

Proceso. [ACTOR_1] C/ PROVINCIA DE RÍO NEGRO -IPROSS- S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Expte. RO-02814-C-2026.

Organismo. UNIDAD JURISD CONTENCIOSO ADM N° 15 2DA CJ (UJCA) - ROCA

General Roca, 1° de Septiembre de 2026

I. VISTO

Este proceso caratulado [ACTOR_1] C/ PROVINCIA DE RÍO NEGRO - IPROSS- S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Expte. RO-02814-C-2026, en trámite ante la Unidad Jurisdiccional Contenciosa Administrativa a mi cargo, de los que resulta;

II. ANTECEDENTES

a. [Se presenta el actor](#), con patrocinio letrado del defensor de Pobres y Ausentes, Cristian David Klimbovsky, con el fin de interponer formal demanda contenciosa administrativa contra IPROSS a fin que:

1. Se declare la nulidad absoluta e ilegitimidad del obrar administrativo del IPROSS, consistente en la aplicación unilateral, automática y sin consentimiento previo de un descuento de 48 cuotas de \$17.722,71 sobre sus haberes previsionales.

2. Se ordene el cese definitivo de dichos descuentos con más el reintegro actualizado de todas las sumas retenidas desde el mes de febrero de 2026.

3. Cautelarmente - y como de tutela urgente - se suspenda en forma inmediata el descuento de las sumas individualizadas con el concepto "IPROSS COSEGUROS" por \$17.722,21.

Relata que padece una [SALUD_ACTOR_1] a raíz de un accidente ocurrido en el año 1997 que le provocó [SALUD_ACTOR_1], que derivó en su [SALUD_ACTOR_1] y que además, posee [SALUD_ACTOR_1] que evolucionó hacia una [SALUD_ACTOR_1].

Indica que, luego de distintas consultas médicas, se determinó que su cuadro auditivo podía mejorar mediante un [SALUD_ACTOR_1].

También, que dicha intervención fue realizada en el mes de [FECHA_ACTOR_1] por profesionales prestadores del IPROSS en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dado que dicha cirugía no se realizaba en la Provincia.

Sostiene que, al retornar a la zona, advirtió en su liquidación de haberes correspondiente al mes de febrero de 2026 la existencia de un descuento bajo el rubro

"IPROSS Coseguro", y que, ante la persistencia de la retención en los meses subsiguientes, acudió al organismo para solicitar información en relación a dicho descuento.

Precisa que en respuesta, se le entregó una certificación de la que surge que los descuentos lo eran por pasajes aéreos, gastos administrativos y gastos financieros, y que ello se realizaría en 48 cuotas de \$17.722,71 cada una.

Expresa que ante lo informado, elevó nota a IPROSS solicitando el cese de los descuentos mal aplicados y el reintegro de lo mal retenido, a lo que ha hecho caso omiso.

Afirma que la cobertura por la derivación nunca fue integral, ni en especie ni dineraria, a pesar de que la misma lo fue por expresa indicación médica y fue debidamente auditada, controlada y autorizada, incluso con acompañante y por vía aérea.

Denuncia que los descuentos se aplicaron sin notificación previa, sin acto administrativo regular debidamente notificado, vulnerando su derecho de defensa, de propiedad y afectando el carácter alimentario de sus ingresos frente a su condición de vulnerabilidad extrema y discapacidad múltiple.

Añade que intentó canalizar su reclamo por la vía del amparo (expedientes N° VR-00411-F-2026, VR-00650-F-2026, entre otros), los cuales fueron rechazados por entender que la vía idónea era la acción contencioso-administrativa.

Funda la competencia material, territorial y su legitimación activa.

Sostiene que ha agotado la vía administrativa con el silencio de IPROSS, habilitando la acción en los términos de los artículos 6 y 11 del C.P.A

Sin perjuicio de ello, considera que no resultaba necesario cumplir con el agotamiento de la vía, en tanto la pretensión de nulidad del acto administrativo tiene como fundamento la inconstitucionalidad de la norma que motiva su dictado o en la cual el acto impugnado se sostiene.

Señala que la decisión del IPROSS de efectuar los descuentos impugnados, violenta flagrantemente la Constitución Nacional en sus arts. 14 bis, art. 17, 33, art. 43, art. 75, incisos 22 y 23; Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre: art. XI y XXIII; Declaración Universal de derechos humanos: art. 17 y 25; Pacto de San José de Costa Rica: art. 21 y 25; Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales: art. 7, 12; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo: art. 25, 26; Constitución de la Provincia de Río Negro:

Preámbulo, arts. 29 y 59.

Acompaña y ofrece prueba y peticiona.

III. ANALISIS Y SOLUCION DEL CASO

1. Medida Cautelar

a. Criterio restrictivo

En relación a la procedencia de las medidas cautelares contra actos u omisiones de las administraciones públicas, los recaudos exigidos para su procedencia son: 1) que el derecho invocado por el peticionario sea verosímil (*fumus bonis iuris*); 2) que exista peligro en la demora de que la sentencia se torne ineficaz o inaplicable (*periculum in mora*); 3) que no se pueda obtenerse la cautela por otro medio; 4) que el peticionario otorgue una contracautela, y 5) que no obstaculice o impida la prestación de funciones o servicios públicos. (Conf. Artículo 12 del CPA, Art. 177 y siguientes del CPCyC, Doctrina y Jurisprudencia en la materia).

