



Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires (IPS)

Análisis del relevamiento de
causas periodo 2015-2020

CIDC

Centro para la implementación
de Derechos Constitucionales

**Análisis de causas resueltas por
la Cámara en lo Contencioso
Administrativo de La Plata
contra el Instituto de Previsión
Social**

Periodo 2015-2020

I. Introducción

En el marco de la investigación realizada por CIDC sobre causas decididas por la Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata¹ se identificaron y relevaron todos los procesos promovidos contra el Instituto de Previsión Social (IPS) que ingresaron a ese tribunal entre los años 2015 y 2020². El IPS es una persona jurídica de derecho público que tiene como objetivo “realizar en el territorio de la provincia los fines del Estado en materia de previsión social”³.

Los resultados obtenidos en nuestra investigación nos indican que el IPS es el organismo más demandado de la Provincia⁴, con 3.155 identificadas en su contra, cifra que representa el 10,28% de los expedientes ingresados a la Cámara desde su creación hasta la actualidad.⁵

Por esa razón se lo seleccionó como un organismo relevante para analizar la actuación de la Cámara en casos potencialmente relevantes para el derecho a la seguridad social.

II. Alcance del relevamiento y hallazgos principales

En nuestro relevamiento se identificaron 1.025 causas promovidas contra el IPS ingresadas a la Cámara el periodo 2015-2020 (los años cubiertos por la investigación realizada). De ese total, se seleccionaron para el análisis aquellas que tuvieran por objeto medidas cautelares⁶ y amparos. En total, se relevaron

¹ Para conocer el proyecto de investigación en su totalidad, consultar [este enlace](#).

² La metodología utilizada para el análisis de casos puede consultarse [aquí](#).

³ Ley 8587, art. 1.

⁴ En rigor, es el primero luego de la Provincia de Buenos Aires como demandado genérico, que concentra el 13,41% de las causas.

⁵ En [este link](#) puede accederse al listado total de causas.

⁶ Siendo que el análisis se realizó a partir de las carátulas de los expedientes (al respecto, ver el documento de metodología), la identificación de las medidas cautelares incluye todas las causas

148 causas⁷ (número que representa un 16,4% de las del período) que se corresponden con un total de 170 intervenciones del tribunal, dado que el dato se construye sobre cada ingreso, pudiendo existir más de uno en el marco de una misma causa.

Antes de avanzar con la exposición de los datos obtenidos, corresponde hacer una aclaración preliminar. Durante el período indicado sólo pudimos identificar un número reducido de causas y, dentro de ellas, aproximadamente el 60% de los casos eran litigios repetitivos, es decir, demandas individuales con idéntico objeto⁸. Si bien el análisis fue realizado sobre la totalidad de las causas ingresadas al tribunal durante el período temporal indicado, vale tener presente esta aclaración en la lectura de los datos, ya que pueden estar sesgados por las particularidades de la muestra.

Dicho esto, el primer dato a resaltar es que la totalidad de los casos analizados fueron planteados como procesos individuales en donde las partes fueron patrocinadas por abogados privados. En todos los amparos y medidas cautelares analizados la discusión de fondo versaba sobre el ejercicio al derecho a la seguridad social de personas beneficiarias del Instituto (amparos para otorgamiento de jubilaciones y pensiones, para la declaración de ilegitimidad del cargo deudor impuesto sobre un haber jubilatorio, restablecimiento de

en las cuales se consignó dicha la palabra en la carátula. En general, esto incluye medidas cautelares autónomas o anticipadas e incidentes o legajos de apelación de medidas cautelares.

⁷ La selección inicial arrojó un total de 169 causas, pero de allí se eliminaron 15 que fueron iniciadas por error, 2 no tienen ningún movimiento en la MEV, 1 está fuera del período relevado y 3 casos que se trataban de conflictos de competencia.

⁸ Se trataban de acciones de amparo contra el IPS tendientes a obtener un pronunciamiento que ordene al organismo a modificar la base de cálculo sobre la cual liquida el impuesto a las ganancias. Todos los casos fueron planteados individualmente y patrocinados por el mismo letrado.

MAIL contacto@cidc.org.ar WEB www.cidc.org.ar

[/cidc_argentina](https://twitter.com/cidc_argentina) [/cidc_org](https://www.instagram.com/cidc_org) [/cidc.laplata](https://www.facebook.com/cidc.laplata)

beneficio jubilatorio por invalidez frente a acto administrativo que lo suspende, etc.). Debido a la naturaleza de las pretensiones, en todos los procesos los actores gozaron del beneficio de gratuidad previsto en la ley 12.200.

