



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 10

1832/2025

OBRA SOCIAL DE JEFES Y OFICIALES NAVALES DE
RADIOCOMUNICACIONES c/ MINISTERIO DE SALUD DE LA
NACION Y OTROS s/AMPARO LEY 16.986

Buenos Aires, 13 de agosto de 2025. PBA

Proveyendo las presentaciones efectuadas de manera conjunta y en los siguientes términos:

Al escrito presentado por la Superintendencia de Servicios de Salud:

Téngase por presentado al Dr. Juan Carlos Pierre Ganchegui en representación de la Superintendencia de Servicios de Salud, a mérito de la resolución acompañada y por constituido el domicilio electrónico. Valídese este último en el Sistema de Gestión Judicial (Lex100).

De las manifestaciones vertidas en el escrito titulado "*MANIFIESTA*" y "*DENUNCIO HECHO NUEVO JEFES Y OFICIALES NAVALES*", téngase presente para ser evaluado junto con el informe presentado en fecha 06/05/25.

Al escrito presentado por la parte actora:

Téngase por contestado el traslado conferido en fecha 26/06/25.

Atento el estado de autos, corresponde expedirme respecto de la medida cautelar requerida al inicio.

AUTOS, VISTOS Y CONSIDERANDO:

I.- El 20/02/25 se presentó la Obra Social de Jefes y Oficiales Navales de Radiocomunicaciones, iniciando la presente acción contra el Estado Nacional – Ministerio de Salud de la Nación (en adelante el Ministerio), la Superintendencia de Servicios de Salud (en adelante SSS) y la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (en adelante ARCA), a fin de que se declarara la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución 1/2025 (RESOL-2025-1-APN-UGA#MS), dictada por el Ministerio y publicada en el Boletín Oficial con fecha 31/01/2025.

Manifestó que la Resolución precitada se aplicó retroactivamente al 1º de enero de 2025, pese a que su vigencia comenzaba el 31 de dicho mes, y



#39723099#466872423#20250813141722840

que la SSS junto con la ARCA dispusieron el traspaso compulsivo de miles de beneficiarios —*incluidos afiliados con discapacidad y tratamientos de alta complejidad*— a empresas de medicina prepaga. Sostuvo que ello vulnera el principio de irretroactividad, el derecho de propiedad y la confianza legítima, configurando una expropiación ilícita de fondos y un enriquecimiento sin causa en favor de las empresas receptoras.

Siguiendo con su relato, indicó que atendían a 19.838 beneficiarios (331 con discapacidad) y cumplía con las exigencias legales sin sanciones. Respecto a las prestadoras contratadas, entre ellas Galeno Argentina S.A. y Parque Salud S.A., sostuvo que la obra social continuaba administrando los aportes y pagando por las prestaciones recibidas, aclarando que estos convenios no constituirían “*derivaciones de aportes*” -como las previstas en la resolución impugnada-, sino que resultarían ser contratos prestacionales que imponen obligaciones recíprocas para ambas partes, en los cuales tanto las prestadoras como su mandante ejercen tareas de supervisión, control y prestación médica efectiva.

Además, calificó la medida como arbitraria y orientada a beneficiar a prepagas con menores obligaciones, en detrimento de la sustentabilidad del sistema solidario. Señaló que la aplicación de la norma provocó una caída del 65,8% en el padrón de titulares, afectando gravemente su estabilidad financiera y poniendo en riesgo la continuidad de tratamientos y el pago a prestadores.

En tal sentido, solicitó el dictado de una medida cautelar, a fin de suspender la aplicación de la resolución, hasta tanto se resolviera la cuestión de fondo.

II.- En fecha 06/05/25, la SSS presentó el informe previsto por el artículo 4 de la Ley 26.854, señalando que la medida cautelar solicitada coincidía con el objeto de la acción principal, por lo que, de concederse, implicaría un anticipo de jurisdicción sobre el fondo del litigio. A tal fin, citó jurisprudencia.

Señaló que la resolución cuestionada (1/25) gozaba de presunción de legitimidad y había sido dictada dentro del marco normativo vigente, en ejercicio de facultades regladas y discrecionales, con fundamento en las leyes





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 10

23.660 y 23.661 y el decreto 70/2023, que fija las “*Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina*”.

Sostuvo que la resolución no había dispuesto un traspaso compulsivo de afiliados, como afirmaba la actora, sino que implementó un sistema para evitar la triangulación de aportes y permitir que los mismos llegaran en forma directa al agente del seguro elegido por el beneficiario. Indicó, además, que se había otorgado un plazo de 60 días para que los beneficiarios manifestaran su voluntad de continuar en su obra social actual.

