.