Teniendo en consideración que el enfoque de esta investigación se centró sólo en amparos y medidas cautelares, las primeras representan el 75% de la muestra, mientras que el restante 25% corresponde a medidas cautelares autónomas o incidentes de medida cautelares formados en el marco de un proceso principal. Debido a las características de los litigios, sólo un cuarto de las causas (24%) tramitaron ante el fuero contencioso administrativo, mientras que el resto provenían de otros fueros (penal, laboral, de familia).

Respecto a la razón por la cual los expedientes ingresaron al tribunal, observamos que más del 50% de las causas llegaron a la Cámara por apelaciones contra la concesión o el rechazo de la medida cautelar. En menor medida llegaron por cuestiones de competencia, recursos de queja y apelaciones de honorarios y sólo un 5% (10 causas) por apelación de la sentencia definitiva. Este último hallazgo permite inferir que solo en la menor parte de los casos el tribunal tuvo la oportunidad de fijar estándares que permitan interpretar el alcance concreto de los derechos constitucionales en juego.

Razón por la que ingresó a la Cámara	Subtotal	Porcentaje
medida cautelar	88	51,76%
competencia	26	15,29%
honorarios	14	8,24%

MAIL contacto@cidc.org.ar WEB www.cidc.org.ar

[/cidc_argentina](https://twitter.com/cidc_argentina) [/cidc_org](https://www.instagram.com/cidc_org) [/cidc.laplata](https://www.facebook.com/cidc.laplata)

recurso de queja	14	8,24%
rechazo in limine amparo	12	7,06%
sentencia definitiva	10	5,88%
costas	3	1,76%
otra	3	1,76%
Total general	170	100,00%

A su vez, observamos que las decisiones de primera instancia son recurridas en proporciones prácticamente iguales por el Estado y por los particulares (50,59% y 47,65%, respectivamente⁹) mientras que, como se observará a continuación, la situación de los particulares es notablemente mejor en el trámite ante el tribunal de alzada, ya que sus decisiones tienden a favorecerlos en un grado significativamente mayor en comparación con el Estado.

Por otra parte, si nos adentramos en cada una de las razones por las que las causas ingresaron a la Cámara en cada una de las materias podemos observar que, en el caso de los amparos, la mitad de las veces (49%) ingresan a la Cámara por apelación de la medida cautelar y sólo en una ínfima parte (8%) el recurso se dirige contra sentencia definitiva dictada en el proceso. Respecto a los procesos que tienen por objeto obtener medidas cautelares autónomas o anticipadas, las apelaciones versan, en general, sobre la decisión que acoge o rechaza la medida y los honorarios de los abogados intervinientes (90% de las apelaciones).

⁹ Mientras que en 3 casos (1,76%) ambas partes recurrieron la decisión.

Razón por la que ingresó a la Cámara por materia	Subtotal	Porcentaje
AMPARO	128	75,29%
medida cautelar	63	49,22%
competencia	26	20,31%
recurso de queja	14	10,94%
rechazo in limine amparo	12	9,38%
sentencia definitiva	10	7,81%
honorarios	1	0,78%
costas	1	0,78%
otra	1	0,78%
MEDIDA CAUTELAR AUTONOMA O ANTICIPADA	29	17,06%
medida cautelar	13	44,83%
honorarios	13	44,83%
costas	2	6,90%
otra	1	3,45%
INCIDENTE DE MEDIDA CAUTELAR	13	7,65%
medida cautelar	12	92,31%
otra	1	7,69%
Total general	170	100,00%

MAIL contacto@cidc.org.ar WEB www.cidc.org.ar

[/cidc_argentina](#) [/cidc_org](#) [/cidc.laplata](#)

En cuanto al **sentido de las decisiones, en un 72% de los casos la decisión de la Cámara fue favorable al particular y sólo en un 11% favorable al Estado.** Al igual que ocurre en el caso del IOMA, en los casos dirigidos contra este organismo parecería existir una tendencia de la Cámara a decidir los casos sometidos a su consideración en favor del particular, sea haciendo lugar a sus recursos o rechazando aquellos interpuestos por la representación estatal.

También resulta interesante indagar acerca del sentido en el que falló la Cámara (a favor o en contra del Estado) según cuál haya sido el objeto de la apelación. En este sentido, por ejemplo, en la totalidad de las causas en las que se debatió una cuestión de competencia el tribunal falló en contra del criterio sostenido por la Provincia, ya sea rechazando el recurso intentado por la Fiscalía de Estado o acogiendo el recurso del particular.¹⁰

Por otro lado, tanto cuando lo apelado fue la sentencia definitiva como el rechazo *in limine* del amparo, **la Cámara falló en el 80% y 75% de los casos, respectivamente, en favor del particular.** Este comportamiento también es similar al registrado en el marco de esta investigación en los casos en los cuales se demanda al IOMA.

