



**Salud - Beneficios**

**Ministerio de Capital Humano de la Nación Apela medida cautelar con el objeto de que se declare la invalidez e inconstitucionalidad de la RESOL-2024-603-APN, se modifica la sentencia de primera instancia y se posterga el pronunciamiento**

**“M., C. A. c/ministerio de capital humano de la nación s/amparo ley 16.986”**

La Plata, (fechado digitalmente en sistema LEX100 PJN)

AUTOS Y VISTOS: Este expediente N° FLP N° 24020/2024

Y CONSIDERANDO:

EL JUEZ DI LORENZO DIJO:

I. Llegan las actuaciones a la Alzada en virtud del recurso de apelación deducido por la parte demandada contra el resolutorio de fecha 15 de noviembre de 2024, por el cual el juez de primera instancia resolvió hacer lugar a la medida cautelar y ordenar, para el caso concreto, la suspensión de los efectos de la RESOL-2024-603-APN del Ministerio de Capital Humano de la Nación.

II. La presente causa se inició a partir de la demanda interpuesta por el señor C. A. M. contra el Ministerio de Capital Humano, con el objeto de que se declare la invalidez e inconstitucionalidad de la RESOL-2024-603-APN, en cuanto consideró que mediante el dictado de aquella -con efectos a partir del mes de octubre de 2023-, se han lesionado sus derechos a la seguridad social y a la salud. Asimismo, solicitó el dictado de una medida cautelar que reponga la vigencia de la RESOL-2024-281-APN-SNNAYF#MCH.

Conforme afirmó y acreditó la parte actora, desde el año 2001 se desempeña como cartonero reciclador en la ciudad de Avellaneda, labor signada por la informalidad y la falta de protección social. Sin embargo, a partir del 2018 logró acceder a la categoría tributaria ‘monotributo social’ y



es beneficiario del programa 'Acompañamiento social' –creado por DTO-2024-198-APN-PTE-, lo cual le permitió acceder a una obra social, la afiliación a la mutual Senderos RNEMP 1665 –Anexo III- y garantizar sus aportes al sistema de seguridad social.

Relató que en enero de 2023 le diagnosticaron 'disartria y anartria, hemiplejia espástica y granuloma intracraneal', ello luego de padecer un episodio convulsivo que le implicó una internación, oportunidad en la que le descubrieron un absceso dentro del cráneo que lo dejó en silla de ruedas y con un lado del cuerpo paralizado, lo que afectó tanto su movilidad como la capacidad de deglución. Manifestó, asimismo, que como consecuencia de sus padecimientos, en abril de 2023 accedió al Certificado Único de Discapacidad (CUD), a la vez que por su diagnóstico no le ha sido posible volver a desempeñarse en la tarea de reciclador.

Afirmó que en base a la situación descripta, en la actualidad no puede generar ingresos para afrontar el pago del componente salud del monotributo social que le garantizaría la permanencia en la obra social. Recordó, en tal sentido, que su único ingreso es el proveniente del programa 'Acompañamiento social', el cual desde enero de 2024 tiene un monto fijo de pesos setenta y ocho mil (\$78.000).

Por último, manifestó que para su tratamiento médico la obra social le garantiza los siguientes medicamentos: Risperidona 0,5mg; Levomeprazina 12,25mg; Valproico 2000mg; Escitalopram 10mg; Omeprazol; Complejo Vitamina B; Lactulon; Carvedilol; Espesan y Levomepromacina. De igual manera, por medio de la obra social realiza consultas mensuales con la médica generalista, psiquiatra, rehabilitación y terapia ocupacional dos veces por semana; a la par que solicitó silla de ruedas, acompañante terapéutico, tratamiento psicológico, kinesiológico y fonoaudiológico.

Expresó que como consecuencia del dictado de la RESO-2024-603-APN del Ministerio de Capital Humano, a partir del mes de octubre de 2023 se le exige abonar el componente salud; caso contrario cesaría tanto la cobertura médica como su permanencia en condición de monotributista social. En esa inteligencia, relató que se encuentra imposibilitado de afrontar los pagos que se le exigen.

En virtud de lo expuesto, solicitó el dictado de una medida cautelar que suspenda los efectos de la referida resolución y mantenga la vigencia de la anterior (RESOL-2024-281-APN-SNNAYF#MCH).

