



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 10

82305/2019

ASOCIACION CIVIL NACE UN DERECHO c/ ANSES s/AMPAROS Y SUMARISIMOS

Buenos Aires, 3 de septiembre de 2019.

**AUTOS Y VISTO;**

Las presentes actuaciones en las que la **Asociación Civil Nace un Derecho**, representada por su presidente, Hernán Roberto Mirasole, interpone acción de amparo contra la **Administración Nacional de la Seguridad Social**, Poder Ejecutivo de la Nación Argentina. Pretende que se declare la **inconstitucionalidad de la Resolución 203/2019** de dicha Administración Nacional, por considerarla violatoria de los arts. 14 bis, 16, 17, 28, 31 y 75 de la Constitución Nacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (ley 26.061), de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, los derechos consagrados en el art. 17 de la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Ley 27.360), como así también los derechos contemplados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; leyes concordantes, complementarias y correctoras.

Solicita el dictado de una **medida cautelar** mediante la que se ordene la suspensión del nuevo **aplicativo CUNA** regulado por la disposición normativa en crisis, hasta tanto se garantice la correcta y debida prestación de los beneficios liquidados por ese sistema y se disponga el pago inmediato de las asignaciones familiares afectadas. Afirma que el Estado ha asumido la obligación expresa e indelegable de garantizar una especial protección a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran dentro de su jurisdicción. Advierte que el art. 75 inc. 23 de la Constitución Nacional establece la obligación del Congreso de “... *legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de trato y de oportunidades, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad...*”. Así, considera



que el dictado de la Resolución ANSeS 203/2019 y los efectos de su puesta en vigencia, contrarían ostensiblemente las obligaciones asumidas por el Estado Argentino, incumpliendo los compromisos internacionales en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales en la Argentina.

Explica las razones por las que entiende, se encuentra legitimada para reclamar en defensa de los niños, niñas y adolescentes, conforme las previsiones del art. 43 párrafo 2º de la Constitución Nacional y 1º de la Ley 26.061. Solicita su designación como adecuado representante de los intereses de la clase afectada y la certificación de la acción como colectiva, ya que el organismo previsional ha reprogramado los pagos y a algunos beneficiarios no se les ha liquidado al día de hoy, según relata, la correspondiente asignación, sin que las autoridades les hayan brindado explicaciones. Pone de resalto que la disposición legal afecta al menos a 140.000 personas a lo largo y ancho de todo el país.

Enmarca la providencia cautelar en el supuesto del art. 2º inc. 2º de la Ley 26.854 y considera que de no hacerse lugar a la requerida, se vulnerarían derechos de naturaleza alimentaria. Afirma que la verosimilitud del derecho surge inequívocamente de la descripción de los derechos amenazados por las normas impugnadas y el peligro en la demora, por la inminencia del perjuicio que se generaría a los beneficiarios, de no contar con el pago de una prestación de la seguridad social. Doy por reproducidos todos los argumentos sobre los que sustenta su postura por razones de brevedad.

II.-El ordenado tratamiento del planteo impone examinar, en primer término, la **legitimación activa** invocada por quien acciona, pues si ella no prosperare, la consideración de las restantes cuestiones devendría inoficiosa ya que la legitimación es un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto judicialmente. Con tal propósito, es necesario tener presente que el control encomendado a la justicia sobre las actividades legislativa y ejecutiva de los otros poderes del Estado requiere que el requisito de la existencia de un caso sea observado rigurosamente, no para eludir cuestiones de repercusión pública, como la que se ventila en el presente, sino para la trascendente preservación del principio de división de poderes, al excluir al Poder Judicial de una atribución que, como la de expedirse en forma general





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 10

sobre la constitucionalidad de las leyes, no le ha sido reconocida por el art. 116 de la CN (Fallos 306:1125, 307:2384, 310:2342 y 330:3109).

Ahora bien, mediante esta acción la actora persigue la declaración de inconstitucionalidad de una norma dictada por otro poder del Estado y además, que la sentencia que eventualmente la formule produzca efectos *erga omnes*, expandiéndolos a todo beneficiario presente y futuro del sistema de asignaciones que ella intenta regular. Para decidir sobre la legitimación, resulta entonces necesario determinar si existe un nexo lógico entre el status afirmado por la litigante y el reclamo que se procura satisfacer; para lo cual, la peticionaria debe demostrar la existencia de un interés especial en el proceso que se configura si los agravios alegados afectan a quienes representa en forma “suficientemente directa” o “sustancial”, esto es que tengan “concreción e inmediatez”.

