

Viedma, 27 de abril de 2026.

**AUTOS Y VISTOS:** Los caratulados: “PROVINCIA DE RIO NEGRO (MINISTERIO DE SALUD) C/ OBRA SOCIAL DEL PERSONAL DE LA ACTIVIDAD DEL TURF (OSPAT) S/ EJECUCIÓN – EJECUCIÓN FISCAL” (Expte. VI-01551-C-2025), puestos a despacho para resolver;

**Y CONSIDERANDO:**

**I. Antecedentes**

1. Con fecha 16/12/2025 la Fiscalía de Estado promovió ejecución fiscal contra la OBRA SOCIAL DEL PERSONAL DE LA ACTIVIDAD DEL TURF (OSPAT), reclamó el cobro de la suma de \$29.829.910,83, con más intereses calculados conforme la doctrina legal del Superior Tribunal de Justicia. Funda su pretensión en el Certificado de Deuda N° 79 emitido por el Ministerio de Salud en el marco de la Ley Provincial N° 5754, su Decreto Reglamentario N° 98/2025 y la Resolución Ministerial N° 2206/2025. Al capital allí consignado agregó intereses, costos y costas. Asimismo, acompaña documental, solicita embargo y concreto peticitorio.

2. Ingresada la causa a la Unidad Jurisdiccional, con fecha 17/12/2025 se dictó sentencia monitoria que llevó adelante la ejecución por el capital, con más intereses y costas, se dispuso el embargo de fondos de la demandada en entidades bancarias.

3. Con fecha 24/02/2026 la ejecutada compareció al proceso oponiendo excepción de inhabilidad de título. Cuestiona la aptitud ejecutiva del certificado de deuda a partir de lo que indica la inexistencia de un procedimiento administrativo previo válido. Puntualmente cita falta de notificación de las prestaciones, la ausencia de determinación cierta del crédito, la inexistencia de documentación respaldatoria, la falta de liquidez y exigibilidad del monto reclamado, la indebida utilización de la vía ejecutiva para el cobro de prestaciones médicas y la vulneración del derecho de defensa, solicitando en consecuencia el rechazo de la ejecución.

Advierte asimismo la ausencia de firma del director del hospital correspondiente a cada una de las facturas.

4. Corrido el traslado, la parte actora contestó las excepciones solicitando su rechazo, destacando la presunción de legitimidad y ejecutoriedad del título, la validez formal del certificado de deuda emitido conforme la normativa vigente, la improcedencia de introducir en este proceso cuestiones relativas a la causa de la obligación y al procedimiento administrativo previo, y la limitación cognoscitiva propia del proceso ejecutivo, invocando jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro en tal sentido.

5. Encontrándose la causa en estado de resolver, con fecha 30 de marzo de 2026 se dicta la providencia que llama autos para sentencia, la que se encuentra firme y motiva la presente.

## **II. Análisis y solución del caso**

### **1. Cuestión preliminar**

Previo a comenzar el análisis estrictamente formal del título traído a ejecución, corresponde señalar que el Certificado de Deuda ejecutado se inscribe en un régimen legal específico que persigue una finalidad de manifiesto interés público.

En efecto, la Ley Provincial N° 5754 y su normativa reglamentaria establece un sistema de recupero del gasto hospitalario destinado a permitir que el Estado provincial recupere los costos derivados de las prestaciones de salud brindadas en establecimientos públicos a personas que cuentan con cobertura de terceros obligados al pago.

Dicho sistema nace luego de las reformas introducidas en el sistema sanitario mediante Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 del PEN y su normativa complementaria, en particular el Decreto 172/2024 del PEN, que dispuso la derogación del Decreto N° 343/2023 del PEN y, consecuentemente, la supresión del sistema federal de registración y

recupero de prestaciones (SICEPS) diseñado para articular la facturación entre efectores públicos y agentes del seguro de salud.