III. El juzgado de primera instancia dispuso el traslado previsto en el artículo 4 de la ley 26.854 y requirió al Ministerio de Capital Humano que se sirva brindar el informe dentro del plazo de tres días.



En tal sentido, la demandada manifestó que la derogación de la RESOL-2024-281-APN-SNNAYF#MCH no implicó dejar sin efecto la categoría 'monotributo social', sino que impuso condiciones para quien quiera seguir inscripto, a saber: el pago del aporte del 50% del componente de la obra social, por sí y por cada adherente, quedando exento de abonar el importe integrado y computándose los aportes regulares para la prestación básica universal del sistema previsional. En definitiva, sostuvo que la nueva resolución continúa garantizando el acceso a cobertura médica mediante el pago de un aporte reducido, exceptuando el pago del aporte completo que incluye un componente impositivo y uno de seguridad social.

Refirió que, en el caso concreto, el accionante no inició un reclamo previo en instancia administrativa, por lo cual no se encontraría agotada la vía. Además, manifestó que el Estado Nacional cumple su obligación de preservación de la salud de los habitantes a través de sus planes y programas, pero que cuenta con recursos limitados por la legislación presupuestaria. En tal sentido, afirmó que la utilización de recursos por fuera de los casos previstos por la norma importaría una afectación al interés público.

Por todo ello, solicitó el rechazo de la pretensión de la actora, atento la inexistencia de los extremos que tornarían viable la medida precautoria.

IV. Con fecha 15 de noviembre de 2024, el juez de primera instancia resolvió hacer lugar a la medida cautelar peticionada por el Sr. M. y, en consecuencia, ordenar la suspensión -a su respecto- de los efectos de la RESOL-2024-603 -APN del Ministerio de Capital Humano de la Nación, disponiendo que continúe la vigencia de la resolución RESOL -2024-281-APN-SNNAYF#MCH por un plazo de seis (6) meses a partir de la notificación (conf. art. 5 Ley 26.854).

Asimismo, dispuso que el accionante en el plazo de 30 días, se presente ante el Ministerio de Capital Humano de la Nación- por donde corresponda- por sí o por representante, y realice las gestiones necesarias y adecuadas, a fin de que previo análisis de su situación médica y social, plantee la cuestión de excepción o exención pertinente a las circunstancias particulares de su caso. Para resolver en tal sentido, el a quo efectuó un análisis del marco normativo aplicable y de las herramientas destinadas a garantizar el derecho a la salud de los trabajadores de la economía popular.

Por un lado, destacó que las leyes 24.977 y 25.865 establecieron, respectivamente, un régimen tributario integrado -monotributo- y una nueva categoría denominada 'monotributo social', destinada a personas que atraviesan situaciones de vulnerabilidad.



En ese marco, fueron aprobadas acciones destinadas a incrementar la integración a la economía formal de los sujetos inscriptos en la categoría monotributo social, entre las cuales se destaca la exención de obligaciones tributarias y la disminución del 50% en los aportes al Sistema Nacional del Seguro de Salud y al Régimen Nacional de Obras Sociales.

En esa inteligencia, por RESOL-2020-283-APN-MDES el ex Ministerio de Desarrollo Social incluyó entre los beneficiarios a los inscriptos en el programa 'Potenciar Trabajo', a la vez que por DECTO-2024-198-APN-PTE fueron transferidos al programa 'Volver al trabajo – Programa de acompañamiento social', dependiente del Ministerio de Capital Humano.

De tal forma, el 50% que debía ser aportado como componente de obra social, resultaba subsidiado por el Ministerio de Capital Humano, permitiendo que los beneficiarios del monotributo social no tuvieran que soportar dicho costo, ello conforme RESOL-2024-281-APN-SNNAYF#MCH.

Sin embargo, mediante RESOL-2024-603-APN-SNNAYF#MCH se dejó sin efecto la referida exención a partir del 1 de octubre de 2024, disponiendo que los titulares del monotributo social, para seguir inscriptos como tales, deberían abonar el aporte del 50% del componente obra social – por sí y por cada adherente-, además de proceder a un reempadronamiento, condición para no ser dados de baja de manera automática.

