



*Poder Judicial de la Nación*  
*Juzgado Federal n° 2 de Mendoza*

Mendoza, 14 de febrero de 2024.

**VISTOS:** Los presentes autos **FMZ 27196/2024**, caratulados: “**JUBYPEN MENDOZA (ASOCIACION DE JUBILADOS y PENSIONADOS DE MENDOZA) c/ INSSJP - PAMI s/ Amparo Ley 16.986**” y,

**CONSIDERANDO:**

I.- Que en los autos **FTU 10111/2024**, rotulados: “**CISNEROS, Carlos Aníbal y otro c/ PAMI (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados) s/AMPARO LEY 16.986**”, causa que fue incorporada y vinculada con todas sus actuaciones a los presentes **FMZ 27196/2024** (v. fs.156) se presenta el Sr. Carlos Aníbal Cisneros, con el patrocinio de la Dra. Patricia Micaela Neme y la Asociación Civil Red de Defensa al Consumidor y Usuario (REDECU) representada por la señora Cecilia Sánchez Blas y deducen acción de amparo colectivo contra el PAMI - INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS, CUIT N° 30-70717470-2, de conformidad con el artículo 43 de la Constitución Nacional e invocando la representación de todas las personas afiliadas de la provincia de Tucumán que en forma actual sufran, o en forma inminente sufrirán, una restricción u obstrucción en el acceso a medicamentos, o una disminución en la cobertura de los mismos, con motivo de las resoluciones del PAMI - INSSJP N° 2431/2024 (RESOL\_2024-2431-INSSJ\_DE#INSSJP "Modificación de la a Disposición Conjunta N°0005/2017" del 22 de agosto de 2024) y N° 2537/2024 (RESOL-2024-2537-INSSJP-DE#INSSJP "Modificación RESOL-2024-2431-INSSJP-DE#INSSJP" del 5 de septiembre de 2024) y las medidas de "readecuación" anunciadas por el PAMI - INSSJP el 02 de diciembre de 2024.

Solicitan se ordene al PAMI - INSSJP a garantizar a las personas afectadas el acceso a medicamentos indicados y la cobertura de los mismos, en forma simple, oportuna y de conformidad con las normas vigentes; como así también a abstenerse de innovar con respecto a las condiciones, bajo las cuales se realizan las prestaciones relacionadas con el acceso a medicamentos y la cobertura de los mismos, existentes con anterioridad a las medidas de "readecuación" anunciadas el 02 de diciembre de 2024;

Además requieren se declare la inconstitucionalidad de las resoluciones del PAMI - INSSJP N° 2431/2024 (RESOL\_2024-2431-INSSJ\_DE#INSSJP "Modificación de la a Disposición Conjunta N°0005/2017" del 22 de agosto de 2024) y N° 2537/2024 (RESOL-2024-2537-INSSJP-DE#INSSJP "Modificación RESOL-2024-2431-INSSJP-DE#INSSJP" del 5 de septiembre de 2024) y se restablezca, en forma inmediata, a las personas afectadas por la resolución, el acceso a los





*Poder Judicial de la Nación*  
*Juzgado Federal n° 2 de Mendoza*

medicamentos y la cobertura de los mismos que gozaban con anterioridad a la publicación de las normas impugnadas; que garantizaba el programa "Vivir Mejor"

Así mismo, peticionan una medida cautelar urgente que ordene al PAMI - INSSJP el objeto de esta demanda hasta que se resuelva el fondo.

Justifican la legitimación de Carlos Aníbal Cisneros, en su carácter de representante de personas afectadas (art. 43 de la Constitución Nacional) como secretario de administración nacional de la Asociación Bancaria, entidad que defiende los derechos de personas integrantes del grupo o colectivo afectado, como así también en su carácter de miembro de la comisión directiva de la Asociación Civil Red de Defensa al Consumidor y Usuario (REDECU).

A su turno la Asociación Civil Red de Defensa al Consumidor y Usuario (REDECU) se encuentra legitimada en su carácter de asociación que propende a la defensa de los derechos de incidencia colectivos (art. 43 párr. 2 de la Constitución Nacional), tal como sostuvo la Corte Suprema en el fallo "PADEC c/ Swiss Medical" (Fallos: 336:1236).

Considera que su caso es un supuesto de derechos de incidencia colectiva referente a intereses individuales homogéneos.

Refieren que el grupo o colectivo afectado son todas las personas afiliadas de la provincia de Tucumán que en forma actual sufren, o en forma inminente sufrirán, una restricción en el acceso a medicamentos o una disminución en la cobertura de los mismos con motivo de resoluciones del PAMI INSSJP N° 2431/2024 (RESOL\_2024-2431-INSSJP\_DE#INSSJP "Modificación de la a Disposición Conjunta N°0005/2017" del 22 de agosto de 2024) y N° 2537/2024 (RESOL-2024-2537-INSSJP-DE#INSSJP "Modificación RESOL-2024-2431-INSSJP-DE#INSSJP" del 5 de septiembre de 2024) y las medidas de readecuación anunciadas por el PAMI-INSSJP el 2 de diciembre de 2024.