Alegó que la actora no había demostrado la verosimilitud del derecho, ni la ilegitimidad manifiesta del acto administrativo, ni peligro en la demora. Añadió que no se había configurado un perjuicio irreparable ni tampoco acreditado afectación alguna a la población beneficiaria.

Afirmó que la pretensión cautelar carecía de sustento jurídico, y que su concesión afectaría el interés público y vaciaría de contenido el proceso.

Finalmente, sostuvo que tampoco se había cumplido con el ofrecimiento de contracautela exigido por la normativa vigente, y reiteró su petición de rechazo de la medida cautelar.

III.- En fecha 07/05/25, el Fisco Nacional, representado por la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA), se presentó en autos y produjo el informe previsto en el artículo 4 de la ley 26.854, oportunidad en la que solicitó el rechazo de la medida cautelar y planteó la falta de legitimación pasiva, dado que la Resolución RESOL-2025-1-APN-UGA#MS —*cuya inconstitucionalidad se impugnaba*— fue dictada por el Ministerio de Salud y la Superintendencia de Servicios de Salud y que la intervención de ARCA se limitaba a ejecutar derivaciones de aportes según la información provista por dichos organismos, sin poder de decisión sobre la medida cuestionada.

Además, argumentó que la pretensión cautelar coincidía sustancialmente con el objeto de la demanda principal, lo que implicaría un adelanto del fallo de fondo, y que no se acreditaban los requisitos legales para su procedencia. Asimismo, señaló que la medida solicitada alteraría funciones esenciales del Estado, además de afectar la eficiencia y transparencia en el sistema de salud.



IV.- En fecha 07/05/25, el Ministerio se presentó en autos y produjo el informe previsto por el artículo 4 de la Ley 26.854. Manifestó que, conforme jurisprudencia de la Corte Suprema, cuando una medida cautelar se dirigía contra la Administración Pública, se requeriría acreditar en forma clara la arbitrariedad manifiesta del acto cuestionado.

Señaló que los actos administrativos gozaban de presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria, lo cual haría improcedente, en principio, la suspensión de sus efectos por vía cautelar.

Indicó, al igual que las codemandadas, que la medida solicitada coincidía con el objeto principal de la demanda, lo que implicaría una decisión anticipada sobre el fondo del litigio, vulnerando el principio de defensa en juicio y afectando el equilibrio procesal entre las partes.

En concreto, se expresó en los mismos términos que la SSS en relación a la ausencia de acreditación de los presupuestos de admisibilidad de la cautelar requerida y en punto al objetivo perseguido con el dictado de la resolución atacada.

Sostuvo que la resolución 1/25 tenía sustento en las leyes 23.660 y 23.661 y en el decreto 70/2023, y había sido dictada con causa, motivación y objeto válidos.

Afirmó que la medida promovió mayor transparencia en la asignación de recursos, beneficiando tanto a los afiliados como al sistema en su conjunto.

Negó que se hubiera dispuesto un traspaso compulsivo de afiliados, como sostenía la actora, y afirmó que la presentación de la demandada se sustentaría en una tergiversación de los hechos.

Finalmente, reiteró que el dictado de la medida cautelar sería improcedente y solicitó su rechazo con costas.

V.- En fecha 03/06/25, asumí la competencia en las presentes actuaciones.

VI.- Corrido el pertinente traslado, la parte actora contestó los informes del artículo 4 de la Ley 26.854 presentados por las codemandadas, solicitando su rechazo y reiterando el pedido urgente de dictado de la medida cautelar.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 10

VII.- En primer término, debo señalar que las medidas cautelares tienen como finalidad asegurar bienes o mantener situaciones de hecho teniendo en mira la seguridad de personas o la satisfacción de necesidades urgentes, y son vistas como un anticipo de jurisdicción que puede o no ser definitivo para hacer eficaces las sentencias de los jueces (*conf. CNCCFed. Sala I causa n° 7568/09 del 17/09/09 y sus citas*).

Es dable recordar, también, que su procedencia está subordinada a la concurrencia de dos presupuestos básicos, que son la verosimilitud del derecho invocado y un interés jurídico que así lo justifique. En lo que hace al primero de los presupuestos “*fumus bonis iuris*”, la procedencia de la cautelar no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino del análisis de su mera probabilidad acerca de la existencia del derecho invocado, lo que permite que el juzgador se expida sin necesidad de un estudio concluyente y categórico de las distintas circunstancias de la relación jurídica involucrada mediante una limitada y razonable aproximación al tema de fondo, acorde con el estrecho marco de conocimiento y la finalidad provisional propios de las medidas cautelares, pero quien solicita tales medidas debe acreditar -aun mínimamente- la prueba de tal verosimilitud (*conf. CNCCFed., Sala III causas n° 3792/92 del 16/03/99; 4465/99 del 09/09/99 entre otras*).