Explicitado el cuadro normativo, el a quo resaltó en el caso concreto la necesidad de protección al derecho a la salud y a la vida. Encontró probado el requisito del peligro en la demora toda vez que, de quedarse el accionante sin cobertura de salud, podrían producirse riesgos irreversibles.

Refirió, asimismo, que el actor acreditó fehacientemente la registración al monotributo social y la alegada discapacidad por medio del Certificado Único de Discapacidad, conforme la documentación aportada y el diagnóstico médico antes descripto.

Finalmente, afirmó que el referido cuadro coloca al accionante en una situación de vulnerabilidad por las características del colectivo al que pertenece y por el estado de salud que atraviesa, el cual lo obliga a llevar adelante tratamientos y controles médicos permanentes.

En virtud de lo anterior, consideró oportuno conceder la medida precautoria solicitada, conforme el derecho a la atención y la asistencia sanitaria por el cual todo magistrado debe velar.

V. La parte demandada, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia –perteneciente al Ministerio de Capital Humano, ex Ministerio de Desarrollo Social-, apeló el resolutorio que hizo lugar a la medida precautoria solicitada por la actora.



Se agravió, en primer término, al sostener que el a quo incurrió en potestades propias de la Administración al ordenar la suspensión de la referida resolución, toda vez que conforme la distribución constitucional de competencias, corresponde al Poder Ejecutivo la elección de alternativas para la implementación de políticas públicas.

En segundo lugar, se agravió en cuanto consideró que la medida cautelar dictada en autos coincide exactamente con la cuestión de fondo debatida, razón por la cual el otorgamiento de la misma significó un adelanto de la pretensión principal.

En otro orden de ideas, advirtió que previo al dictado de la RESOL-2024-603-APN impugnada, le fue brindada a los efectores sociales la totalidad de la información para la adecuación a la nueva normativa, la cual fue aceptada sin reservas por parte del actor.

Por último, afirmó que –conforme tiene dicho el Alto Tribunal- no existe derecho a la mantención indefinida de un régimen jurídico, y que la modificación o derogación de una norma por otra de igual jerarquía no da lugar a cuestión constitucional.

VI. Cabe consignar, asimismo, que conforme lo ordenara el juez de primera instancia, la parte actora procedió a cumplimentar en fecha 6 de diciembre de 2024 lo dispuesto en el apartado 2 del resolutorio de fecha 15 de noviembre de 2024. En tal sentido, acreditó en autos la presentación efectuada por ante el Ministerio de Capital Humano, la cual dio origen al expediente NO-2024-134238577-APN-DGGDIYT#MCH.

VII.1 Previo a todo análisis, es dable recordar que los jueces no están obligados a examinar todas y cada una de las argumentaciones de las partes, sino solamente aquellas que son conducentes y poseen relevancia para resolver el caso (Fallos 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; entre otros).

En la especie, cabe advertir que el dictado de medidas precautorias no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. El juicio de verdad en esta materia, se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra cosa que atender aquello que no exceda del marco de lo hipotético dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad (Fallos: 306:2060; 307:2267, entre otros).



En tal sentido, la procedencia de las medidas cautelares, justificadas en principio en la necesidad de mantener la igualdad de las partes y evitar que se convierta en ilusoria la sentencia que ponga fin al pleito, queda subordinada a la verificación de los siguientes extremos insoslayables: la verosimilitud del derecho invocado y el peligro en la demora, recaudos que aparecen exigidos por el artículo 230 del CPCCN. El resultado de esta sumaria cognición sobre la existencia del derecho tiene, en todos los casos, valor no de una declaración de certeza sino de hipótesis y solamente cuando se dicte la providencia principal se podrá verificar si la hipótesis corresponde a la realidad (P. Calamandrei, “Introducción Sistemática al Estudio de la Providencias Cautelares”, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1945, pág. 77).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que siempre que se pretenda la tutela anticipada proveniente de una medida precautoria debe acreditarse la existencia de verosimilitud en el derecho invocado y el peligro irreparable en la demora, ya que resulta exigible que se evidencien fehacientemente las razones que justifican resoluciones de esa naturaleza (artículo 13 de la Ley N° 26.854, in re: “Orbis Mertig San Luis S.A.I.C. c/ Provincia de Buenos Aires s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad”, del 19/09/06, Fallos: 329:3890).