Luego justifican la idoneidad de la presentación y la procedencia de la vía elegida.

Refiere que con fecha 22/08/2024 y el 05/09/2024, el PAMI publicó las Resoluciones N° 2431/2024 y N°2537/2024, respectivamente, las cuales, junto con la reducción del vademécum, modificaron los criterios de acceso a medicamentos con cobertura del 100%, siendo estas medidas arbitrarias al imponer severas restricciones, agravando las condiciones, reduciendo la cobertura y disminuyendo el número de beneficiarios, lo que constituye una violación a los derechos de los adultos mayores, que constituye un sector vulnerable de la población. Cita luego el comunicado emitido por el PAMI de fecha 02/12/2024, el que transcribe.





*Poder Judicial de la Nación*  
*Juzgado Federal n° 2 de Mendoza*

Detallan los requisitos exigidos a los beneficiarios, quienes debe acreditarlos de manera tecnológica o presencial, a) Tener ingresos netos menores a 1,5 haberes previsionales mínimos. Para los hogares que posean conviviente con Certificado Único de Discapacidad (CUD), los ingresos mensuales totales deberán ser menores a 3 haberes previsionales mínimos. b) No encontrarse afiliado a un sistema de medicina prepaga de forma simultánea con la afiliación a PAMI. c) No ser propietario de más de un inmueble. d) No poseer aeronaves o embarcaciones de lujo. e) No poseer un vehículo con menos de 10 años de antigüedad, a excepción de los hogares que posean conviviente con el CUD, quienes pueden ser titulares de hasta un vehículo con menos de 10 años de antigüedad. f) No ser titular de activos societarios que demuestren capacidad económica plena.

Entienden que, en virtud de la normativa impugnada, se impone como requisito tener "ingresos menores a 1,5 haberes previsionales", o sea, \$388.000 (pesos trescientos ochenta y ocho mil). La desproporcionalidad de este requisito es ostensible cuando se compara este tope con el costo de la canasta básica: la persona afiliada puede estar debajo de la línea de indigencia y aun así no poder acceder a la cobertura

Refieren que el vencimiento del Impuesto PAIS dejó sin efecto el programa "Mejor Vivir", que garantizaba cobertura total de medicamentos, lo que agrava aún más la situación, además de que el PAMI tomo dichas decisiones sin aviso previo, vulnerando el derecho a la información de los afiliados con un comunicado oficial confuso y poco claro, perjudicando a los adultos mayores, un sector vulnerable afectado por la brecha digital, lo que les impidió a los adultos mayores que pudieran realizar los trámites para acceder al "subsidio social", lo que hace presumir que la omisión fue deliberada y tuvo como objetivo impedir el acceso a los medicamentos.

Expresan que la situación es aún más grave si se considera que los adultos mayores son el sector más empobrecido de la población, desde que según datos del INDEC, entre fines de 2023 y junio de 2024, la pobreza en este grupo etario se incrementó del 17,6% al 29,7%, lo que equivale a 701.750 personas que pasaron a ser pobres en ese período.

Manifiesta que la pretensión está enfocada en los efectos comunes del colectivo que representan y que el ejercicio individual no está justificado

Considera que la normativa que impugna vulnera los derechos a la salud y a la vida de los beneficiarios del programa Vivir Mejor.





*Poder Judicial de la Nación*  
*Juzgado Federal n° 2 de Mendoza*

Justifica la vía del amparo en la urgencia de la situación y la necesidad de evitar un daño irreparable a la salud de los beneficiarios, que se produciría si se aplicara la nueva readecuación y se esperara una resolución judicial por vías ordinarias.

Cita jurisprudencia y doctrina en apoyo de su pretensión como así también la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores incorporada por la ley 27.700 al art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional.

En resumen, la parte actora persigue a través de su planteo, la protección de la salud de los adultos mayores, habida cuenta que las últimas normativas dispuestas por la demandada y las consecuentes políticas en materia de salud de los jubilados y pensionados, constituirían un hecho generador del daño para el colectivo de afiliados al PAMI de la provincia de Tucumán.

Asimismo, pretende el dictado de una medida cautelar que ordene al PAMI garantizar el acceso a los medicamentos y la cobertura a las personas afectadas, abstenerse de realizar modificaciones a las condiciones existentes con anterioridad a las medidas de "readecuación" anunciadas el 2 de diciembre de 2024 y restablecer el acceso a los medicamentos y la cobertura que tenían las personas afectadas antes de la publicación de las resoluciones del PAMI N° 2431/2024 y N° 2537/2024, dentro del marco del plan Vivir Mejor a la fecha 01/12/2024.