A tal efecto, es importante ponderar que todo el sistema de derechos ideado por el constituyente está condicionado, en cuanto a su operatividad, a que la persona que lo invoca en sede judicial ostente la debida legitimación para accionar. La fuerza normativa de la Constitución depende de un sujeto legitimado, por lo que si carece de legitimación, no puede pretender judicialmente que le sea aplicada e interpretada.

Ahora bien, el amparo promovido por la asociación demandante se refiere a intereses individuales homogéneos afectados por el obrar de la Administración Nacional de la Seguridad Social que obstaculizaría el cobro en tiempo y forma de asignaciones destinadas a la manutención de una pluralidad indeterminada de niños, jóvenes y personas mayores con discapacidad.

La categoría de derechos mencionada se encuentra admitida en el segundo párrafo del art. 43 de la Constitución Nacional (Fallos 332:111, considerando 12) y ha reconocido legitimación a asociaciones como la actora para iniciar procesos judiciales colectivos en su defensa (Fallos 336:1236). El Alto Tribunal ha destacado que la ausencia de una norma que regule en forma precisa y acabada el efectivo ejercicio de acciones colectivas no puede dejar sin protección a derechos fundamentales consagrados en el texto constitucional. Por ello, y a efectos de armonizar garantías sustanciales y procesales con el ejercicio individual de los derechos que la Carta Magna también protege, señaló que la admisión de acciones colectivas requiere, por parte de los magistrados, la verificación de una causa fáctica común; una pretensión enfocada en el aspecto



colectivo de los efectos del hecho y la constatación de que el interés individual considerado aisladamente no justifique la promoción de una demanda, con lo que el ejercicio individual no aparecería plenamente justificado. Sin perjuicio de lo cual, destacó que la acción también procederá cuando, pese a tratarse de derechos individuales, exista un fuerte interés estatal en su protección, sea por su trascendencia social o en virtud de las particulares características de los sectores afectados.

En el sub lite se persigue la protección de derechos de una pluralidad relevante de sujetos; existe una conducta única y continuada que lesionaría a ese colectivo y la pretensión se encuentra enfocada a los efectos comunes del problema, que se vincula directamente con el derecho alimentario de los niños, niñas, adolescentes y mayores con discapacidades involucrados. Es decir, se presenta una homogeneidad fáctica y normativa que hace razonable la promoción de la presente acción en defensa de los intereses de todos los afectados y justifica el dictado de un pronunciamiento con efectos expansivos a todo el colectivo comprometido.

En efecto, aún 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). La protección de los derechos que invoca la Asociación hacen a la satisfacción de necesidades básicas y elementales a cargo del Estado. Estos aspectos 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 implicado, la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto (confr. Fallos: 332:111 ya citada considerando 13; arts. 14 bis, 75, incisos 22 y 23, de la Constitución Nacional y art. 9° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por ley 24.658).

Por lo tanto, a los efectos de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de un colectivo altamente vulnerable que atraviesa una delicada situación socioeconómica por todos conocida, corresponde a mi





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 10

juicio reconocer **legitimación a la asociación actora 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 naturaleza alimentaria y del estatuto de la entidad surge que entre sus objetivos se encuentra el de promover acciones judiciales ante organismos nacionales e internacionales destinadas a procurar la vigencia del bienestar comunitario y la dignidad humana.

III.-Precisado lo anterior, cabe poner de resalto que la procedencia de medidas como la requerida, queda subordinada a la verificación de extremos básicos e insoslayables: la verosimilitud del derecho invocado y el peligro de un daño irreparable en la demora (conf. art. 230 del CPCC). Por otra parte, como lo ha expresado la jurisprudencia en reiteradas oportunidades, cuando se solicita una **medida cautelar innovativa o anticipatoria**, que constituye una decisión excepcional porque altera el estado de hecho y de derecho existente al tiempo de su dictado y configura -en consecuencia- un anticipo de jurisdicción favorable respecto de un fallo final, se exige mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión (conf. C.S.J.N., Fallos 325:2347; 326:2261; 326:3729; 327:2490, entre muchos otros).

