



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

FGR 16187/2025

Neuquén, 13 de octubre de 2025.

Proveyendo el escrito digital presentado de conformidad con lo dispuesto por el art. 11 de la Acordada 4/2020 de la CSJN, en el marco del punto 2 de la Acordada 12/2020 CSJN: Agréguese el acta poder acompañada y considerando acreditado sumariamente que **O. N. R.** se encuentra dentro de los supuestos previstos por el art. 42, inc. p), de la ley 27.149 que faculta a actuar al Ministerio Público mediante carta poder del patrocinado para presentaciones administrativas y judiciales en caso de imposibilidad de asistencia a la sede del Tribunal –ello en atención a su estado de salud–, conforme fuera señalado por el Superior en autos “*Del Castillo, Teresa Gladys c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) s/ amparo ley 16.986*” (FGR 31046/2017 S.I. 17 de enero de 2018), téngase a la Dra. Gabriela Arruiz por presentada, por parte en representación del nombrado y con domicilio legal constituido a fines de notificar en él las resoluciones que el tribunal estime pertinente de comunicar en soporte papel bajo la modalidad prevista por los arts. 135 y 136 del CPCCN (conforme las facultades que contempla la Ac. 36/13 CSJN).

Habiendo sido ya validado el domicilio electrónico denunciado por la letrada (en el marco del protocolo aprobado por la Acordada 12/2020 para el ingreso de demandas por la web), téngase por constituido el domicilio electrónico de la parte actora en el indicado por la letrada peticionante.

En consecuencia, a los fines previstos por el art. 8 de la ley 16.986, líbrese oficio al **INSTITUTO DE SERVICIOS SOCIALES PARA**





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

JUBILADOS Y PENSIONADOS (INSSJP – PAMI), con domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -conforme criterio sentado por la Alzada en “*Pereira de Mattos de Cristaldo, Clelia Isabel c/ INTA s/ Daños y Perjuicios*”-, sentencia interlocutoria N° 118/94, para que en el término de **cinco (5) días** que se amplían en **seis (6) más** en razón de la distancia, informe circunstanciadamente a este Tribunal sobre los antecedentes y razones que motivaron el acto que se denuncia como lesivo elevando todas las actuaciones administrativas que existieren sobre el particular, bajo apercibimiento de ley.

Téngase presente la reserva del caso federal formulada.

A los fines del libramiento del oficio que se ordena, se deberá efectuar una comunicación por medio del **Sistema de Diligenciamiento Electrónico de Oficios -DEOX-** dispuesto por la Acordada CSJN N° 15/2020, debiendo el letrado ingresar al Portal del Poder Judicial con la Identificación Electrónica Judicial de la cual es titular para la gestión electrónica de causas, seleccionando como destinataria la Bandeja Electrónica de “**INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS – INSSJP – PAMI**”. Una vez cumplida dicha notificación, podrá verificar en la línea de actuaciones el registro del traslado.

Dése intervención al **Ministerio Público Fiscal**, lo que se entenderá cumplido con la notificación electrónica de la presente.

Martes y viernes para notificaciones por Secretaría.

VISTOS Y CONSIDERANDO: Para resolver sobre la medida cautelar peticionada en estos autos caratulados: “**R., O. N. c/ INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS (PAMI) s/ AMPARO LEY 16.986**” (Expte. N° FGR





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

16187/2025); se presenta O. N. R., por medio de apoderada, a interponer acción de amparo contra el INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS (PAMI), a los fines de obtener la cobertura al 100%, de acompañamiento permanente de veinticuatro (24) horas diarias, todos los días de la semana, conforme lo prescripto por su médico tratante y en tanto se mantenga la indicación médica, mediante los prestadores que PAMI asigne a tal fin, y en caso de no contar con ellos, mediante los cuidadores electos por él, conforme los presupuestos que se acompañan.

Peticiona una medida cautelar con idéntico objeto.

Relata que tiene 45 años de edad, que se encuentra afiliado al Instituto demandado, y que a sus 20 años tuvo un accidente en la vía pública que le originó las afecciones físicas que padece hoy en día, (lesión medular traumática a nivel C7, con cuadriplejía secular, vejiga neurogénica e incontinencia fecal) contando por ello con un Certificado Único de Discapacidad.