Considera acreditada la concurrencia de los requisitos para la procedencia de la medida cautelar, esto es, la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora.

Funda en derecho. Ofrece prueba. Introduce la cuestión federal

Solicita por último se haga lugar a lo peticionado con costas a la contraria.

**II.-** En primer término y, en punto a la **legitimación para obrar**, cabe señalar que la parte actora es una asociación civil de defensa de consumidores y usuarios, denominada Asociación Red de Defensa al Consumidor y Usuarios (REDECU), obrando en autos copia de la Resolución N° 595/2024-DPJ emitida por la Dirección de Personas Jurídicas dependiente de Fiscalía de Estado del Gobierno de la Provincia de Tucumán, que aprueba la constitución y el Estatuto tipo de la entidad "ASOCIACION CIVIL RED DE DEFENSA AL CONSUMIDOR Y USUARIOS (REDECU), con domicilio declarado en la localidad de San Miguel de Tucumán, Dpto. Capital, Provincia de Tucumán, y le otorga autorización estatal para funcionar y actuar como Persona Jurídica.

Asimismo, obra en autos, un Certificado de Normal Funcionamiento N° 1258/24 -D.P.J. – Expte. N° 7174/ 211 –A- 2024, donde se refrenda que la "Asociación Civil Red De Defensa Al Consumidor y Usuarios (REDECU)", con sede en calle General Paz N° 576 tercer piso





*Poder Judicial de la Nación*  
*Juzgado Federal n° 2 de Mendoza*

departamento 3 San Miguel de Tucumán, Provincia de Tucumán, obtuvo personería jurídica mediante Resolución N°: 595/2024-DPJ de fecha 19/12/2024, la misma se encuentra bajo control de esta Dirección de Personas Jurídicas, siendo su estado de normal funcionamiento. Se informa además que sus autoridades, con mandato vigente hasta el 31/12/2028 son: Presidenta: Sánchez Blas Cecilia María. Secretario: Bourle Eduardo Alberto y Tesorera: Neme Patricia Micaela.

Se suma a ello, la nómina de comisión directiva donde se acredita que el Sr. Carlos Cisneros es miembro de la Asociación, como vocal de comisión y de la Sra. Cecilia Sánchez Blas como presidenta

A su vez obra también en autos copia del poder general para juicios otorgado por la Sra. Cecilia María Sánchez Blas, y Eduardo Alberto Bourle, en su carácter de presidente y secretario respectivamente, en nombre y representación de la Asociación Red de Defensa al Consumidor y Usuarios (REDECU), acreditando personería, representatividad y facultades suficientes con los estatutos de la Asociación, aprobados por Resolución N° 595/2024 de la Inspección General de Personas Jurídicas del año 2024 a los abogados Neme y Robles.

Por otra parte, se presenta el Sr Carlos Aníbal Cisneros, como miembro de la comisión directiva de la Asociación antes citada, acreditando su identidad con copia del documento nacional y otorgando poder general para juicios mediante Escritura N° 830 para la Dra. Patricia Neme, por ante el escribano Martin Aníbal Santillán, adscripto del Registro Cuarenta y Cuatro; de San Miguel de Tucumán.

En materia de **legitimación procesal** corresponde, como primer paso, delimitar si la pretensión concierne a derechos individuales, a derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, o a derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos.

Estos derechos tienen anclaje constitucional y convencional, consolidándose con más fuerza desde la reforma constitucional del año 1994, cuyo norte es la primacía de la persona humana como eje y centro del sistema jurídico y, concibiéndose a la salud como un bien social, público y colectivo emplazado en el trípede del derecho a la vida, a la integridad psicofísica y a la libertad.

El art. 43 de nuestra Carta Magna reconoce expresamente, como legitimados para interponer la acción expedita y rápida de amparo, a sujetos potencialmente diferentes de los afectados en forma directa -entre los que se encuentran las asociaciones- por el acto u omisión que,





*Poder Judicial de la Nación*  
*Juzgado Federal n° 2 de Mendoza*

en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley, entre otros, los de incidencia colectiva.

En este sentido, y siguiendo el criterio sentado por nuestra Corte Federal en el precedente "Halabi" (Fallos: 332:111), puede afirmarse que la presente acción tiene como objeto la tutela de derechos individuales de un grupo plural y relevante de sujetos, los cuales se encontrarían afectados por una conducta única y continuada que lesiona sus intereses. La pretensión se encuentra focalizada en los efectos comunes de dicha conducta, los cuales se vinculan directamente con el derecho a la salud.