Decisión favorable a la Provincia según razón por la que ingresó a Cámara	Subtotal	Porcentaje
medida cautelar	88	51,76%
No	65	73,86%

¹⁰ Vale aclarar que todos los casos analizados en este punto tenían idéntico objeto, por lo que las decisiones de la Cámara se proyectaron también en un mismo sentido.

N/A	14	15,91%
Si	5	5,68%
Neutral	3	3,41%
Parcialmente	1	1,14%
competencia	26	15,29%
No	24	92,31%
N/A	2	7,69%
honorarios	14	8,24%
No	9	64,29%
Si	5	35,71%
recurso de queja	14	8,24%
Neutral	9	64,29%
No	4	28,57%
Si	1	7,14%
rechazo in limine amparo	12	7,06%
No	9	75,00%
Si	3	25,00%
sentencia definitiva	10	5,88%
No	8	80,00%
Si	2	20,00%

MAIL contacto@cidc.org.ar WEB www.cidc.org.ar

[/cidc_argentina](#) [/cidc_org](#) [/cidc.laplata](#)

costas	3	1,76%
No	2	66,67%
Si	1	33,33%
otra	3	1,76%
No	2	66,67%
Si	1	33,33%
Total general	170	100,00%

A su vez, **en las medidas cautelares peticionadas en el marco de los amparos, también los tribunales de primera instancia fueron más restrictivos a la hora de otorgarlas que la Cámara.** En este sentido, el 52,27% de los recursos en materia de medidas cautelares en los amparos fueron interpuestos por los particulares frente al rechazo de la tutela por los jueces de la instancia y el 46,59% restante de los recursos fueron interpuestos por el Fisco frente a decisiones que hacían lugar a la tutela. En cambio, **en la segunda instancia, como se dijo, la Cámara falló a favor de los ciudadanos** (sea acogiendo sus recursos o rechazando los interpuestos por la Fiscalía de Estado) **en un 73,86% de los casos analizados.**

Con respecto a la **conformación de las mayorías**, observamos que aproximadamente la mitad de los casos (50,59%) se decidieron por unanimidad entre las tres personas que integran la Cámara. A los casos resueltos por unanimidad le siguen en orden un porcentaje elevado (38,06%) en los cuales el

MAIL contacto@cidc.org.ar WEB www.cidc.org.ar

[/cidc_argentina](#) [/cidc_org](#) [/cidc.laplata](#)

sentido de la decisión fue definido por la mayoría conformada por la jueza Milanta y el juez Spacarotel (34,71%). Esto significa que, en definitiva, al igual que fue descrito en el análisis del resto de los organismos, en el 84% de los casos fueron estos magistrados los que marcaron el rumbo del tribunal.

Conformación de la mayoría	Subtotal	Porcentaje
Unánime	86	50,59%
Milanta - Spacarotel	59	34,71%
N/A	16	9,41%
Unánime (De Santis con licencia)	5	2,94%
Unánime (Spacarotel con licencia)	3	1,76%
Milanta - De Santis	1	0,59%
Total general	170	100,00%

En cuanto al **sentido del voto de cada juez**, en línea con la explicación anterior y de modo semejante al comportamiento observado respecto de otros organismos de esta investigación, se observa que el juez Spacarotel y la jueza Milanta fallaron en la gran mayoría de los casos a favor del particular (72,35% y 73,53%, respectivamente), mientras que el juez De Santis se inclinó por el criterio sostenido por los administrados sólo en un tercio de los casos (34,12%), tendiendo a fallar en general a favor de la Provincia (46,47% de los expedientes relevados).

MAIL contacto@cidc.org.ar WEB www.cidc.org.ar

[/cidc_argentina](https://twitter.com/cidc_argentina) [/cidc_org](https://www.instagram.com/cidc_org) [/cidc.laplata](https://www.facebook.com/cidc.laplata)

Si examinamos las decisiones del tribunal con mayor detenimiento, advertimos, por ejemplo, a la hora de resolver medidas cautelares, el juez De Santis falló en favor de la Provincia en el 66% de los casos, mientras que en las sentencias definitivas esta tendencia se invierte, decidiendo a favor de los administrados en el 70% de los casos analizados. Esto permite afirmar que el juez De Santis -que, como vimos, se distingue en este subgrupo de causas del criterio de sus colegas- tiende a tener, en relación con este subgrupo de causas, un criterio más favorable al particular cuando revisa sentencias definitivas que cuando revisa medidas cautelares.

