

**FC** Juzgado **MJ**

Fecha de emisión de notificación: 26/diciembre/2024

Sr/a: CARLOS GABRIEL BLANCO

Domicilio: 20312864232

Tipo de domicilio

**Electrónico**

Carácter: **Sin Asignación**

Observaciones especiales: **Sin Asignación**

Copias: **N**

Tribunal: **JUZGADO FEDERAL DE MENDOZA 2 - sito en AV. ESPAÑA 955**

Hago saber a Ud- que en el Expte Nro. **27196 / 2024** caratulado: **JUBYPEN MENDOZA (ASOCIACION DE JUBILADOS Y PENSIONADOS DE MENDOZA) c/ INSSJP - PAMI s/AMPARO LEY 16.986** en trámite ante este Tribunal, se ha dictado la siguiente resolución:

Queda Ud. legalmente notificado

Fdo.: PAULA SANTAMARIA, SECRETARIO DE JUZGADO





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

Mendoza, 26 de diciembre 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 se presenta el Sr. Raúl Alfredo Bonotti, en su carácter de presidente de JUBYPEN Mendoza (Asociación de Jubilados y Pensionados de Mendoza), con el patrocinio de la Dra. Marisa Lourdes Uceda y el Dr. Carlos G. Blanco y deduce acción de amparo contra el INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS -PAMI-, solicitando se declare la nulidad de la resolución adoptada por dicho organismo y conocida por el comunicado de prensa PAMI, el día 02 de diciembre de 2024, por la cual se ordena una nueva readecuación del programa implementado por resolución 12, del 02 de marzo de 2020, por la que se creó el “Vademécum de Medicamentos Esenciales” dentro del programa VIVIR MEJOR, en razón de afectar derechos fundamentales como la salud, el acceso a la misma y el derecho a la vida de jubilados y pensionados afiliados al PAMI.

Relata que la legitimación invocada surge del objeto del estatuto con el que se da existencia a la Asociación JUBYPEN Mendoza, en tanto que su art. 5 especifica como objeto de la misma el promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas mayores de 60 y/o jubilados y pensionados de Mendoza.

Afirma que la acción persigue que no sea vulnerado el derecho humano de la salud, constitucional y convencionalmente reconocido en nuestro país.

Refiere que la legitimación colectiva que se pretende procura que los interesados tengan sus intereses adecuadamente representados en juicio, porque serán, de alguna forma, alcanzados por la futura sentencia, aunque no hayan sido individualmente parte en el proceso colectivo.

Expresa que la decisión de modificar el programa Vivir Mejor por parte de la demandada, afecta los derechos de numerosas personas y resultaría muy difícil para cada uno de los afectados promover una acción judicial y, de no admitirse la legitimación que pretende el actor, resultaría afectado el acceso a la justicia de todos aquellos afiliados a PAMI que dejaran de percibir sus medicamentos o que verán interrumpidos sus tratamientos hasta que se haga la evaluación de cada





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

caso por parte del organismo, sin olvidar nunca que el derecho que se tiende proteger es el de la salud reconocido convencional y constitucionalmente en nuestro país.

Agrega que la Asociación de Jubilados que representa, tiene como integrantes, en casi su totalidad, a afiliados a PAMI, y que en su objeto de constitución se encuentra la defensa de los derechos de jubilados y jubiladas entre los cuales el derecho al acceso de la salud es esencial y fundamental; por tanto, las cuestiones de hecho y de derecho que se ventilan en la misma son comunes y homogéneas a todo el colectivo de afiliados al PAMI.

Alega que la pretendida restricción al acceso del programa de medicamentos gratuitos VIVIR MEJOR exige que los beneficiarios acrediten de manera tecnológica o presencial, los siguientes requisitos: 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.

Añade que los jubilados y pensionados que reciban la cobertura del 100% medicamentos ambulatorios para no perderlos, tanto como los que deberán ingresar al mismo, deben realizar un trámite que exige receta emitida por el médico o especialista; requisito que ya está cubierto en el caso de los actuales y que de exigirse solo logrará que se suspendan tratamientos hasta que los mismos se obtengan, conociendo la complejidad del acceso a los turnos que se requieren, los que se logran con mucho tiempo de distancia entre el pedido y la consulta, con lo cual es fácil prever grandes complicaciones en el estado de salud de aquellos beneficiarios del programa.