En virtud de la homogeneidad fáctica y normativa del caso, resulta razonable la promoción de la demanda en defensa de los intereses de todos los afectados, justificándose así el dictado de un pronunciamiento único con efectos expansivos a todo el colectivo involucrado.

Si bien podría argumentarse que el interés considerado aisladamente justificaría la promoción de demandas individuales, no puede soslayarse el incuestionable contenido social del derecho involucrado, el cual atañe a sectores que, por mandato constitucional, deben ser objeto de preferente tutela por su condición de vulnerabilidad: los adultos mayores (art. 75, inc. 23 de la Constitución Nacional).

En base a ello, nuestro máximo tribunal, en relación a la legitimación activa ha expresado que de acuerdo a las disposiciones del art. 43 de la Constitución Nacional, las asociaciones de usuarios y consumidores se encuentran legitimadas para iniciar acciones colectivas relativas a derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, incluso de naturaleza patrimonial, siempre que demuestren: la existencia de un hecho único susceptible de ocasionar una lesión a una pluralidad de sujetos, que la pretensión esté concentrada en los "efectos comunes" para toda la clase involucrada y que de no reconocerse la legitimación procesal podría comprometerse seriamente al acceso a la justicia de los integrantes del colectivo cuya representación se pretende asumir (Fallos: 338:1492; 343:1259; 344:1499).

A su turno, el derecho a la salud, de carácter fundamental para la dignidad humana, ha sido reconocido y protegido por la normativa jurídica lo largo de la historia, evolucionando desde su concepción implícita hasta su consagración expresa en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales de derechos humanos.





*Poder Judicial de la Nación*  
*Juzgado Federal n° 2 de Mendoza*

Esta evolución manifiesta el doble enfoque del derecho a la salud, que comprende tanto su dimensión individual, como la colectiva, en la que se articula con el derecho a un ambiente sano y con los derechos de los consumidores.

Desde la doctrina, sostiene Pablo Luis Manili, en “*Derecho a la Salud y Acciones Colectivas*” *Revista de Derecho Privado y Comunitario Acciones colectivas Tomo: 2023 – 3*, que la protección del derecho a la salud ha justificado la creación de mecanismos judiciales específicos, como las acciones colectivas, que permiten la defensa de los intereses de grupos vulnerables.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Federal ha sido fundamental para delimitar el alcance del derecho a la salud y para establecer criterios de prioridad en casos de conflicto con otros derechos, privilegiando siempre la protección de la salud pública y el acceso a los servicios esenciales.

En conclusión, los procesos colectivos y la legitimación activa amplia que rige en ellos de acuerdo al artículo 43 de la CN (afectados, ONG, Defensor del Pueblo y Ministerio Público) son aplicables a los casos donde se ejerce el derecho a la salud.

En el caso de autos, la parte actora esta conformada por una asociación civil que representa a los usuarios, en este caso, de los servicios que presta el PAMI en la provincia de Tucumán entre otros, razón por la cual surge *prima facie* satisfecha la legitimación invocada.

Pero además dicho colectivo de usuarios, está integrado por personas afiliadas de edad avanzada, que conforman un grupo vulnerable, según criterio sostenido por el máximo tribunal nacional.

En tal sentido, en Fallos: 338:29 (de fecha 10/02/2015), el Alto Tribunal sostuvo 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, cabe reconocer legitimación a las asociaciones que iniciaron la acción de amparo contra el INSSJP con el objeto de que se reconociera el derecho a la cobertura integral de prestaciones en favor de aquéllas -beneficiarias de pensiones no contributivas de acuerdo a lo establecido en las leyes 22.431 y 24.091-, máxime si se repara que con la pretensión procesal deducida se procura garantizar el acceso, en tiempo y forma, a prestaciones de salud relacionadas con la vida y la integridad física de las personas.*”





*Poder Judicial de la Nación*  
*Juzgado Federal n° 2 de Mendoza*

Con fecha 23/03/2019, nuevamente se expide la Corte Nacional en la causa "García, María Isabel" (Fallos: 342:411) ocasión en la que señaló: "**Que el envejecimiento y la discapacidad – los motivos más comunes por las que se accede al status de jubilado son causas predisponentes o determinantes de vulnerabilidad, circunstancia que normalmente obliga a los concernidos a contar con mayores recursos para no ver comprometida seriamente su existencia y/o calidad de vida y el consecuente ejercicio de sus derechos fundamentales. ... Por ello, las circunstancias y condicionantes de esta etapa del ciclo vital han sido motivo de regulación internacional, generando instrumentos jurídicos específicos de relevancia para la causa que se analiza.**" (Considerando 13) (el resaltado me pertenece).