Indica que desde que tuvo dicho accidente requiere asistencia permanente para todas las actividades básicas de la vida cotidiana, las que pueden ser resueltas por un acompañante dado que su cuidado no requiere de una atención técnica.

Explica que actualmente cuenta con ciertas prestaciones que integran el módulo de internación domiciliaria que la demandada le ha otorgado, las que, aclara, no son suficientes, requiriendo además de un acompañante permanente las 24 horas del día.

Expone que, dado que la accionada no logró resolver sus necesidades en forma íntegra, recurrió a la Unidad No Penal de la Defensoría Federal en





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

búsqueda de asesoramiento, intimándose desde allí en cuatro oportunidades al Instituto a brindar la cobertura reclamada, quien mantuvo silencio.

Funda los requisitos de la vía procesal escogida, cita jurisprudencia, funda su derecho y ofrece prueba.

Llegados los autos a despacho para resolver, cabe primeramente señalar que no estimo aplicables al supuesto en examen las previsiones de la ley 26.854, por no tratarse el demandado de un ente descentralizado del Estado Nacional, sino de una entidad de derecho público no estatal, conforme lo decidiera desde antiguo la Corte Suprema de Justicia de la Nación en **“FARMACIA ROCA C. INSTITUTO NAC. DE SEGURIDAD SOCIAL PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS”** (Fallos Corte: 312:234), ocasión en la cual sostuvo que el mismo *“...No forma parte de la Administración Pública Nacional, ya sea centralizada o descentralizada,... pues si bien el cumplimiento de un servicio público, cual es el establecimiento y control administrativo y técnico de ciertas prestaciones de la seguridad social, ha orientado su creación, resulta claro que el legislador ha separado nítidamente su personalidad jurídica de la del Estado que no ha provisto su patrimonio , otorgándole el carácter de mero fiscalizador de recurso que provienen del sector privado y son destinados al sector privado...”*. Tal criterio ha sido ratificado el 03/10/2006 en “Franciosi, Ernesto Nicolás c. I.N.S.S.J.P.”, (Fallos Corte: 329:4234), en el que expresamente declaró *“inaplicable la ley 19.549 a las decisiones adoptadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Pensionados y Jubilados —en el caso, despido de un empleado—, pues, en tanto se trata de una entidad de derecho público no estatal, sus actos no son administrativos, máxime cuando tienen por objeto el establecimiento*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

de vínculos contractuales con particulares, no siendo, por ende, de aplicación al trámite de investigación relacionado con el cumplimiento de las obligaciones convencionales o las causales de suspensión o rescisión del contrato, sin perjuicio del derecho de las partes para hacer valer su derecho por la vía que corresponda.”

Ello no obsta, sin embargo, a que se acuda a la ley 16.986 para tramitar la acción, pues la misma rige cuando se trata de atacar todo acto u omisión de “autoridad pública”, carácter que ostenta el organismo demandado en su calidad de “entidad de derecho público no estatal”.

Ingresando ahora sí al análisis de la procedencia de la medida cautelar peticionada, y teniendo en cuenta que su objeto coincide con el de la pretensión de fondo esgrimida, debe destacarse que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha considerado a la medida cautelar innovativa como una decisión excepcional porque altera el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado, y que por configurar un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, resulta justificada una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión (Fallos: 331:2889 y 341:1854, entre otros).

Asimismo, debe recordarse que el mencionado anticipo de jurisdicción que significa el examen de este tipo de medidas cautelares “*no importa una decisión definitiva sobre la pretensión concreta del demandante y lleva ínsita una evaluación del peligro de permanencia en la situación actual a fin de habilitar una resolución que concilie -según el grado de verosimilitud- los probados intereses de aquel y el derecho constitucional de defensa del demandado*” (Fallos: 334:1691).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

Pero en el especial caso que nos ocupa, no podrá obviarse el elevando rango del derecho constitucional en juego –derecho a la salud de una persona que encuadra en la ley 24.901–.

Tenemos así, en relación a la verosimilitud del derecho, que con la copia de la credencial acompañada quedaría establecida la afiliación vigente del actor al Instituto demandado.