No obstante, el esquema de recupero no altera ni condiciona en modo alguno el carácter público, universal y gratuito del acceso a la salud, el cual se mantiene incólume respecto de los usuarios del sistema, sino que se dirige exclusivamente a los sujetos que, por imperio legal o contractual, se encuentran obligados a afrontar los costos de dichas prestaciones.

Así, la instrumentación del certificado de deuda como título ejecutivo encuentra sustento en la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de salud pública, permitiendo la recuperación de recursos erogados por el Estado en cumplimiento de su obligación primaria de garantizar el derecho a la salud reconocido de manera expresa en el artículo 59 de la Constitución de la Provincia de Río Negro.

En este contexto, el certificado de deuda constituye un instrumento formalmente válido en los términos de la normativa aplicable para garantizar la continuidad, calidad y eficiencia del servicio público de salud sostenido por la Provincia, en resguardo del derecho fundamental a la salud de la población. Por lo tanto, su ejecutividad no puede ser analizada de manera aislada, sino en el marco del sistema normativo que lo sustenta y de los fines públicos que procura, los cuales imponen una interpretación acorde con la efectiva tutela de los derechos involucrados.

## **2. Excepción de inhabilidad de título.**

2.1. Ingresando al tratamiento de las cuestiones sometidas a decisión corresponde anticipar que las defensas articuladas por la demandada no pueden prosperar, doy las razones que me llevan a dicha decisión.

Cabe comenzar destacando que en este especial tipo de proceso la sentencia monitoria se dicta cuando el título reúne los recaudos formales exigidos por la ley, quedando la defensa del ejecutado circunscripta a las excepciones taxativamente previstas. No constituye, por tanto, una vía autónoma de

revisión general del crédito.

Respecto de la excepción planteada en el proceso y particularmente en la ejecución fiscal, sólo resulta procedente cuando se demuestra la existencia de defectos formales o extrínsecos en el instrumento que sustenta la ejecución, sin que resulte posible discutir en esta sede la causa de la obligación.

Sostiene el Superior Tribunal de Justicia con énfasis que a través de su introducción no puede intentar ingresar al tratamiento de la causa de la obligación, dado que ello está vedado por el viejo artículo 544 inc. 4) del CPCyC, cuando establece que la excepción en análisis se limitará a las formas extrínsecas del título, sin que pueda discutirse la legitimidad de la causa (STJRN, sent. 5/2015 recaída en autos “Caja Forense de la Provincia de Río Negro c/ Eizaguirre Sandra Esther s/ Ejecutivo”, de fecha 05.03.15). Circunstancia que se mantiene inalterada a partir del art. 33 inc. d) del Código Procesal Administrativo que circunscribe la excepción de inhabilidad al examen de las formas extrínsecas del título, sin que pueda discutirse la legitimidad de la causa.

2.2. Funda la demandada la Inhabilidad de Título cuestionando la aptitud ejecutiva del certificado de deuda, en primer término en lo que indica la inexistencia de un procedimiento administrativo previo válido. Luego de citar antecedentes nacionales en la materia, continúa específicamente con lo que entiende incumplimientos sustanciales del procedimiento administrativo regulado en la Ley 5457, a saber, notificación de las prestaciones, facturación o liquidaciones; la ausencia de determinación cierta del crédito, la inexistencia de documentación respaldatoria, la falta de liquidez y exigibilidad del monto reclamado, que deriva en la vulneración del derecho de defensa. Como segunda cuestión advierte la ausencia de firma del director del hospital correspondiente a cada una de las facturas (art. 6).

Respecto del primer planteo, adelanto que dichos cuestionamientos no

pueden prosperar, toda vez que nos remite a la etapa formativa del acto administrativo y, por ende, a la causa de la obligación, circunstancia que exceden el marco cognoscitivo del juicio ejecutivo, en el cual sólo son admisibles defensas vinculadas a los aspectos formales del título o a la inexistencia manifiesta de la deuda.