Asimismo, enfatizó: "**Que de lo anteriormente reseñado se desprende que, a partir de la reforma constitucional de 1994, cobra especial énfasis el deber del legislador de estipular respuestas especiales y diferenciadas para los sectores vulnerables, con el objeto de asegurarles el goce pleno y efectivo de todos sus derechos.**" (Considerando 15) (el resaltado me pertenece).

En otro precedente (Fallos: 341:1924, "Blanco, Lucio Orlando", del 18 de diciembre de 2018) la Corte Nacional sostuvo que: "**Es precisamente en tiempos de crisis económica cuando la actualidad de los derechos sociales cobra un máximo significado, debiendo profundizarse las respuestas institucionales en favor de los grupos más débiles y postergados, pues son las democracias maduras y avanzadas las que refuerzan la capacidad de los individuos y atienden las situaciones de vulnerabilidad en momentos coyunturales adversos.**" (el resaltado me pertenece).

A lo expuesto se suma que el Estado Nacional ha asumido compromisos internacionales explícitos **orientados a promover y facilitar las prestaciones de salud y dicha obligación se extiende a sus subdivisiones políticas y otras entidades públicas que participan de un mismo sistema sanitario.** (Fallos 329:2552) (el destacado es del suscripto).

En consecuencia, entiendo que se encuentra acreditada *prima facie* la legitimación colectiva en los términos del precedente "Halabi" citado, desde que los derechos involucrados en autos: el de la salud y la vida de los usuarios jubilados y pensionados de la provincia de Tucumán, son esencialmente derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos.







*Poder Judicial de la Nación*  
*Juzgado Federal n° 2 de Mendoza*

III.- Seguidamente, e ingresando en el análisis y tratamiento de la cautelar peticionada, estimo necesario realizar una referencia breve al marco teórico dentro del que debe analizarse la precautoria peticionada. Algunas cuestiones que, sin perjuicio de ser elementales en la materia, deben ordenar el razonamiento resolutorio.

a) Para esto, lo primero a destacar es la finalidad del instituto cautelar: impedir que el derecho cuyo reconocimiento se pretende a través del proceso, pierda eficacia durante el tiempo que transcurre entre su inicio y desenlace.

Es por eso que tales medidas no constituyen un fin en sí mismas, sino que están pre ordenadas al aseguramiento de la ulterior sentencia definitiva. Por ello se las ha definido como una anticipación provisoria de ciertos efectos de la providencia definitiva, encaminada a prevenir el daño que podría derivar del retardo de la misma.

De allí que la fundabilidad de la pretensión que constituye el objeto de la petición cautelar no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida, sino de un análisis de la mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido.

Ello autoriza la emisión de una decisión sin exigirse un estudio acabado de las distintas circunstancias que conforman la totalidad de la situación fáctica y jurídica, relativas a la cuestión de fondo.

En este sentido la Corte Federal ha expuesto que la viabilidad de las medidas precautorias se halla supeditada a que se demuestre la verosimilitud del derecho invocado y el peligro en la demora y, dentro de ellas, la innovativa es una decisión excepcional porque altera el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado, ya que configura un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, lo que justifica una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión (Fallos: 316 :1833; 318:2431; 319:1069; 328:3720; 329:3464; 342:645; 343:1239). También señaló que es de la esencia de los institutos procesales de orden excepcional, como la medidas cautelar innovativa, enfocar sus proyecciones sobre el fondo mismo de la controversia, ya sea para impedir un acto o para llevarlo a cabo, porque dichas medidas precautorias se encuentran enderezadas a evitar la producción de perjuicios que se podrían producir en caso de inactividad del magistrado y podrían tornarse de muy dificultosa o imposible reparación ulterior (Fallos: 340:757; 341:1854; 343:930; 344:316).

Es en este contexto normativo que debe evaluarse la procedencia de la cautelar planteada en este caso.





*Poder Judicial de la Nación*  
*Juzgado Federal n° 2 de Mendoza*

Cabe recordar lo manifestado por el maestro Podetti al señalar que: "...no es menester la comprobación plena de la existencia de un derecho -lo que requiere la instrucción de un proceso extenso con la debida contradicción para formar la convicción del juzgador- sino que basta, conforme con el interés que la justifica, se proporcione una presunción o verosimilitud del derecho invocado -"fumus bonis iuris"- (PODETTI, Ramiro, "Tratado de las medidas cautelares", p. 54, N° 17).

b) Con relación a la **verosimilitud del derecho invocado**, obsérvese que en el caso se hallan en juego el derecho a la salud de adultos mayores que se encuentra amparado en nuestra Carta Magna y en el derecho convencional con jerarquía constitucional (Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, ratificada por nuestro país por ley 27.360).

La aludida Convención establece en su art. 12 que: "*La persona mayor tiene derecho a un sistema integral de cuidados que provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda; promoviendo que la persona mayor pueda decidir permanecer en su hogar y mantener su independencia y autonomía... Los Estados Parte deberán adoptar medidas tendientes a desarrollar un sistema integral de cuidados que tenga en cuenta la perspectiva de género y el respeto a la dignidad e integridad física y mental de la persona mayor.*".