También se habría en principio demostrado, a través del certificado de discapacidad acompañado en la página 4 del PDF denominado “Prueba documental.”, que el accionante habría sido diagnosticado con *“Otras anormalidades de la marcha y de la movilidad y las no especificadas. Cuadriplejia, no especificada. Disfunción neuromuscular de la vejiga, no clasificada en otra parte. Incontinencia fecal. Otras enfermedades especificadas de la médula espinal. Dependencia de silla de ruedas”*.

De dicho certificado, el que se encontraría vigente, a tenor de la consulta pública efectuada al sitio web de la Agencia Nacional de Discapacidad, surgiría la necesidad de contar con prestaciones de asistencia domiciliaria, de rehabilitación y transporte.

Del resumen de historia clínica de fecha 16/9/2025 que habría suscripto el Dr. J. Pablo Pagasartundua, médico clínico del Hospital de Centenario, acompañado en las páginas 9/10 del nuevo PDF mencionado, surgiría que el actor tiene *“antecedente de lesión medular traumática, nivel C7, con cuadriplejia secular, vejiga neurogénica e incontinencia fecal”*, por lo que *“debido a sus secuelas motoras requiere asistencia permanente para todas las actividades de la vida cotidiana, como por ejemplo higienizarse, cambiarse, cocinar, comer, beber, etc. No puede hacer transferencias de silla a cama y viceversa. No puede concurrir solo a*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

consultas médicas”. Concluye que requiere acompañante permanente las 24 horas del día, aclarando allí que no debe ser necesariamente un enfermero quien lo asista ya que su cuidado no requiere atención compleja. Justifica la indicación de la prestación “*por el simple hecho de que no puede realizar por su cuenta funciones tan básicas como higienizarse o cambiarse un pañal con todos los riesgos de desarrollo de escaras (Ulceras por presión) que entraña diferir un cambio de pañal o la correcta higiene perineal*”.

El Instituto habría sido intimado por medio de cuatro oficios recibidos el 18/8/2025, 17/9/2025, 19/9/2025 y el 8/10/2025 a brindar la cobertura aquí reclamada.

Así, estarían acreditadas la condición médica del actor, la prescripción médica de contar con la prestación aquí reclamada, y las intimaciones formuladas a la accionada para brindar dicha cobertura.

Y aún cuando no se acompañó constancia alguna que dé cuenta de la negativa expresa del Instituto demandado, ante la carencia de un plexo probatorio que dé cuenta acabadamente del relato de hechos efectuado por el actor, en este estado preliminar del proceso, debe recordarse que la Alzada ha resuelto en “*PEREZ, LUCIANO HÉCTOR C/ INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS S/ ACCIÓN DE AMPARO*” (S.I. N° 201/ 08) que “*...en esta etapa y dentro del contexto de la naturaleza de la prestación de que se trata, el razonamiento no requiere (...) certeza sino solamente la apariencia suficiente de que dicha presentación haya sido realizada, la que dentro del desenvolvimiento natural de las cosas debe por ahora*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

presumirse ya que no se explicaría el capricho del actor de no hacerlo disponiendo de los elementos, como ya ha quedado acreditado”.

Es decir, la Alzada ha admitido que frente a la ausencia de pruebas, se admita como cierta, en un pedido de medida cautelar, la versión de los hechos que sobre ciertos aspectos brinda la actora, pues estimó procedente presumir que el actor no demanda caprichosamente una prestación que podría obtener extrajudicialmente.

Analizando entonces el marco legal aplicable tenemos que la ley 24.901, que instituyó el Sistema de Prestaciones Básicas en Habilitación y Rehabilitación Integral a favor de las Personas con Discapacidad, establece en su artículo primero *“un sistema de prestaciones básicas de atención integral a favor de las personas con discapacidad, contemplando acciones de prevención, asistencia, promoción y protección, con el objeto de brindarles una cobertura integral a sus necesidades y requerimientos”.*

Agrega en su art. 2 que **“Las obras sociales, comprendiendo por tal concepto las entidades enunciadas en el artículo 1° de la ley 23.660, tendrán a su cargo con carácter obligatorio, la cobertura total de las prestaciones básicas enunciadas en la presente ley, que necesiten las personas con discapacidad afiliadas a las mismas”.**