Además, esa estrictez en el análisis, debe extremarse aún más cuando -como en la especie- la cautela se refiere a actos de los poderes públicos, habida cuenta de la presunción de validez que éstos ostentan (Fallos: 320:2697; 328:3018, 3023; 330:4076; 331:2889, etc.). Es que, no debe confundirse la tutela cautelar con la declaración del derecho en el proceso principal. Ello es así, ya que las providencias cautelares no constituyen un fin en sí mismas, sino que están ineludiblemente pre ordenadas a una ulterior sentencia definitiva, en la que se deberá restablecer de un modo definitivo la observancia del derecho. Recuérdese que la jurisprudencia tiene resuelto que “si para verificar el requisito **“fummus bonis iuris”** es necesario avanzar sobre la cuestión de fondo, adelantando opinión sobre el objeto principal del pleito y excediendo así, el examen que autoriza el reducido marco cognoscitivo de las medidas cautelares, corresponde declararlas improcedentes.” CNFed. Contencioso Administrativo, Sala II, Junio 23-995- Compañía Gral. De Gas S.A. c. Energas- Rev. La Ley 5-7-96, Sad. , p. 27, fallo 94.461). Desde la perspectiva indicada, advierto que -en el caso- la



pretendiente intenta imponer un inoportuno discernimiento sobre cuestiones que exceden el ámbito de conocimiento propio de una medida cautelar.

En efecto, en el limitado marco cognoscitivo del proceso cautelar, se impone a los jueces evitar que el Poder Judicial se convierta en un mecanismo de aprobación de las decisiones que se adoptan en el ámbito del Poder Ejecutivo. Como ya lo expresara en otras oportunidades, considero que resulta imposible gobernar de manera eficaz si cada medida que se toma en el ámbito de la administración debe ser objeto de aprobación judicial previa, cuando a los jueces solo les compete ejercer un control de razonabilidad estricto y por ese motivo, debe abstenerse de dictar, salvo casos muy excepcionales, medidas que impidan la aplicación de disposiciones de esa naturaleza. Una justicia carente de una actitud de deferencia hacia las regulaciones de la administración podría paralizar la actividad del gobierno mediante la concesión de resoluciones judiciales imprudentes.

Conforme esta línea de pensamiento y ponderando que la actora no ha acompañado elementos de juicio que evidencien la premura en verificar la sinrazón de la resolución adoptada por las demandada; no cabe anticipar, a mi juicio, una decisión que podría traducirse en un deterioro del propio sistema de pago de las asignaciones comprometidas, si no se evalúa con sensatez la compleja situación que enfrenta a ambas partes.

Así y más allá de lo que pueda ser materia de debida ponderación en la sentencia definitiva; lo cierto es que de las expresiones formuladas en el escrito de inicio, que describen situaciones en las que podría verse comprendido el colectivo y que exclusivamente se sustentan en publicaciones periodísticas, no resulta a mi juicio el peligro de la supresión del derecho al cobro de los beneficios previsionales en juego, si bien podría existir cierta tardanza en el pago. No concluyo entonces que aparezca configurado con claridad el requisito de ***peligro en la demora*** que exige el art. 230 del código de rito, ni que el carácter alimentario de los beneficios en trato baste para obviar el tratamiento de otras facetas que resultan determinantes de la desestimación de la medida innovativa. Aseveración que cobra relevancia, si se tiene en cuenta la realidad comprometida y las secuelas que puede producir la medida requerida que implicaría anticipar sustancialmente la solución de fondo sobre la base de





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 10

apreciaciones genéricas. Máxime cuando la requirente no ha demostrado que la permanencia de los beneficiarios en la situación que tenían al pedir la tutela anticipada, les cause un grave menoscabo cuyos efectos no podrían revertirse con el dictado de la sentencia final, luego de un proceso sumarísimo en el que se encuentre garantizado el derecho de defensa de ambas partes. (Fallos 324: 1691).

Por los motivos expuestos, considero que no se configuran en el caso, los presupuestos necesarios para ordenar una medida como la peticionada.

En consecuencia y oído que fue el Sr. Fiscal, **RESUELVO: 1)** Rechazar la medida cautelar solicitada por la Asociación Civil Nace Un Derecho, **2)** Disponer a efectos de lo dispuesto por la Corte Suprema mediante Acordada 12/2016 que en esta causa, el colectivo queda conformado por todos los niños niñas o adolescentes y las personas mayores con discapacidad comprendidos en el Sistema de Cobertura Universal de Niñez y Adolescencia (CUNA), que generan derecho a los titulares comprendidos en la Ley 24.714 a percibir las asignaciones a las que ella se refiere, **3)** Ordenar por Secretaría la inscripción del proceso en el Registro Público de Procesos Colectivos, **4)** Concretada la inscripción, líbrese oficio a las demandada Administración Nacional de la Seguridad Social, a fin de que en el término de cinco (5) días, evacúe el informe previsto por el art. 8º de la Ley 16.986. Queda a cargo de la accionante la confección y diligenciamiento de la pieza pertinente a la que deberá adjuntar, tanto copia del escrito de la acción, como de la documentación obrante a fs. 4/54.

Notifíquese a la amparista y al Sr. Representante del Ministerio Público.

**VIVIANA PATRICIA PIÑEIRO**  
**JUEZ FEDERAL**