Por otro lado, el art. 19 prescribe que: "*La persona mayor tiene derecho a su salud física y mental, sin ningún tipo de discriminación. Los Estados Parte deberán diseñar e implementar políticas públicas intersectoriales de salud orientadas a una atención integral que incluya la promoción de la salud, la prevención y la atención de la enfermedad en todas las etapas, y la rehabilitación y los cuidados paliativos de la persona mayor a fin de propiciar el disfrute del más alto nivel de bienestar, físico, mental y social*".

Las resoluciones aquí cuestionadas (números 2024-2431 y 2024-2437) fueron dictadas por la Dirección Ejecutiva del INSSJP, en las que fija nuevos parámetros o criterios para acceder a la cobertura de medicamentos al 100% por razones sociales y que le imponen al afiliado (jubilado o pensionado) la carga de acreditar ante dicho organismo los siguientes requisitos:

a) tener ingresos netos menores a 1,5 haberes previsionales mínimos y para los hogares que posean conviviente con Certificado Único de Discapacidad (CUD), los ingresos mensuales totales deberán ser menores a 3 haberes previsionales mínimos;





*Poder Judicial de la Nación*  
*Juzgado Federal n° 2 de Mendoza*

- b) no encontrarse afiliado a un sistema de medicina prepaga concomitantemente con la afiliación al instituto;
- c) no ser propietario de más de un (1) inmueble;
- d) no poseer aeronaves o embarcaciones de lujo;
- e) no poseer un vehículo con menos de diez (10) años de antigüedad, a excepción de los hogares que posean conviviente con Certificado Único de Discapacidad (CUD), quienes pueden ser titulares de hasta un vehículo con menos de diez (10) años de antigüedad.
- f) no ser titular de activos societarios que demuestren capacidad económica plena.

Finalmente se dispone que de no cumplir con los puntos 1 y 2 y, siendo el costo en bolsillo de los medicamentos indicados para su tratamiento igual o mayor al 15% de sus ingresos, podrá solicitar la cobertura al 100% en medicamentos por razones sociales a través de un mecanismo de vía de excepción en el que se requerirá y evaluará: informe social, la escala de vulnerabilidad sociosanitaria y una revalidación médica.

La aplicación de tales medidas sobre la readecuación en la cobertura de medicamentos, fueron puestas en práctica por dicho Instituto a partir de la comunicación de prensa emitida el 02/12/2024.

A partir del dictado de dichas resoluciones, el Instituto demandado estableció una nueva forma de prestación que supone un esquema que combina subsidios totales y parciales, por un lado, fijó una cobertura del 100% para medicamentos esenciales incluidos en tratamientos garantizados por ley y una cobertura parcial con porcentajes del 50% al 80% en medicamentos para patologías graves y agudas; y del 40% para medicamentos de uso eventual.

A los fines del acceso a la modalidad total de cobertura en ciertos medicamentos, se requirió que los afiliados gestionen un subsidio social, y dicho beneficio les será otorgado siempre que el beneficiario jubilado y afiliado al PAMI tenga ingresos netos menores a 1,5 haberes previsionales mínimos (actualmente \$389.398,14), no esté afiliado a un sistema de medicina prepaga, no cuente con vehículos menores a diez años de antigüedad ni tener más de un inmueble a su nombre, entre otros requisitos

El beneficio, entonces se ha visto restringido y requiere de un previo trámite por parte del afiliado.





*Poder Judicial de la Nación*  
*Juzgado Federal n° 2 de Mendoza*

En un primer momento se exigía que el afiliado acreditara, haber cumplido los requisitos principales (ingresos, situación patrimonial, etc.) y para solicitar la cobertura por la vía de excepción debía contar con un informe social y revalidación médica.

A su vez, debía adjuntar copia del Documento Nacional de Identidad del afiliado y completar una declaración jurada, que luego debía acompañarse en la Unidad de Gestión Local (UGL) de PAMI más cercana a su domicilio.

Luego el trámite se simplificó al eliminarse el requisito del llenado de la declaración jurada y permitiendo realizar dicha declaración en forma presencial o virtual.

Considero que, en este estado inicial del proceso (y sin que ello implique expedirse sobre el fondo del asunto) la exigencia de la acreditación de dichos requisitos sobre las espaldas de los jubilados y pensionados “bajo tratamiento médico” no luce -en principio- razonable, frente a la posibilidad cierta y seria de la interrupción en la cobertura de medicamentos que hasta hoy reciben, siendo que la información exigida, puede ser de fácil acceso (por parte de la accionada) a través de las fuentes oficiales de información con las que cuentan las entidades públicas estatales, razón por la que, poner en cabeza de los propios afiliados dicho extremo configura *prima facie* una exigencia desproporcionada.