El art. 9 de la ley referida dispone que se entenderá por *“personas con discapacidad a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás, en los términos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”.* (artículo sustituido por el art. 15 de la ley 27.793 B.O. 22/9/2025).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

Ello sentado, y encontrando sumariamente acreditada la condición de discapacidad del actor con el certificado de discapacidad acompañado (emitido en los términos del art. 3 de la ley 22.431 y del art. 10 de la ley 24.901), resulta necesario determinar cuáles son las prestaciones básicas a las que tiene derecho.

Así, de acuerdo al art. 18 de la misma ley, los sujetos allí indicados tienen también el deber de otorgar **prestaciones asistenciales**, que son las que tienen por finalidad la cobertura de los requerimientos básicos esenciales de la persona con discapacidad (hábitat-alimentación y atención especializada) a los que se accede de acuerdo con el tipo de discapacidad y situación socio-familiar que posea el asistido.

Además, el art. 34 de la norma establece que cuando las personas con discapacidad presentaren dificultades en sus recursos económicos o humanos para atender sus requerimientos cotidianos o vinculados con su educación, habilitación, rehabilitación y reinserción social, *“las obras sociales deberán brindar la cobertura necesaria para asegurar la atención especializada domiciliaria que requieren, conforme la evaluación y orientación estipulada”*.

El art. 39 determina a su turno la obligatoriedad de los agentes del seguro de salud de proveer el servicio de asistencia domiciliaria señalando que *“...Por indicación exclusiva del equipo interdisciplinario perteneciente o contratado por las entidades obligadas, las personas con discapacidad recibirán los apoyos brindados por un asistente domiciliario a fin de favorecer su vida autónoma, evitar su institucionalización o acortar los tiempos de internación. El mencionado equipo interdisciplinario evaluará los apoyos necesarios, incluyendo intensidad y duración de los mismos así*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

como su supervisión, evaluación periódica, su reformulación, continuidad o finalización de la asistencia. El asistente domiciliario deberá contar con la capacitación específica avalada por la certificación correspondiente expedida por la autoridad competente. (Inciso incorporado por art. 1º de la Ley N° 26.480 B.O. 6/4/2009) ”.

De allí surgiría su derecho a la prestación de **cuidador domiciliario** reclamada, con el alcance prescripto por el médico tratante -las veinticuatro horas del día todos los días de la semana-.

En el marco legal expuesto, juzgo entonces configurada la verosimilitud del derecho que exige el art. 230 del CPCyC para la procedencia de la medida cautelar en relación a la prestación reclamada, pues la normativa referida reconoce plena cobertura a los sujetos beneficiados –entre los que en principio habría demostrado estar incluido el actor– para la prestación aludida.

Por su parte, la Alzada ha concluido en “*PERFETTI, Mónica Alejandra y otro c/ Mutual Federada 25 de Junio Sociedad de Protección Recíproca s/ Acción de amparo (Sumarísimo) s/ incidente de apelación*” (Expte. N° C28012, sent. int. del 01/03/2013) que “*la ley 24.901 instituye un sistema de prestaciones básicas de atención integral a favor de las personas con discapacidad, contemplando acciones de prevención, asistencia, promoción y protección, con el objeto de brindarles una cobertura integral a sus necesidades y requerimientos (art. 1). Además, la ley 24.901 contempla la prestación de servicios específicos, enumerados al solo efecto enunciativo en el capítulo V, que integrarán las prestaciones básicas que deben brindarse a las personas con discapacidad, en concordancia con criterios de patología (tipo y grado), edad y situación socio-familiar, pudiendo ser*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

ampliados y modificados por la reglamentación (art. 19). También establece prestaciones complementarias (cap. VII) de: cobertura económica (arts. 33 y 34); apoyo para facilitar o permitir la adquisición de elementos y/o instrumentos para acceder a la rehabilitación, educación, capacitación o inserción social, inherente a las necesidades de las personas con discapacidad (art. 35); atención psiquiátrica y tratamientos psicofarmacológicos (art. 37); cobertura total por los medicamentos indicados en el art. 38; estudios de diagnóstico y de control que no estén contemplados dentro de los servicios que brinden los entes obligados por esta ley (art. 39, inc. b)”.

