



Poder Judicial de la Nación  
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL  
— SALA IV —

**CAF 52.171/2025 “BAYER SA c/ EN-M SALUD DE LA NACION-EXPTE 120421492/25 s/ MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA)”**

Buenos Aires, marzo de 2026.

**VISTO:**

El recurso de apelación deducido por Bayer SA contra la resolución del 15/1/26, que desestimó la medida cautelar autónoma, cuyo objeto consistía en la suspensión del acto que dispuso el procedimiento de contratación directa por exclusividad para la adquisición de implantes anticonceptivos hormonales subdérmicos, hasta tanto se resolviese el recurso administrativo en trámite en el que aquélla había propuesto la convocatoria a una licitación pública que permitiese su participación; y

**CONSIDERANDO:**

1º) Que, el juez de grado fundó su pronunciamiento en que la documental incorporada al proceso no permitía tener por configurada la verosimilitud del derecho ni de la ilegitimidad invocadas.

Señaló que el Pliego de Bases y Condiciones Particulares había delimitado el objeto de la contratación a la adquisición de anticonceptivos hormonales en forma de implante subdérmico de *etonogestrel en una varilla*, característica que coincidía con el prospecto de *Implanon*; y destacó que la actora quería competir en ella con su producto *Jadelle*, identificado como un implante de *levonorgestrel en dos varillas*, lo cual —según sostuvo— impedía *prima facie* en el estado actual del trámite tener por acreditado, de modo objetivo, que el producto invocado por Bayer configurase un *sustituto conveniente* respecto del objeto licitado.

Entendió que sólo podía arribarse a una conclusión distinta después de desplegar una valoración técnica y sanitaria compleja que excedía notoriamente el marco de conocimiento habilitado por la vía cautelar, en la medida en que implicaba determinar la equivalencia funcional de ambas drogas, la compatibilidad con el programa de salud reproductiva en curso y con su logística de provisión, entre otras. Asimismo, destacó que conceder la medida cautelar solicitada podía importar la afectación de los derechos de los terceros que intervinieron en la contratación (Organon Argentina S.R.L.), que no habían sido parte en este proceso cautelar.

Tampoco advirtió que la denegatoria de la tutela ocasionase un perjuicio irreversible en cabeza de Bayer SA, ya que aquél se traducía en la pérdida de una oportunidad comercial, sin que se hubieran aportado elementos concretos que permitieran inferir una afectación actual y grave sobre su funcionamiento o situación económico-financiera, ni que el eventual reconocimiento posterior del derecho resultase ilusorio.

2º) Que **Bayer S.A.** se agravió de la errónea apreciación de los hechos de la causa que llevaron al *a quo* a sostener que no existía una ilegitimidad manifiesta en la especie, dada la existencia demostrada de un “sustituto conveniente” que obstaba a una contratación directa “por exclusividad” en los términos del art. 25 inc. d, ap. 3, del reglamento aprobado por el decreto 1023/2001, circunstancia que determinaba vicios en la causa (exclusividad inexistente) y la finalidad (desviación de poder que ocultaba un direccionamiento del pliego). En este aspecto, destacó que la verosimilitud de su derecho a competir en una licitación se fundaba en la equivalencia terapéutica de su producto, que se hallaba acreditada con documentación oficial. Sobre dicha base, alegó una evaluación parcial y sesgada de constancias probatorias e invocó un indebido refugio en una supuesta limitación cognitiva para eludir el análisis de equivalencia terapéutica objetivamente demostrable con la prueba documental acompañada. También cuestionó la valoración del peligro en la demora del proceso, a tenor de su exclusión total del único mercado relevante durante el ciclo 2026, en tanto —según afirmó— el canal público constituía el único mercado existente para este tipo de producto en la República Argentina, razón por la que —alegó— no sería posible caracterizar esta situación como la pérdida de una mera oportunidad comercial. Por último, señaló que el otorgamiento de la cautelar no afectaba, sino que protegía, el interés público, ya que garantizaba la competencia, permitiendo la evaluación técnica de ambas opciones y compulsa de precios; al tiempo que evitaría un perjuicio fiscal irreversible por la compra producto menos eficiente a precio de monopolio.