El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia ha seguido un criterio restrictivo en materia de concesión de medidas cautelares contra el Estado cuando se cuestionen actos administrativos o la propia actividad estatal, y más aun en caso que su concesión altere el estado de hecho o de derecho existente al momento de su dictado y configure un anticipo de jurisdicción respecto del fallo final de la causa (STJRN4, Se. 41/2018, MUNICIPALIDAD DE CATRIEL; STJRNS4 Se. 88/19 "Asociación Civil Árbol de Pie"; En idéntico sentido C.S.J.N, fallos: 293:133; 318:2431; 322:2272, entre otros).

El fundamento de la restricción nace de la presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria de los actos administrativos, por cuanto si no existieran tales caracteres, toda la actividad estatal podría ser cuestionada obstaculizando el cumplimiento de los fines públicos.

En materia procesal administrativa, además, al requisito de peligro en la demora, se suma como condición siempre ineludible de procedencia la no afectación del interés público comprometido (Conf. PADROS, Ramiro S., "La Tutela Cautelar en la Jurisdicción Contencioso Administrativa", Ed. Lexis-Nexis, Bs. As. 2005, p. 161 y ss.).

b. Análisis de la pretensión cautelar intentada por el actor. Rechazo

Solicita el actor se ordene a la Obra Social demandada de manera cautelar y urgente, que suspenda los descuentos que en concepto de coseguro le realiza sobre los haberes que percibe como jubilado.

En el caso de autos, ninguno de estos requisitos ha sido siquiera enunciado en el escrito de demanda.

Tampoco de las circunstancias descriptas y constancias probatorias adunadas por el actor puede extraerse que se reúnan los presupuestos necesarios y/o que concurra en grado de apariencia, la alegada ilegitimidad de lo actuado por la Obra Social demandada.

En efecto, de las constancias surge que la demandada autorizó la derivación del actor para ser intervenido quirúrgicamente en Ciudad Autónoma de Buenos Aires con acompañante y vía aérea en razón de tratarse de una persona con discapacidad, que posee CUD, pero no surge (o por lo menos no se encuentra acreditado) que dicha autorización lo fuera al 100% y sin descuento por coseguro, es decir, excepcionando la regla establecida en el art. 12 de la Ley K2753.

El actor ha centrado su pretensión en la falta de respuesta inmediata al reclamo cursado, pero no indica ni prueba los extremos necesarios para la procedencia de la medida cautelar que solicita.

Además, el STJ ha sostenido que resulta un obstáculo a la procedencia de las medidas cautelares cuando la misma coincide con la materia que será objeto de la cuestión de fondo, y que la clara identificación del objeto de la demanda con la pretensión cautelar determina su rechazo (STJRN4, Se. 88/2019, "ASOCIACION CIVIL ARBOL DE PIE").

En el caso de autos, y sin perjuicio de la diferencia terminológica entre "suspensión " y "cese" de los descuentos en concepto de coseguro, si se accediese a la pretensión cautelar, se desprendería de su dictado los mismos efectos que produciría un pronunciamiento favorable a la pretensión del actor.

Lo mencionado no supone indiferencia de la Unidad Jurisdiccional frente a la situación descripta por [ACTOR_1], ni menos aún desconocimiento de los bienes jurídicos tutelados; sin embargo, y siempre en un examen liminar propio de esta instancia, su acabada satisfacción no puede concretarse en la admisión de una medida cautelar como la solicitada, máxime cuando conforme doctrina legal del STJ - ([Ver Moreno Mariangel este otros](#) - los topes impuestos por normativa de IPROSS no resultan violatorios del derecho constitucional a la salud, los cuales a todo evento, no han sido impugnados, ni su inconstitucionalidad fue pretendida.

En función de lo expuesto, no encontrándose denunciados, ni menos aún acreditados en este momento ninguno de los requisitos procesales que habilitan la concesión de la medida cautelar solicitada, la pretensión será rechazada.

2. Requisitos de admisibilidad de la acción procesal administrativa

a. Habilitación de instancia. Control oficioso

El artículo 13 del Código Procesal Administrativo de Río Negro -en adelante CPA- indica que la demanda deberá contener: “El detalle sobre el cumplimiento de los recaudos consignados en los Capítulos I y II de este Código”.

A continuación, el código de forma en su artículo 14 textualmente refiere: “(...) Presentada la demanda en la forma prescripta, el Tribunal, dentro de los diez 10 días, se pronunciará sobre la admisión del proceso, verificando de oficio el cumplimiento de los recaudos (...). Si se cumplen tales recaudos, dará traslado de la demanda al accionado por treinta 30 días para que comparezca y la responda. Caso contrario declarará inadmisibile la acción (...)”

b. Constancias del expediente

De la lectura del escrito de inicio observo que la parte actora explica que al no recibir respuesta a la reclamación interpuesta en fecha 21/05/2026 y posterior pronto despacho en fecha 21/06/2026, consideró que existía silencio de la Administración y con ello habilitada la instancia judicial.