Para ello, tengo presente que el proceso se funda en un título ejecutivo creado por Ley 5754 que en su art. 6 otorga al Certificado de Deuda dicho carácter y que, paralelamente en materia fiscal, la determinación administrativa del crédito goza de presunción de legitimidad, exigibilidad y ejecutoriedad tal como lo reseñé en el apartado preliminar.

Adviértase que cuando está comprometida la efectiva recaudación de la renta pública, la presunción de legitimidad despliega de un modo notorio toda la utilidad jurídica y social de la noción. Expresó la Corte Nacional "...la percepción de las rentas públicas en el tiempo y modo dispuestos por la ley es condición indispensable del funcionamiento regular del Estado. Si el acto no se presumiera legítimo y si como corolario de esta presunción no revistiera el carácter de ejecutorio, cualquier cuestionamiento de los contribuyentes o responsables podría trabar o impedir esa efectiva recaudación, con la consiguiente imposibilidad de que el Estado cumpla con sus fines" (Treas S.A. s/prohibición de innovar", Fallos, 312:1010).

En tal sentido, los cuestionamientos relativos a la existencia de notificaciones administrativas nos remiten al procedimiento formativo del acto y, por ende, a la causa de la obligación. Tales extremos exceden el marco cognoscitivo del juicio ejecutivo.

No desconozco que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido que el formalismo propio de la vía ejecutiva no puede ser llevado al extremo de admitir una condena por una deuda inexistente (conf. Fallos 278:346; 294:420; 295:338 y Revista Impuestos T. 1995- B-2797 sent. del 11/7/96, in re: "Estado Nacional DGI c/ Silverman

S.A.”, LL, 1996-E-13) y cuando ello resulte manifiesto de autos, toda vez que no mediaba la necesidad de adentrarse en mayores demostraciones (conf. CSJN., 22/10/91, in re: “DGI c/Angelo Paolo Entrerriana S.A.”; del 22/12/92, “Fisco Nacional DGI) c/ Dubin, Jorge R. s/Ejecución Fiscal”).

En esa línea, se ha señalado que si el planteo revela que se puso en tela de juicio la existencia misma de la obligación corresponde considerar de manera preliminar esa cuestión, toda vez que se controvierte un presupuesto esencial de la vía ejecutiva como es la exigibilidad de la deuda, sin cuya concurrencia no existiría título hábil.

Sin embargo, tal supuesto no se verifica en el caso en análisis ya que los cuestionamientos formulados por la ejecutada se dirigen en realidad a discutir aspectos vinculados con el procedimiento administrativo previo, relacionado a la notificación de las facturas y no al Certificado de Deuda que en definitiva se ejecuta.

Avanzar como pretende la demandada importaría ingresar en el análisis de la causa de la obligación, materia que excede el acotado marco cognoscitivo del proceso ejecutivo, contradiciendo jurisprudencia de nuestro máximo tribunal nacional (CSJN Fallo 340:76 causa "Rodríguez, Rosa c/ Provincia de Buenos Aires", 14/02/2017: "...la excepción de inhabilidad de título no puede basarse en el incumplimiento de trámites administrativos internos cuando el título ejecutivo es formalmente válido y se basa en una deuda cierta").

En consecuencia, no se advierte adulteración del instrumento, defecto formal o estructural manifiesto o palmario que impida su ejecución, y en tal sentido corresponde su rechazo.

La segunda cuestión se vincula con la ausencia de firma del director hospitalario, en concreto, argumento que abundaría a su invalidez e ineficacia del Certificado de Deuda N° 79.

Cabe destacar al respecto que la Ley N° 5754 establece que el Ministerio de Salud es la

autoridad de aplicación (art. 11) y dispone que la deuda será certificada por dicha autoridad (art. 6°), integrándose el certificado con la firma del director del hospital o establecimiento sanitario interviniente. A su vez, conforme al artículo 20 de la Ley de Ministerios N° 5735, el ministro de salud posee competencia originaria para reglamentar y ejecutar el procedimiento de determinación de deuda.