Nuevamente cabe reflexionar: estamos frente a un grupo de usuarios (jubilados y pensionados) “especialmente vulnerable” y de “preferente tutela”, tal como reiteradamente lo ha enfatizado la Corte Federal (Fallos: 339:740 y 337:530), pero que además se le puede sumar una nueva situación de vulnerabilidad que es la de estar bajo tratamiento medicamentoso (hipervulnerabilidad) y cuya cobertura podría verse de manera sorpresiva interrumpida so pretexto de nuevos recaudos administrativos (que son especialmente dificultosos de cumplir para este puntual sector de la población) que bien podrían ser obtenidos por la misma accionada con las bases de datos e información con las que cuenta el Estado Nacional.

En consonancia con esta idea, es oportuno traer a colación que recientemente, la ley 27.742, introdujo importantes modificaciones a la ley de procedimientos administrativos 19.549. incorporando en forma expresa en su artículo 1 bis, como principios fundamentales del procedimiento administrativo, la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima, la transparencia, la tutela administrativa efectiva, la simplificación administrativa y la buena administración, dándoles de este modo un rango legal incuestionable.





*Poder Judicial de la Nación*  
*Juzgado Federal n° 2 de Mendoza*

Entre dichos principios resulta ineludible destacar el de eficiencia burocrática. Al respecto, el inciso d) del artículo 1 bis señala que los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por la Administración centralizada o descentralizada, con consentimiento previo del administrado a que sean consultados o compulsados, agregando que también podrá recabar los documentos en forma electrónica a través de sus redes o bases estatales o mediante consulta a plataformas de intermediación y otros sistemas habilitados al efecto.

De allí que, poner en cabeza de los propios afiliados la acreditación de cumplimiento de brindar información, a la que puede acceder el Estado, por sus propios medios configura (en principio) una exigencia irrazonable y desproporcionada.

Además, cabe destacar que el Estado Argentino, por ser signatario de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos de las Personas Mayores, ha asumido la obligación de actuar con la debida diligencia en la protección de los derechos de los adultos mayores, debiendo adoptar medidas para prevenir y evitar la vulneración de derechos de este grupo vulnerable, eliminando barreras que puedan dificultar el acceso a los mismos, especialmente al derecho a la salud.

A lo expuesto, podemos sumar el argumento que sostiene la necesidad de ponderar de la manera más restrictiva posible, cualquier limitación a derechos fundamentales.

En efecto, es dable precisar que quien pretenda restringir un derecho, tiene la obligación de buscar primero los modos alternativos que puedan existir para evitar esa restricción pues, constituye una regla esencial del sistema, que cualquier limitación a los derechos fundamentales debe ponderar el criterio de la menor restricción posible a través del medio más idóneo disponible para asegurar la eficacia en la obtención de la finalidad perseguida (arg. art. 1713 Código Civil y Comercial de la Nación) (conf. voto del juez Lorenzetti en Fallos 344:809, en el caso “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”, del 04/05/2021).

**c)** Que en relación al **peligro en la demora** ello supone demostrar que existe un riesgo cierto de que, si se mantuviera o alterara la situación de hecho o derecho existente, la modificación pudiera influir en la sentencia o convirtiera su ejecución en ineficaz o imposible.

Tal como lo expone el Alto Tribunal el examen de la concurrencia del peligro en la demora para el dictado de una medida cautelar exige una apreciación atenta de la realidad comprometida con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que lleguen a producir los hechos que se pretenden evitar pueden restar eficacia al reconocimiento del derecho en juego, operado en una





*Poder Judicial de la Nación*  
*Juzgado Federal n° 2 de Mendoza*

posterior sentencia (Fallos: 344:1033; 343:1086; 342:1591; 341:1717; 339:225; 329:5160; 329:3890; 329:2111; 328:4309; 319:1277).

Con tales características, ese peligro surge evidente en el caso bajo examen y en este estado inicial de la causa, desde que involucra no solo el patrimonio sino especialmente la salud de los usuarios jubilados y pensionados, quienes en su gran mayoría y justamente por su edad avanzada, tienen enfermedades que requieren de los medicamentos que consumen de manera ininterrumpida y permanente y que en muchos casos dependen exclusivamente de los beneficios del PAMI para acceder a tratamientos médicos indispensables.

Su posible interrupción aun cuando fuera temporal (de no despacharse favorablemente la cautelar) puede acarrear consecuencias irreparables para la salud de los miembros del grupo vulnerable, poniendo en grave riesgo su integridad física e incluso su vida y tornando ineficaz la ejecución de una eventual sentencia de fondo favorable.