En cuanto al segundo de los recaudos -“*periculum in mora*”-, debe señalarse que la invocación de la urgencia por parte del peticionario en obtener el dictado de la medida no justifica su procedencia en tanto no concurren los restantes presupuestos de admisibilidad. Este recaudo refiere a la necesidad de disipar un temor de daño inminente -acreditado *prima facie*- o presunto; el temor debe ser grave y estar fundado en la posibilidad de que el derecho que se va a reclamar se pierda, se deteriore o sufra un menoscabo durante la sustanciación del proceso (*conf. CNCCFed., Sala I, causa n° 7140/12 del 21/05/13 y sus citas*).

De allí que, para decretar las medidas cautelares, no se requiere una prueba acabada de la verosimilitud del derecho debatido extremo que solo puede ser alcanzado al tiempo de la sentencia, ni sea menester un examen exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes, cuya índole y extensión ha de ser dilucidadas con posterioridad, bastando que a través de un estudio



prudente, sea dado percibir un “*fumus bonis iuris*” en el peticionario (*conf. CNCCFed., Sala II, causa n° 19.392/95 del 30/05/95*).

En este mismo orden de ideas, el análisis de dicho requisito, aun con este alcance preliminar, también llamado “*superficialidad del conocimiento judicial*” (*conf. Palacio, “Derecho Procesal Civil”, tomo VIII, pág 47*), que configura -reitero- una característica propia y exclusiva de los procesos cautelares, debe persuadir en términos suficientes de la razón que asistiría a quien peticiona el auxilio jurisdiccional. Es decir, del mismo modo que no es posible exigir certeza, tampoco es apropiado declarar su procedencia sin una demostración convincente respecto de su admisibilidad (*conf. CNCCFed. Sala I, causa n° 998/02 del 21.3.02, 8164/11 del 29.11.11, 138/12 del 26.3.13, 1025/12 del 7.3.13, 6070/13 del 10.12.13, 3289/10 del 18.3.14, entre muchas otras*).

Asimismo, la jurisprudencia del fuero es conteste en que los requisitos mencionados se encuentran de tal modo relacionados que, a mayor verosimilitud del derecho, cabe no ser tan exigente en la apreciación del peligro en la demora y, viceversa, cuando existe el riesgo de un daño irreparable, el rigor del *fumus* se puede atenuar (*conf. CNCCFed., Sala II , causa n° 252/10 del 19/02/10 y Sala I, causa n° 1251/06 del 18/04/06*).

Se ha señalado que en los litigios contra la Administración Pública o sus entidades descentralizadas, además de los presupuestos de las medidas de no innovar en general establecidos en el artículo 230 del código de rito se requiere, como requisito específico, que la medida solicitada no afecte un interés público al que deba darse prevalencia (*conf. CNCAFed., Sala IV, in re “Banco Comercial del Norte SA y otro c/ Banco Central s/ apelación resolución 582/91” del 09/10/92*).

Además, mediante el dictado de la ley 26.854 de medidas cautelares postuladas contra toda actuación u omisión del Estado Nacional o sus entes descentralizados, o solicitadas por éstos, se han precisado, en el artículo 13, los alcances de los requisitos antes señalados, para los casos en los que se requiere la suspensión de los efectos de un acto estatal.

La verosimilitud del derecho debe surgir de manera manifiesta de los elementos obrantes en la causa, resultando, por lo demás, improcedente el





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 10

análisis exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes cuya naturaleza y extensión han de ser dilucidadas, en su caso, con posterioridad (*conf. CNCAFed., Sala III, in re “Expreso San José S.A. c/ E.N. M.E. -ST- CNRT s/ medida cautelar autónoma” del 16/11/2006 y “Conti Alba Alejandra c/ G.C.B.A. - CASABA- ley 1181 y otro s/ amparo ley 16.986”, y Sala V, in re Correo Argentino S.A. c/ E.N. - PEN s/ medida cautelar (autónoma)” del 16/3/01*).

VIII.- Sentado lo anterior, debo advertir que la cuestión traída a mi conocimiento requiere de debate, prueba y un mayor análisis que permita advertir si el Ministerio de Salud -mediante el titular de la unidad gabinete de asesores- actuó ilegítimamente, lo que culminó con el dictado de la resolución cuestionada.