Manifiesta en relación a los nuevos requisitos que resulta irrazonable exigir al administrado el cumplimiento de los mismos, ya que la totalidad de la información solicitada obra en poder del Estado. Así señala que el monto del haber jubilatorio es accesible al Estado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES): la inexistencia de afiliación a un sistema de medicina prepaga puede ser verificada por el Estado mediante la Superintendencia de Servicios de Salud y la situación patrimonial del administrado, incluyendo la titularidad de inmuebles, aeronaves, embarcaciones de lujo, vehículos (considerando su antigüedad) y activos societarios,





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

puede ser consultada por el Estado en las bases de datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) o actual ARCA.

Expresa que se le exige a la población más vulnerable de nuestro país, más burocracia para básicamente poder seguir vivos.

Agrega que la pérdida del programa Vivir Mejor, que les permite a los afiliados al PAMI, acceder a medicamentos de gran valor en el mercado, afectará su situación pudiendo dejar de poder adquirir lo necesario para sostener su salud, siendo la acción de amparo la única vía que actualmente es eficaz para la efectiva defensa del derecho a la salud, la vida y a la integridad física de los afiliados.

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

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.

Solicita en consecuencia que se declare nula la modificación que se pretende del programa Vivir Mejor debiendo retrotraer efectos perjudiciales si es que hubieran ocurrido, y declarando que el beneficio debe continuar como lo estuvo hasta la fecha 01/12/2024.

Asimismo, pretende el dictado de una medida cautelar que ordene retrotraer la decisión de modificar los alcances 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.

Ofrece como contracautela caución juratoria.

Justifica la procedencia de la vía intentada. Funda en derecho. Ofrece prueba y hace reserva del caso federal.

II.- Conferida la vista al Ministerio Público Fiscal, su representante se pronuncia por la procedencia del fuero federal y la competencia del suscripto para entender en los presentes.

III.- En primer término y, en punto a la **legitimación para obrar**, cabe señalar que la parte actora es una asociación de jubilados, cuyos miembros asociados está compuesta casi en su





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

totalidad por afiliados a PAMI, que tiene como fin primordial la defensa de los derechos de los jubilados, siendo el acceso a la salud un derecho esencial.

En el art. 5 del acta constitutiva de la asociación, que obra en autos, se describe el objeto, cual es promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas mayores de sesenta años y/o jubilados y pensionados de Mendoza a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

Asimismo, del acta de Comisión Directiva N°68 del mes de abril de 2024, surge que el presidente de la asociación es el Sr. Raúl Alfredo Bonotti.

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.

Considero que los derechos involucrados en autos: el de la salud y la vida de los jubilados y pensionados de Mendoza, son esencialmente 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, 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





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

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).

Nuestro más Alto Tribunal en la causa “García, María Isabel” (Fallos: 342:411, del 26 de marzo del 2019) sostuvo con claridad: **“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).





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

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, siendo la actora una asociación entre cuyos fines se encuentra -como surge de su estatuto organizativo- promover, proteger y asegurar el reconocimiento, de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas mayores de sesenta y/o, jubilados y pensionados de Mendoza, ello permite concluir que aquélla se encuentra legitimada para demandar como lo ha hecho.

IV.- 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 resolutivo.

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







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

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.

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*





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

*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;

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.





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

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.

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 (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 suma una nueva situación de vulnerabilidad que es la de estar bajo tratamiento medicamentoso (hiper-vulnerabilidad) 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





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

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.

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





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

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 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 jubilados y pensionados, quienes en su gran mayoría 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 del programa Vivir Mejor 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 Mendoza, haciendo imperiosa y justificable, por ende, la adopción de medidas urgentes para garantizar su acceso a los tratamientos que necesitan.

Tal como lo ha sostenido la Corte Nacional 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).





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

V.- Por último y atento a que la acción de amparo que se deduce es de índole colectivo, corresponde verificar los requisitos previstos en la acordada 12/2016 de la CSJN, para proceder eventualmente a su registro.

En consecuencia, requiérase por secretaría al Registro Público de Procesos Colectivos a los fines de que informe respecto de la existencia de procesos colectivos en trámite ya inscriptos que guarden semejanza en la afectación de derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos relacionados con el reclamo de autos, todo de conformidad a lo dispuesto en la Acordada citada.