Explicó allí que **“La amplitud de las prestaciones previstas en la ley 24.901 resulta ajustada a su finalidad, que es la de lograr la integración social de las personas con discapacidad (ver arg. arts. 11, 15, 23 y 33)...”**, concluyendo que **“Por ello, debe estarse a las recomendaciones del médico tratante, en punto a otorgar al menor la cobertura ahora cuestionada, ponderando la gravedad de la enfermedad que padece y la importancia de las prestaciones para su mejor integración”**.

En cuanto al peligro en la demora, lo entiendo reunido a tenor de la naturaleza del derecho vulnerado – a la salud de una persona que encuadra en la ley 24.901–, que registra una reforzada protección constitucional, conforme fuera destacado por la Alzada en *“Vázquez de Klein, Elvira c/ Obra Social del Personal de la Industria del Hielo y de Mercados Particulares (OSPIHMP) s/ Acción de Amparo”* (SI 086/2002).

Allí se recordó, con cita de pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que **“... ‘el derecho a la vida es el primer derecho de la persona humana que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional’...como asimismo que ‘el hombre es eje y centro de todo el**





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

sistema jurídico y en tanto fin en sí mismo...su persona es inviolable y constituye el valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen carácter instrumental' ...y que a partir de 'lo dispuesto en tratados internacionales que tienen jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22), se ha reafirmado en distintos pronunciamientos el derecho a la preservación de la salud -comprendido dentro del derecho a la vida- y se ha destacado la obligación impostergable que tienen las autoridades de garantizar ese derecho con acciones positivas, sin perjuicio de las obligaciones que deben asumir en su cumplimiento las jurisdicciones locales, las obras sociales o las entidades de la llamada medicina prepaga'...".

El plazo para el cumplimiento de la medida cautelar se fijará en 5 días, en atención al criterio sentado por la Alzada en "*Fernández, María Fernanda c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) s/ amparo ley 16.986*" (FGR 4797/2022/CA1, del 28/4/2022).

La cobertura cautelar que aquí se ordena se extenderá hasta el dictado de la sentencia definitiva, en la medida en que se mantenga la prescripción médica.

Por lo expuesto,

RESUELVO: 1) HACER LUGAR a la medida cautelar peticionada por **O. N. R.** y, en consecuencia, ordenar al **INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS (PAMI)** que le brinde en el plazo de **cinco (5) días**, cobertura de un acompañante permanente (cuidador domiciliario) por veinticuatro (24) horas diarias todos los días de la semana, mediante los prestadores que PAMI asigne a tal fin, y en caso de no contar con ellos, mediante los cuida-





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

dores electos por el afiliado. Ello, hasta que exista sentencia firme, siempre que se mantenga la prescripción médica y bajo apercibimiento de aplicarle sanciones conminatorias, en caso de incumplimiento, sin que se estime adecuado el apercibimiento requerido (trabar embargo) en atención a la naturaleza periódica de la prestación a brindar.

Preste previamente el actor caución juratoria, la que podrá brindar por medio de una presentación firmada electrónicamente por su apoderada.

Una vez que el tribunal tenga presente la caución brindada, líbrese oficio por medio del **Sistema de Diligenciamiento Electrónico de Oficios -DEOX-** dispuesto por la Acordada CSJN N° 15/2020, debiendo la letrada ingresar al Portal del Poder Judicial con la Identificación Electrónica Judicial de la cual es titular para la gestión electrónica de causas, seleccionando como destinataria la Bandeja Electrónica de “INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS – INSSJP – PAMI”, **debiendo indicar que el motivo de la comunicación es notificar la medida cautelar dictada en autos, bajo apercibimiento de decretar su nulidad.** Una vez cumplida dicha notificación, podrá verificar en la línea de actuaciones el registro del traslado.

Notifíquese y regístrese. Comuníquese a la Dirección de Comunicación y Gobierno Abierto de la CSJN (Acordada 10/2025 CSJN).

MARÍA CAROLINA PANDOLFI
JUEZ FEDERAL