En oportunidad de contestar el traslado del memorial, la demandada reivindicó la contratación directa por razones de exclusividad en razón de la ausencia de otro producto similar en su conformación farmacológica (fs. 1818/1830), pese a que, *en ocasión de producir el informe previo*, había reconocido expresamente la existencia de implantes de dos varillas en el mercado que cumplían la misma finalidad terapéutica, aunque argumentando que no constituían “sustitutos convenientes” por razones técnico-operativas (cfr. fs. 1768/1771).

Al respecto, señaló diferencias en el procedimiento de colocación: el implante de una varilla cuenta con aplicador pre armado, descartable, estéril y de inserción directa, lo que minimiza la manipulación y el riesgo de contaminación, pudiendo colocarse sólo con guantes descartables; mientras que el de dos varillas requiere mayor manipulación y guantes quirúrgicos estériles. Asimismo, afirmó que desde 2014 la estrategia sanitaria se ejecuta de manera sostenida con el implante de una varilla, con capacitaciones sistemáticas en las 24 jurisdicciones del país; y que, incorporar un método con sistema de implementación distinto implicaría readecuaciones operativas, nuevos procesos de capacitación y mayores riesgos de error técnico.

Por otra parte, el Estado Nacional insistió en que el otorgamiento de la tutela provocaría el desabastecimiento del sistema, ya que no existía stock disponible y las últimas unidades se habían distribuido en diciembre de 2025. De modo que una suspensión



Poder Judicial de la Nación  
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL  
— SALA IV —

**CAF 52.171/2025 “BAYER SA c/ EN-M SALUD DE LA NACION-EXPTE 120421492/25 s/ MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA)”**

del proceso generaría una brecha de 6 a 8 meses sin disponibilidad (cfr. nota NO-2026-12638114-APN-DNSSYR/MS). Sobre dicha base, concluyó que la demandante pretendía obstaculizar un procedimiento de contratación ya iniciado, con peligro de dejar expuesta a la población que se beneficia de esta política pública de salud, y enmascarando su deseo meramente económico bajo la apariencia de un interés público inexistente.

3º) Que, antes de tratar el recurso, cabe recordar que la regla general para la Administración en materia de procedimientos de selección del contratista es la “licitación pública” o “concurso público”, según corresponda, en tanto la contratación directa es un procedimiento excepcional, de interpretación restrictiva (arg. arts. 3º y 25 del reglamento delegado aprobado por el decreto 1023/01).

En tal sentido, las causales de contratación directa por adjudicación simple son aquéllas en que, ya sea por razones legales, por determinadas circunstancias de hecho, por causas vinculadas con el objeto del contrato o con el sujeto contratante, la Administración no pueda contratar sino con determinada persona o esté facultada para elegir un cocontratante de naturaleza pública y cuando la situación encuadre en los apartados 2, 3, 7, 8, o 9 del inc. d, del artículo 25 del decreto 1023/01 y sus modificatorios y complementarios (cfr. dictamen ONC IF-2019-44214517-APN-ONC#JGM).

De modo que la elección de uno u otro procedimiento se encuentra rigurosamente reglada y la Administración no puede contratar en forma directa por razones de exclusividad en supuestos en que exista un *sustituto conveniente*.

4º) Que, sobre dicha base, la tarea de esta Alzada consiste en revisar —con las limitaciones propias de este tipo de procesos— la apreciación de los hechos de la causa desplegada en la instancia de origen, así como la valoración de la prueba documental incorporada al pleito en los términos del art. 13, ley 26.854, que llevaron al juez de grado a concluir en la *ausencia de indicios serios de una ilegitimidad* por parte del Estado Nacional (Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva), al desestimar el implante de levonorgestrel en dos varillas (Jadelle de Bayer SA) como *sustituto conveniente* de etonogestrel en una varilla (Implanon de Organon Argentina SRL).

Con respecto a la especialidad, la Procuración del Tesoro de la Nación ha exigido en forma reiterada “...que se compruebe la capacidad científica, técnica o artística del contratado para que la causal sea admisible, pues la interpretación de las excepciones al requisito de la licitación pública debe ser estricta y considerarse limitada por los fines que la ley persigue al establecerla con carácter general...” (v. Dictámenes PTN 113:221; 122:255; 234:540; 303:131, entre otros; énfasis añadido). También ha sostenido que son presupuestos de la excepción de especialidad: a) la existencia de un ejecutor especializado;

b) la fundamentación documentada de la necesidad de especialización para la prestación del servicio o ejecución de la obra, c) la demostración de la capacidad especial y que acrediten la profesionalización del cocontratante para la prestación concreta que se solicita y d) la responsabilidad propia y exclusiva del contratado (cfr. Dictámenes 198:178; 234:540; 237:396).