En este marco, el Decreto 98/2025 reglamentario atribuye al Ministerio la facultad de fijar las reglas del procedimiento (art. 6), reafirmando que la intervención del director hospitalario se inserta en un esquema organizado y dirigido por la autoridad ministerial, titular de la competencia sustancial.

Ahora bien, desde esta perspectiva, el principio de jerarquía habilita al superior no sólo a dirigir y controlar, sino también a avocarse al conocimiento y ejercicio de competencias propias de los órganos inferiores, así como a delegar su ejercicio por razones de organización y eficiencia.

Indica la doctrina sobre el particular, "el principio instrumental básico es el criterio jerárquico que brinda unidad en el ejercicio de las funciones estatales y le imprime un contenido coherente. Pero ¿qué es la jerarquía? Es el modo de relación jurídica interna entre los órganos estatales. Es decir, el Estado, como ya sabemos, está estructurado por órganos que están ubicados en distintos niveles o grados en posiciones relativas de poder y de modo piramidal... Es decir, el órgano superior está por sobre el inferior y contiene todas las competencias del inferior... La jerarquía supone identidad de competencias materiales y superioridad de unos sobre otros en razón de los intereses públicos específicos de cada órgano (C. Balbín T II Pat. 76/77. Ed. 2010). Continúa el autor (pag. 81): "La jerarquía, como ya hemos dicho, es un modo de relación entre los órganos ubicados en los niveles o grados superiores del escalafón respecto de otros inferiores. ¿Cuál es, entonces, el alcance respecto al órgano inferior, en principio y en términos teóricos:... h) avocarse respecto de cuestiones propias del inferior".

En este sentido, el Ministerio de Salud, en ejercicio de dicha potestad jerárquica, primero concentró (avocó) la función relativa a la conformación de los certificados originariamente atribuida a los directores hospitalarios en el marco del artículo 6° para luego, conforme lo autorizado por los artículos 4° y 8° de la Ley A N° 2938 de Río Negro y la reglamentación dictada, disponer la delegación de firma en favor de la Unidad de Gestión FOS o quien la reemplace (Resol. 2025-5280-E-GDERNE.MS de fecha 19/08/2025 que en su artículo primero dispone "Artículo 1°.- Designar como Autoridad de la Unidad de Gestión FOS al Sr. TARABORRELLI Fernando José (DNI

N° 17.989.781- Legajo N° 659587/1), personal de Planta Permanente de este Organismo, quien ejercerá las funciones propias del área y la suscripción certificados de deuda prevista en el artículo 6 de la Ley N° 5754, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto Reglamentario N° 98/25, la Resolución Ministerial N° RESOL-2025-2206-E-GDERNE-MS y su reglamentación anexa")

Indica el artículo 8° de la citada norma "El ejercicio de la competencia es delegable, conforme a las disposiciones de la presente salvo norma expresa en contrario. La delegación debe ser expresa, contener en el mismo acto, una clara y concreta enunciación de cuáles son las tareas, facultades y deberes que comprende, publicarse y notificarse en su caso. El delegado es personalmente responsable por el ejercicio de la competencia transferida, tanto frente al ente estatal, como a los administrados. Sus actos son siempre impugnables, conforme a las disposiciones de la presente, ante el delegante".

Al respecto Balbín en su Tratado de Derecho administrativo (Pág. 101 y sig) señala que "La ley dice que es posible traspasar competencias por el superior en el inferior cuando esté expresamente autorizado. Ahora bien, ¿el ordenamiento jurídico autoriza expresamente la delegación en términos generales? Curiosamente sí; y es curioso porque el supuesto de excepción en razón de su amplio contenido es, entonces, el principio general. Es decir, trastocamos las excepciones por el principio; en otras palabras, el traslado por delegación es el caso de excepción que sin embargo el propio Legislador transformó en principio. Más simple y sencillo, el ordenamiento jurídico permite que los órganos superiores deleguen en los inferiores sus competencias dictando el respectivo acto de traslado." (Balbín, Carlos: Tratado de derecho administrativo. Tomo II. 1a. Ed., Buenos Aires, La Ley: 2011).