A ello debe adunarse también las previsiones de la Ley N° 26.854, la cual dispone que la suspensión de los efectos de una ley, reglamento, acto general o particular, podrá ser ordenada cuando simultáneamente se acredite que su ejecución ocasionaría graves perjuicios de imposible reparación ulterior, la verosimilitud del derecho invocado y de la ilegitimidad, la no afectación del interés público y que dicha suspensión no produciría efectos jurídicos o materiales de carácter irreversibles.

En autos, los hechos ventilados y las constancias obrantes en el expediente revelan un significativo estado de vulnerabilidad por parte del actor que exige una tutela judicial efectiva de índole cautelar. En tal sentido, se advierte que el peligro en la demora podría resultar irreparable en virtud del estado de salud del accionante.

La modificación de las condiciones para que el actor continúe gozando de las prestaciones de la obra social, coloca a aquel en un estado de incertidumbre con serios riesgos en sus derechos a la salud y a la vida, los que de verse vulnerados podrían derivar en una situación irreversible.

En relación a la verosimilitud en el derecho, las constancias documentales obrantes en la causa permiten tener por acreditado con el grado de certeza exigido en esta instancia, que C. A. M.



presenta un diagnóstico médico que, prima facie, le requiere permanente asistencia médica para el tratamiento de sus patologías.

En tal sentido, no se encuentra debatido en el sub lite que el actor cuenta con Certificado Único de Discapacidad – CUD-, lo que lo incluye en un colectivo con características de vulnerabilidad que, en casos como el presente, obligan a tutelar sus derechos con especial cuidado.

En Fallos 344:3307, el Máximo Tribunal consideró la preferente tutela de la que gozan las personas en situación de vulnerabilidad, en particular las personas discapacitadas, y el principio de progresividad en la satisfacción plena de sus derechos fundamentales, conforme el art. 75 inc. 23 de la Constitución Nacional. De tal manera, ha desterrado definitivamente interpretaciones que conduzcan a resultados regresivos.

Por lo expuesto, y dadas las particulares circunstancias ventiladas en los presentes autos, corresponde disponer cautelarmente la suspensión de la resolución atacada, retomando vigencia la RESOL-2024-281-APN-SNNAYF#MCH, tal como fuera ordenado por el juez de primera instancia, con las modificaciones que se exponen a continuación.

2. Se advierte que el a quo en el resolutorio recurrido hizo lugar a la medida cautelar solicitada y suspendió los efectos de la resolución por el plazo de seis meses a partir de la notificación fehaciente de la sentencia.

Ahora bien, dada la exigüidad del plazo y en virtud de la proximidad para su fenecimiento, corresponde suspender los efectos de la RESOL-2024-603-APN del Ministerio de Capital Humano de la Nación, para este caso concreto, y disponer la continuación de la vigencia de la resolución RESOL-2024-281

-APN-SNNAYF#MCH por un plazo de seis meses a partir de la notificación fehaciente de la presente resolución dictada por esta Alzada.

En tales condiciones, corresponde modificar la decisión de primera instancia únicamente en relación al plazo de vigencia de la referida resolución, tal como fuera expuesto anteriormente.

VIII. Conforme el alcance de los agravios aquí traídos, propongo al Acuerdo modificar la sentencia de primera instancia conforme lo dispuesto en el apartado V del presente. Se posterga el pronunciamiento en costas hasta la oportunidad de sentencia.

Así lo voto.

EL JUEZ ÁLVAREZ DIJO: Por compartir los aspectos sustanciales expuestos por mi colega, adhiero a la solución que propone en su voto.



Por ello, SE RESUELVE: modificar la sentencia de primera instancia conforme lo dispuesto en el apartado V del presente. Se posterga el pronunciamiento en costas hasta la oportunidad de sentencia.

Regístrese, notifíquese, ofíciase electrónicamente al juzgado, y remítase a primera instancia a través del Sistema Lex100.

JORGE EDUARDO DI LORENZO

CESAR ÁLVAREZ JUEZ DE CÁMARA

JUEZ DE CÁMARA

IGNACIO ENRIQUE SÁNCHEZ SECRETARIO DE CÁMARA