A tal efecto, infórmese al referido Registro que por medio de la presente causa se interpone un amparo colectivo en los términos de los arts. 42 y 43 de la CN, arts. 321 inc. 2° y 498 del CPCCN y la ley 16.986 contra el INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS -PAMI- con el objeto que se condene a la misma a dejar sin efecto las modificaciones introducidas por las resoluciones números 2431 y 2537 para la readecuación del programa implementado por Resolución 12 del 2 de marzo de 2020, que creó el vademecum de medicamentos esenciales dentro del programa VIVIR MEJOR

Asimismo, se comunica que se ha solicitado medida cautelar de no innovar, a los efectos de que se le ordene a la accionada, de forma inmediata, inaudita parte y hasta tanto se resuelva la pretensión de fondo deducida, suspender la aplicación de las modificaciones hasta tanto sea dictada la sentencia definitiva.

Hace saber que, la actora funda la legitimación activa en lo normado por los arts. 42 y 43 de la Constitución Nacional y demás derechos constitucionales reconocidos en el plexo legal de esta norma fundamental, y en razón de que el derecho de sus representados -entre los que se hallan la protección a la salud, a la vida- se encuentran protegidos por nuestra Carta Magna y por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional incorporados por vía del art. 75 inc. 22.

La actora solicita la tramitación como acción de clase, con fundamento en que se verifica en la especie la existencia de una causa fáctica común, por cuanto la demandada, emitió una resolución por la cual se modificaron y exigieron nuevos requisitos para que los beneficiarios acrediten de manera tecnológica o presencial, para no perder la cobertura del 100% de medicamentos ambulatorios, identificando el colectivo afectado a los jubilados y pensionados de la provincia de Mendoza.





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

**VI.-** 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 párrafos anteriores, la cual deberá ser signada en forma ológrafa por el Sr. Raúl Alfredo BONOTTI, en su carácter de presidente de JUBYPEN Mendoza, para luego ser digitalizada e incorporada al Sistema de Gestión Judicial de Expedientes (Lex 100). (conf. arts. 10 inc. 2° y 2 inc. 2°, ley 26.854)

**VII-** Atento a la naturaleza de los derechos en juego y el carácter de vulnerables de los sujetos involucrados en la presente contienda, corresponde disponer la habilitación de la feria de enero 2025, al solo efecto de la tramitación de la medida cautelar solicitada y que se ordena en los presentes.

Por lo expuesto, **RESUELVO:**

**1º) TENER PRESENTE** el dictamen fiscal y **DECLARAR** la procedencia del fuero federal y la competencia del suscripto para entender en las presentes actuaciones.

**2º) HACER LUGAR** a la medida cautelar solicitada por la **Asociación de Jubilados y Pensionados de Mendoza (JUBYPEN MENDOZA)** ordenando al **INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS -PAMI-**, la suspensión (en la provincia de Mendoza) 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 05 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 6000020691), por Secretaría** (conf. arts. 195, 199, 204 y 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

**3º) 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 conforme se ordena en el considerando VI.

**4º) REQUIÉRASE** por secretaría al Registro Público de Procesos Colectivos a los fines de que informe respecto de la existencia de procesos colectivos en trámite ya inscriptos que guarden





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

semejanza en la afectación de derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos relacionados con el reclamo de autos, todo de conformidad a lo dispuesto en la acordada citada.

**5°) 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.**

**6°) HABILITASE** la feria de enero 2025 al solo efecto de la tramitación de la medida cautelar ordenada en autos.

***Protocolícese. Notifíquese.***

RAM/POQ







**Expediente Número:** FMZ - 27196/2024 **Autos:**  
JUBYPEN MENDOZA (ASOCIACION DE JUBILADOS  
Y PENSIONADOS DE MENDOZA) c/ INSSJP - PAMI  
s/AMPARO LEY 16.986 **Tribunal:** JUZGADO  
FEDERAL DE MENDOZA 2 / SECRETARIA CIVIL N°  
5

**CONTESTA VISTA**

SEÑOR JUEZ FEDERAL:

**MARÍA GLORIA ANDRE**, Fiscal Federal Subrogante, en autos N° **FMZ 27196/2024** caratulados: **“JUBYPEN MENDOZA (ASOCIACION DE JUBILADOS Y PENSIONADOS DE MENDOZA) c/ INSSJP - PAMI s/ AMPARO LEY 16.986”**, a Usía se presenta y respetuosamente dice:

De conformidad a las constancias del Sistema de Gestión de Expedientes Lex 100, se presenta Raúl Alfredo Bonotti, DNI 7.577.602, presidente de JUBYPEN MENDOZA (ASOCIACIÓN DE JUBILADOS Y PENSIONADOS DE MENDOZA), con el patrocinio letrado de la Dra. Marisa Lourdes Uceda y del Dr. Carlos Blanco; e interponen **acción de amparo** en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional y arts. 321 inc. 2 y 498 del CPCCN **contra la resolución adoptada por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados -PAMI-**, domiciliado en CABA, por la cual se ordena una nueva readecuación del programa implementado por Resolución 12 del 2 de marzo de 2020, por el cual se creaba el VADEMECUM DE MEDICAMENTOS ESENCIALES dentro del programa VIVIR MEJOR, solicitando **se declare la nulidad de la misma**, en razón de afectar derechos fundamentales como la salud, el acceso a la misma y el derecho a la vida de jubilados y pensionados afiliados al PAMI.

Conforme surge del relato de los hechos, entiende el accionante que la nueva readecuación por la cual se exigirán requisitos a los actuales beneficiarios que además de resultar compleja la forma de





acreditación resulta injusta toda vez que el verdadero objetivo es reducir en el mayor porcentaje posible el número de beneficiados, sin tener en miras que se trata de personas adultas mayores en su mayoría con enfermedades crónicas que requieren de los medicamentos que consumen de manera ininterrumpida y de manera permanente

Solicita **medida cautelar**.

Así descriptos brevemente los hechos, y conforme el examen de las actuaciones y documentación acompañada, se desprende que la **Justicia Federal resulta competente** para entender en la presente causa, al encontrarse en juego tanto normas como principios institucionales y constitucionales de prioritaria trascendencia para la estructura del Sistema de Salud implementado por el Estado Nacional, en el que se establecen prestaciones médicas obligatoria que involucra tanto a las obras sociales, como a las prestadoras privadas de servicios médicos, en razón de que respecto de éstas la ley 24.754 les hizo extensivas las prestaciones básicas implementadas por las leyes 23.660, 23.661 y sus reglamentaciones. [\[1\]](#)

Asimismo, nuestro más Alto Tribunal ha sostenido que *"...corresponde a la justicia federal entender en la demanda promovida contra una obra social (art. 38, ley 23661), en tanto se discute el alcance de la cobertura médico asistencial, materia regida por las leyes que regulan el Servicio Nacional de Salud (ley 23660 y 23661) de indudable naturaleza federal"*. [\[2\]](#)

Ahora bien, es dable mencionar la persona contra la cual se entabla la acción, **PAMI**, es una entidad de derecho público no estatal con individualidad financiera y administrativa (art. 1 de la Ley 19.032, y su modificatoria Ley 25.615), que tiene por objeto regular y organizar los servicios de salud y otros servicios sociales para los jubilados y pensionados del sistema nacional previsional y otros beneficiarios,





debiendo brindar prestaciones integrales y equitativas, tendientes a la promoción, prevención, protección, recuperación y rehabilitación de la salud, organizadas en base a criterios de solidaridad, eficacia y eficiencia.

Se trata de un organismo que se encuentra sometido exclusivamente a la jurisdicción nacional, pudiendo optar por la jurisdicción ordinaria de las provincias cuando fuere actor (art. 14 de la Ley 19.032), y en el caso bajo análisis PAMI es el demandado.

Por ser el *Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)* el accionado, la presente se encuentra comprendida dentro de las causales previstas por el Art. 116 de la Constitución Nacional y la Ley N° 48 que habilitan la competencia federal, de carácter excepcional y limitado.

Por lo expuesto, considero que la **Justicia Federal es competente**, atento que la materia que aquí se trata está sometida exclusivamente a la jurisdicción federal, conforme Ley 23.660, 23.661 y art. 2 Ley 48.

En relación a la competencia del juzgado a vuestro cargo, frente a lo prescripto por el art. 4º de la ley 16.986 que considera juez competente al de primera instancia “...con jurisdicción en el lugar en que el acto se exteriorice o tuviere o pudiere tener efecto...”, entiendo que **Usía es competente para intervenir en las presentes actuaciones.**

Unidad Fiscal – Área No Penal, 19 de diciembre de 2024.

---

[1] Conf. doctrina de Fallos: 312:985; 320:42; 324:2078.

[2] Fallos 323:3006.