De este modo, dicha secuencia, avocación y posterior delegación, constituye una manifestación legítima del ejercicio de la potestad jerárquica, que no altera la titularidad de la competencia en cabeza del Ministerio de Salud como autoridad de aplicación, ni afecta la validez del certificado de deuda como título ejecutivo.

A mayor abundamiento y conforme acompaña la actora, constan Disposiciones expresas de cada director/a en las cuales reconoce y ratifica la competencia del Ministerio de Salud como autoridad de aplicación en los términos de la Ley N° 5754 de Río Negro y además se instrumenta en forma concreta la operatoria prevista reglamentariamente, disponiendo la delegación de la

función de suscripción de los certificados de deuda en favor de la Unidad de Gestión F.O.S.

Expresa el artículo segundo de las disposiciones de cada director/a "La presente delegación se mantendrá vigente hasta tanto medie acto expreso de la Autoridad de Aplicación que la revoque o modifique", ello resulta plenamente coherente con el esquema normativo y con el principio de jerarquía administrativa, en tanto tales actos no implican una cesión autónoma de competencia por parte de los directores, sino la adecuación funcional a un diseño previamente establecido por la autoridad ministerial en ejercicio de sus potestades de dirección, avocación y posterior delegación, conforme a lo previsto en los artículos 4° y 8° de la Ley A N° 2938 de Río Negro.

En consecuencia, no se advierte adulteración del instrumento, defecto formal o estructural manifiesto o palmario que impida su ejecutividad, circunstancia que me impone rechazar el planteo de inhabilidad de título planteado por la demandada.

### **3. Conclusión.**

En atención a las razones precedentemente invocadas corresponde rechazar la excepción esgrimida por la OBRA SOCIAL DEL PERSONAL DE LA ACTIVIDAD DEL TURF (OSPAT), CUIT 30679113433, y confirmar la sentencia monitoria dictada el 17/12/2025, con costas a la ejecutada por resultar sustancialmente vencida

### **III. Costas y honorarios**

Atento al modo en que se resuelve la cuestión, corresponde imponer las costas a la parte demandada vencida (art. 62 CPCC). Asimismo, corresponde dejar sin efecto la regulación provisoria de honorarios practicada en la sentencia monitoria y proceder a su regulación definitiva conforme las pautas de la ley arancelaria vigente.

Por ello,

### **RESUELVO:**

I. Rechazar la excepción de inhabilidad de título interpuesta por la OBRA SOCIAL DEL PERSONAL DE LA ACTIVIDAD DEL TURF (OSPAT) CUIT 30679113433, y en consecuencia, confirmar la sentencia monitoria dictada en autos con fecha 17/12/2025.

- II.- Imponer las costas a la parte demandada vencida (art. 62 CPCC).
- III.- Dejar sin efecto la regulación de honorarios efectuada en la sentencia monitoria de fecha 17/12/2025 y readecuar la regulación de honorarios en forma definitiva para los Dres. Luciano Minetti Kern y María Valeria Coronel, en forma conjunta, en la suma de \$4.593.806,27 (11% + 40% MB: \$29.829.910,83) y al Dr. Jorge Daniel Barber, en la suma de \$2.923.331,26 (7% + 40% MB: \$29.829.910,83) -conf. arts. 8, 9, 10, 20, 41, 50 y cc LA-. Notifíquese a la Caja Forense y cúmplase con la Ley 869.
- IV.- Regístrese y notifíquese de conformidad con lo dispuesto en los arts. 120 y 138 del CPCC.

Julián H. Fernández Eguía

Juez