Voto Spacarotel según razón por la que ingresó a Cámara	Subtotal	Porcentaje
medida cautelar	88	51,76%
A favor del particular	63	71,59%
N/A	14	15,91%
A favor de la Provincia	6	6,82%
Neutral	3	3,41%
Parcialmente a favor de la Provincia	1	1,14%
Con licencia	1	1,14%
competencia	26	15,29%
A favor del particular	24	92,31%
N/A	2	7,69%

MAIL contacto@cidc.org.ar WEB www.cidc.org.ar

[/cidc_argentina](https://twitter.com/cidc_argentina) [/cidc_org](https://www.instagram.com/cidc_org) [/cidc.laplata](https://www.facebook.com/cidc.laplata)

honorarios	14	8,24%
A favor del particular	9	64,29%
A favor de la Provincia	4	28,57%
Con licencia	1	7,14%
recurso de queja	14	8,24%
Neutral	9	64,29%
A favor del particular	4	28,57%
A favor de la Provincia	1	7,14%
rechazo in limine amparo	12	7,06%
A favor del particular	9	75,00%
A favor de la Provincia	3	25,00%
sentencia definitiva	10	5,88%
A favor del particular	9	90,00%
A favor de la Provincia	1	10,00%
costas	3	1,76%
A favor del particular	3	100,00%
otra	3	1,76%
A favor del particular	2	66,67%
Con licencia	1	33,33%
Total general	170	100,00%

MAIL contacto@cidc.org.ar WEB www.cidc.org.ar

[/cidc_argentina](#) [/cidc_org](#) [/cidc.laplata](#)

Voto Milanta según razón por la que ingresó a Cámara	Subtotal	Porcentaje
medida cautelar	88	51,76%
A favor del particular	65	73,86%
N/A	14	15,91%
A favor de la Provincia	5	5,68%
Neutral	3	3,41%
Parcialmente a favor de la Provincia	1	1,14%
competencia	26	15,29%
A favor del particular	24	92,31%
N/A	2	7,69%
honorarios	14	8,24%
A favor del particular	9	64,29%
A favor de la Provincia	5	35,71%
recurso de queja	14	8,24%
Neutral	9	64,29%
A favor del particular	4	28,57%
A favor de la Provincia	1	7,14%
rechazo in limine amparo	12	7,06%

MAIL contacto@cidc.org.ar WEB www.cidc.org.ar

[/cidc_argentina](https://twitter.com/cidc_argentina) [/cidc_org](https://www.instagram.com/cidc_org) [/cidc.laplata](https://www.facebook.com/cidc.laplata)

A favor del particular	9	75,00%
A favor de la Provincia	3	25,00%
sentencia definitiva	10	5,88%
A favor del particular	9	90,00%
A favor de la Provincia	1	10,00%
costas	3	1,76%
A favor del particular	3	100,00%
otra	3	1,76%
A favor del particular	2	66,67%
A favor de la Provincia	1	33,33%
Total general	170	100,00%

Voto De Santis según razón por la que ingresó a Cámara	Subtotal	Porcentaje
medida cautelar	88	51,76%
A favor de la Provincia	58	65,91%
N/A	14	15,91%
A favor del particular	10	11,36%
Neutral	3	3,41%
Con licencia	3	3,41%

MAIL contacto@cidc.org.ar WEB www.cidc.org.ar

[/cidc_argentina](#) [/cidc_org](#) [/cidc.laplata](#)

competencia	26	15,29%
A favor del particular	23	88,46%
N/A	2	7,69%
Con licencia	1	3,85%
honorarios	14	8,24%
A favor del particular	8	57,14%
A favor de la Provincia	6	42,86%
recurso de queja	14	8,24%
Neutral	9	64,29%
A favor de la Provincia	5	35,71%
rechazo in limine amparo	12	7,06%
A favor del particular	8	66,67%
A favor de la Provincia	4	33,33%
sentencia definitiva	10	5,88%
A favor del particular	7	70,00%
A favor de la Provincia	2	20,00%
Con licencia	1	10,00%
costas	3	1,76%
A favor de la Provincia	2	66,67%
A favor del particular	1	33,33%

MAIL contacto@cidc.org.ar WEB www.cidc.org.ar

[/cidc_argentina](https://twitter.com/cidc_argentina) [/cidc_org](https://www.instagram.com/cidc_org) [/cidc.laplata](https://www.facebook.com/cidc.laplata)

otra	3	1,76%
A favor de la Provincia	2	66,67%
A favor del particular	1	33,33%
Total general	170	100,00%

En cuanto al nivel de cuestionamiento que recibieron las sentencias de la Cámara en estas causas, se observa que en la mayoría de los casos (54,71%) las partes no interpusieron recursos extraordinarios. A pesar de ello, notamos que el porcentaje de causas en que se interpusieron recursos extraordinarios (35,88%) es significativamente mayor al promedio en que se interpone en el total de causas analizadas (9%). En estos casos, fue el Estado el principal recurrente (98,36% de los casos) y, dentro de ellos, en el 83,33% de los casos la concesión de los recursos fue denegada por la Cámara.