Invoca además, que el requisito de agotamiento de la vía administrativa no sería necesario acreditarlo, por cuanto invoca como fundamento de la pretensión de nulidad del acto administrativo la inconstitucionalidad de la norma que motiva su dictado o en la cual el acto impugnado se sostiene.

c. Conclusiones

Entiendo que la acción interpuesta debe declararse inadmisibile por encontrarse inhabilitada la instancia judicial como consecuencia del erróneo agotamiento de la vía administrativa en los términos del art. 39 de la Ley K2753. Doy razones.

La ley K2753 prevé dos modos para agotar la vía administrativa según si la controversia radique o no, en la procedencia de una prestación asistencial.

En el primer supuesto, conforme lo dispone el art. 22 de la citada normativa, el agotamiento de la vía se produce con la simple denegación o silencio de la obra social.

Por el contrario, si como en el caso, lo que se reclama se encuentra por fuera del presupuesto de hecho habilitante de la norma, el agotamiento de vía se realiza de conformidad al procedimiento establecido en el art. 39 de la mencionada ley.

En ese segundo supuesto el objeto inmediato de la pretensión deja de ser la obtención de la cobertura asistencial y pasa a consistir en una cuestión patrimonial contra la obra social; hipótesis para la que el legislador sometió la cuestión a la competencia exclusiva de la Junta de Administración del Ipross.

Siguiendo la reciente doctrina legal fijada en Sentencia [POTAS S.D 68 STJ -28/07/2026-](#), el transito administrativo previo no resulta en el caso un ritualismo inútil, doctrina que enfatizó además debe ser merituada de manera casuística y restrictiva.

La jurisprudencia provincial ha sostenido, en criterio que comparto: "(...) y, si bien es cierto que, en cuanto al agotamiento de la instancia administrativa, las controversias existentes entre Instituto Provincial de Seguro de Salud y sus afiliados se regulan por la ley 2753, artículo 22), ésta normativa sería de aplicación únicamente respecto a la procedencia de una prestación y no al reintegro de un gasto (...) por lo cual, para el caso de autos sería de aplicación la Ley A N° 2938..." (Cam. Apel Cipolletti, [SI 130; Ginestar](#); del 26-09- 2022).

En ese contexto, las disposiciones de la ley K2753, norma provincial que crea y regula el funcionamiento del IPROSS y legisla los modos en que el afiliado debe agotar la vía administrativa, detallan el procedimiento a seguir según se procure obtener el reconocimiento de prestaciones en especie o el reintegro de sumas abonadas.

Cuando, como en el caso, el afiliado pretende el cese de los descuentos en concepto de coseguro y el reintegro de sumas ya descontadas con fundamento en la nulidad de la actuación administrativa, el legislador dota de competencia de la Junta de Administración del IPROSS para que analice la procedencia del reclamo intentado. Una vez canalizado el reclamo, el interesado debe obtener una resolución de la Junta de Administración del IPROSS (explicita o implícita, a través del silencio precedido por petición de pronto despacho (art. 18 de la LPA) y obtener en su caso el acto administrativo que cause estado antes la máxima autoridad de la Provincia transitando la vía recursiva prevista en la Ley 2938.

En suma, no acreditado por el actor haber transitado por el camino administrativo hasta obtener el acto administrativo definitivo que causare estado en relación a la pretensión de reintegro y cese de los descuentos, debo concluir que la acción procesal administrativa no estaba habilitada al momento de interponer la demanda.

Por último, la escueta y genérica alegación de inconstitucionalidad, desprovista de todo sustento fáctico y jurídico, omitiendo además, indicar concretamente el o los preceptos que pretende tachar de inconstitucional, y teniendo en cuenta que la declaración de inconstitucionalidad de la norma constituye "la más delicada de las funciones encomendadas a la judicatura y la ultima ratio del orden jurídico"(cf. Gonzalez Tarabelli S.A - Se. STJ de fecha 28/07/2026), impiden incluso un pronunciamiento sobre el punto.

3. Costas

En razón de la forma de resolverse y que el actor se encuentra patrocinado por el Defensor Oficial, no se imponen costas ni se regulan honorarios (art. 39 Ley K4199). Por lo expuesto;

IV. RESUELVO

1°. Rechazar la medida cautelar incoada por el Sr. [ACTOR_1] contra Ipross (Provincia de Río Negro), por los motivos expuestos en los considerandos.

2°. Rechazar in limine la demanda en los términos que ha sido intentada - artículos 6, 8, 13 y concordantes del Código Procesal Administrativo (CPA)-, por falta de habilitación de la instancia, en razón de las consideraciones expuestas en los considerandos.

3°. Sin imposición de costas ni regulación de honorarios.

4°. Notifíquese de conformidad a lo dispuesto en el art. 138 del CPCyC y firme que se encuentre, archívese.

Matías Lafuente

Juez