Es que dada la avanzada edad de los beneficiarios y la frecuente presencia de enfermedades, hacen que las consecuencias de la interrupción o demora en la provisión de la medicación pongan en riesgo la salud y la vida de los jubilados y pensionados de la provincia de Tucumán, haciendo imperiosa y justificable, por ende, la adopción de medidas urgentes para garantizar su acceso a los tratamientos que necesitan.

Como lo ha sostenido la Corte Federal es menester enfocar sus proyecciones sobre el fondo mismo de la controversia, ya sea para impedir un acto o para llevarlo a cabo, porque dichas medidas precautorias se encuentran enderezadas **a evitar la producción de perjuicios que se podrían producir en caso de inactividad del magistrado y podrían tornarse de muy dificultosa o imposible reparación ulterior** (Fallos: 340 :757; 341:1854; 343:930; 344:316).

En virtud de lo expuesto, y toda vez que se encuentran reunidos los requisitos que habilitan el dictado de la medida cautelar solicitada, y teniendo en cuenta que en el marco de las presentes actuaciones ya se ha ordenado una medida cautelar de similar tenor cuyo ámbito de aplicación se circunscribió a la provincia de Mendoza, se justifica, en consecuencia, extender los efectos de dicha medida a los usuarios afiliados al PAMI en la provincia de Tucumán.

**IV.-** Respecto a la **contracautela**, estimo que es suficiente fijar caución juratoria, dado que la pretensión de la actora carece de referencia patrimonial y, además, en atención a que se encuentra en juego el derecho a la salud, conforme lo expuse en los parágrafos anteriores,





*Poder Judicial de la Nación*  
*Juzgado Federal n° 2 de Mendoza*

permitiéndose puntualmente ese tipo de caución en la ley de cautelares contra el Estado Nacional (conf. arts. 10 inc. 2° y 2 inc. 2°, ley 26.854)

En mérito a lo expuesto,

**RESUELVO:**

1°) **HACER EXTENSIVA** la medida cautelar despachada en los presentes autos a fs. 55/66 (en fecha 26 de diciembre de 2024), ordenando al **INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS -PAMI-**, la suspensión (en la provincia de Tucumán) de la aplicación de las resoluciones del PAMI - INSSJP N° 2431/2024 (RESOL\_2024-2431-INSSJ\_DE#INSSJP "Modificación de la a Disposición Conjunta N°0005/2017" del 22 de agosto de 2024) y N° 2537/2024 (RESOL-2024-2537-INSSJP-DE#INSSJP "Modificación RESOL-2024-2431-INSSJP-DE#INSSJP" del 5 de septiembre de 2024); dictadas por la Dirección Ejecutiva del INSSJP, con la aclaración de que la presente medida cautelar no invalidará los trámites ya iniciados y sustanciados por los beneficiarios en base a las resoluciones suspendidas, los cuales mantendrán su validez, comunicándose lo aquí resuelto, mediante DEOX al INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS -INSSJP/PAMI- (C.U.I.O 60000020691) por Secretaría (conf. arts. 195, 199, 204 y 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), debiendo el demandado hacer pública la presente en los medios masivos de comunicación de la provincia de Tucumán a fin de que tomen efectivo conocimiento los afiliados que allí residan. Asimismo, deberá informar a este tribunal en el plazo de cuarenta y ocho (48) horas las medidas adoptadas para la implementación de lo aquí dispuesto.

2°) **PREVIO** al despacho de la medida que se ordena, **RINDA** la actora caución juratoria, a los fines de garantizar los eventuales daños que el cumplimiento de la precautoria pudiera irrogar.

3°) **COMUNICAR** la presente resolución al Registro de Procesos Colectivos (conf. Punto IV, segundo párrafo de la Acordada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Nro.12/2016 - Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos).

4°) **ADMITIR** formalmente la presente acción de amparo y, en consecuencia, REQUIERASE al INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS-PAMI- para que en el plazo de diez (10) días, produzcan el informe circunstanciado (art. 8° de la Ley 16.986), haciéndole saber que pueden ofrecer las pruebas que hagan a su respectivo derecho, plazo en que se ha tenido en consideración la distancia. **NOTIFIQUESE a cargo de la parte actora.**





*Poder Judicial de la Nación*  
*Juzgado Federal n° 2 de Mendoza*

**5°) PASEN** a proveer los escritos presentados por la parte actora (JUBYPEN MENDOZA) intitulado “escrito”, presentado el 13/02/2025 a las 12:24 hs. y, por la parte demandada, rotulada: “PAMI PRESENTA INFORME ART.8-parte 1, 2, 3, 4 y 5-” ingresado el 14/02/2025 a las 13:24 hs.

***Protocolícese. Notifíquese.***

RAM/POQ



#39581162#444018677#20250214151035277