Se interpuso REX contra decisión de Cámara?	Subtotal	Porcentaje
No	93	54,71%
Si	61	35,88%
N/A	16	9,41%
Total general	170	100,00%

MAIL contacto@cidc.org.ar WEB www.cidc.org.ar

[/cidc_argentina](https://twitter.com/cidc_argentina) [/cidc_org](https://www.instagram.com/cidc_org) [/cidc.laplata](https://www.facebook.com/cidc.laplata)

Se interpuso REX contra decisión de Cámara?	Subtotal	Porcentaje
Si	61	100,00%
Estado	60	98,36%
Denegado	50	83,33%
Concedido	6	10,00%
Sin resolución	4	6,67%
Particular	1	1,64%
Denegado	1	100,00%
Total general	61	100,00%

En cuanto a los plazos de resolución del tribunal, los resultados obtenidos nos indican que si la causa ingresa a la Cámara por apelación de la sentencia definitiva, es posible que demore, en promedio, unos 150 días corridos. Los números son similares con las impugnaciones de las medidas cautelares, que demoran 152 días en promedio.

Si contamos los plazos desde el inicio de la acción en primera instancia, podemos afirmar que quien tramitó un amparo en el período seleccionado pudo obtener una decisión definitiva, incluyendo la sentencia de la Cámara en un promedio de 246 días, lo que resulta un plazo significativamente más rápido que el promedio de causas analizadas (587 días).

MAIL contacto@cidc.org.ar WEB www.cidc.org.ar

[/cidc_argentina](#) [/cidc_org](#) [/cidc.laplata](#)

Razón por la que ingresó a la Cámara	Promedio días (autos p/resolver-res)	Promedio días (ingreso-res)	Promedio días (inicio causa-res. Cámara)
competencia	135	294	335
costas	35	105	645
honorarios	41	109	269
medida cautelar	70	152	198
otra	10	38	51
rechazo in limine amparo	14	24	36
recurso de queja	19	23	45
sentencia definitiva	19	150	246
Total general (promedio todo)	63	145	222

III. Conclusiones

- Observamos que más del 50% de las causas analizadas llegaron a la Cámara por apelaciones contra la concesión o el rechazo de la medida cautelar. En menor medida la Cámara se ocupó de resolver cuestiones de competencia, recursos de queja y apelaciones de honorarios profesionales, mientras que sólo un 5% de los recursos tenían por objeto la apelación de la sentencia definitiva dictada en la causa.
- Podemos inferir que la Cámara tiene criterios más favorables al derecho de los particulares que los jueces de primera instancia. En este sentido, si

MAIL contacto@cidc.org.ar WEB www.cidc.org.ar

[/cidc_argentina](#) [/cidc_org](#) [/cidc.laplata](#)

bien la cantidad de apelaciones de sentencias definitivas es particularmente baja, en el 80% de las causas analizadas la Cámara se inclinó hacia el criterio sostenido por los particulares, sea acogiendo sus recursos o rechazando los interpuestos por la representación fiscal.

- De los datos obtenidos puede inferirse que los jueces de primera instancia tienen un criterio más restrictivo a la hora de otorgar medidas cautelares que la Cámara. Esto debido a que las decisiones sobre medidas cautelares de la instancia son recurridas en partes iguales por el Estado y los particulares, mientras que la Cámara resolvió hacer lugar a la tutela cautelar en el 73,86% de los casos.
- La cantidad de recursos extraordinarios interpuestos en las causas contra el Instituto de Previsión Social es llamativamente superior al promedio general del resto de los organismos analizados. En prácticamente todos los casos los recursos fueron interpuestos por el Estado, pero no superaron el control de admisibilidad y fueron denegados por la Cámara (84%).

MAIL contacto@cidc.org.ar WEB www.cidc.org.ar

 [/cidc_argentina](https://twitter.com/cidc_argentina)  [/cidc_org](https://www.instagram.com/cidc_org)  [/cidc.laplata](https://www.facebook.com/cidc.laplata)

CIDC - 2023
CIDC.ORG.AR
CONTACTO@CIDC.ORG.AR