Además, evaluar también las circunstancias de tiempo, modo y lugar alegadas por la parte actora en cuanto al traspaso compulsivo de los aportes sociales y la posible afectación del derecho de propiedad de los trabajadores sobre sus aportes y, en especial, el impacto económico y pérdida de equilibrio financiero que refiere la obra social actora, lo que excede el limitado marco cognoscitivo cautelar.

En especial, teniendo en cuenta que el fundamento central de su pretensión es la declaración de nulidad del acto administrativo en los términos que expone en su demanda, cuya verosimilitud en el derecho invocado debe ser apreciada según el marco de conocimiento que surge del art. 12 de la ley de procedimientos administrativos 19.549, en cuanto establece la presunción de que la actividad de la administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico (*conf. CNCCFed, Sala II, causa n° 52731/22 del 16/03/23*).

Sobre este aspecto, se ha sostenido que toda actuación estatal se presume legítima, salvo que se demuestre lo contrario, pues está dotada de la ejecutoriedad, atributo que implica que lo ordenado o dispuesto surte efectos propios (*conf. CNCAFed., Sala II, causa 16158/2009 del 4/08/16*).

IX.- En este marco interpretativo, considero que no es procedente acceder a la medida solicitada, en tanto no se encuentran suficientemente acreditados los supuestos de admisibilidad.

Por lo tanto, no surge “*prima facie*” la arbitrariedad o ilegalidad por ella alegada, requiriéndose -insisto- un debate de mayor amplitud y prueba y, por ende, excediéndose el acotado marco preliminar de la presente, máxime



teniendo en cuenta la reciente Resolución 1608 de la SSS, publicada en el Boletín Oficial de la Nación el 07/08/25 (ver pag. 30-31).

Cabe destacar que la citada resolución 1608/25 extendió el plazo previsto en la Resolución 1/25 -aquí atacada-, para que los beneficiarios puedan manifestar su decisión de continuar afiliados a la Obra Social receptora de sus aportes y contribuciones o cotizaciones, en caso de que no deseen que éstos sean derivados a la entidad contratada oportunamente, hasta el 31 de diciembre de 2025, inclusive.

Allí se dispuso que: "**Habilítase el Trámite a Distancia denominado “Voluntad de Permanencia en Obra Social”, de manera tal que permita a los beneficiarios manifestar su decisión de continuar afiliados a la Obra Social receptora de sus aportes y contribuciones o cotizaciones, en caso de que no deseen que éstos sean derivados a la entidad contratada oportunamente. Dicha manifestación podrá realizarse hasta el 31 de diciembre de 2025. El sistema deberá garantizar un acceso seguro, mediante autenticación con C.U.I.T. y clave fiscal, asegurando simplicidad y transparencia para los usuarios**" (el resaltado me pertenece).

A esta altura, es dable referir que el sitio web designado (<https://tramitesadistancia.gob.ar/#/inicio> o <https://tramitesadistancia.gob.ar/tramitesadistancia/detalle-tipo?id=6040>) para que los beneficiarios puedan manifestar su decisión de continuar afiliados a la Obra Social receptora de sus aportes y contribuciones o cotizaciones, en caso de que no deseen que éstos sean derivados a la entidad contratada oportunamente, se encuentra operativo, lo que fue verificado por Secretaría.

Finalmente, no quiero dejar de referirme a que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha elaborado jurisprudencia referida a los rigurosos recaudos que deben verificarse para la admisión de medidas cautelares contra el Estado Nacional (*verosimilitud del derecho calificada y peligro irreparable en la demora; arg. Fallos: 329:3890; 4161 y 5160, entre otros*), a los que debe agregarse la ineludible consideración del interés público comprometido (conf. CNCAFed., Sala IV, causa n° 8007/22 del 26/04/22) a la hora de decidir la procedencia de ciertas medidas precautorias, sobre todo en materia de suspensión de los efectos de los actos del Estado (conf. CNCont.Adm.Fed., Sala V, causa n° 29.094/13 del 26/09/13 y CNCCFed., Sala II, causa n° 518/14 del 06/06/14 y causa n° 24303/2018 del 10/05/19).

En efecto, la suspensión pretendida, importaría comprometer el interés público, en el caso de autos, nada más ni nada menos que “la salud pública”.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 10

Sobre la base de lo hasta aquí expuesto, haciendo mérito de la documentación aportada en estas actuaciones y las circunstancias relatadas y acreditadas, no se advierte que, *prima facie*, se verifiquen los extremos indicados para la admisión de la medida cautelar requerida.

Por todo ello, **RESUELVO**:

RECHAZAR la medida cautelar pretendida.

Regístrese y notifíquese por Secretaría.

GONZALO AUGUSTE

JUEZ FEDERAL



#39723099#466872423#20250813141722840