De modo que el concepto de “*sustituto conveniente*” no se identifica con la mera coincidencia de marca o composición (levonorgestrel o etonogestrel), sino con la aptitud funcional del bien o servicio para satisfacer la finalidad pública (anticonceptivo hormonal de acción prolongada reversible), considerando plazos, costos de transición y compatibilidad operativa (capacitación del personal de salud). Tales extremos deben ser justificados en forma expresa en los informes técnicos y no pueden presumirse.

En otras palabras, no se encuentra controvertido que levonorgestrel o etonogestrel cumplen la misma función anticonceptiva hormonal de acción prolongada reversible. Por el contrario, el fundamento de la exclusividad se apoyó en razones operativas, que son el núcleo de la discusión, razón por la que el Tribunal deberá examinar si tales argumentos deben abordarse en el marco de un proceso ordinario, tal como lo entendió el juez de grado, o si resulta ostensibles y pueden evaluarse en este proceso provisorio de cognición sumaria.

5°) Que, a raíz del recurso administrativo presentado por la actora, el 23/12/25 (cfr. anexo VI de la demanda), la Directora Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, autoridad competente que había formulado el requerimiento de compra de Implanon, reivindicó las razones de exclusividad que —según su criterio— justificaban apartarse del principio de concurrencia. En efecto, mediante PV-2026-04604315-APN-DNSSYR#MS, del 13/1/26, producida en ocasión de contestar el informe previo (fs. 1768/1771), esa Dirección insistió en las diferencias técnicas y operativas relevantes entre implantes de una y dos varillas (sistemas de implementación distintos, mayor manipulación y riesgo de error en dos varillas, posibles requerimientos de guantes quirúrgicos y cambios en la técnica de colocación/remoción). Destacó que los implantes subdérmicos de una (1) varilla y de dos (2) varillas presentan diferencias relevantes en los procedimientos de colocación y remoción. Si bien en ambos casos se requiere la aplicación de productos de aseguramiento de la inserción en condiciones asépticas, el implante subdérmico de una (1) varilla se caracteriza por contar con un aplicador pre armado, descartable, estéril y de inserción directa por vía subdérmica, lo que reduce la manipulación del insumo y, en consecuencia, minimiza el riesgo de contaminación y de error técnico durante el procedimiento. De este modo, con personal de salud debidamente capacitado, su colocación puede realizarse mediante la utilización de guantes descartables, sin requerir instancias adicionales de manipulación del dispositivo, ni el uso de guantes quirúrgicos estériles. Asimismo, a los fines de evaluar la inexistencia de sustitutos convenientes, debe considerarse que la estrategia sanitaria vinculada al implante subdérmico de una (1) varilla se ejecuta de manera sostenida desde el año 2014. Por ende, realizan de manera sistemática las



Poder Judicial de la Nación  
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL  
— SALA IV —

**CAF 52.171/2025 “BAYER SA c/ EN-M SALUD DE LA NACION-EXPTE 120421492/25 s/ MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA)”**

capacitaciones, instancias de actualización profesional y asistencias técnicas dirigidas a los equipos de salud en las veinticuatro (24) jurisdicciones del país. Consolidando de esta manera los equipos técnicos y la capacidad instalada, en atención a técnica de colocación y remoción, así como una alta aceptabilidad del método por parte de las usuarias y de los equipos de salud. En este contexto, sostuvo que la introducción de un método con un sistema de implementación distinto implicaría readecuaciones operativas, nuevos procesos de capacitación y mayores riesgos de error técnico, aspectos que resultan relevantes para la evaluación de su conveniencia como sustituto, a fin de definir la estrategia sanitaria. En este orden de ideas, si bien los distintos implantes subdérmicos se orientan a una población similar y persiguen fines sanitarios convergentes, no resultan técnicamente equivalentes ni intercambiables, a los fines de satisfacer los objetivos sanitarios definidos por esa Dirección Nacional en el marco del sistema público de salud.

Estas afirmaciones ya habían sido controvertidas por Bayer SA en sus presentaciones en sede administrativa del 8/9/25 y 18/9/25, ocasiones en que presentó su implante subdérmico anticonceptivo de dos varillas como sustituto conveniente del adquirido por la Administración (de una varilla que dura 3 años) e informó que, en abril de 2025, la ANMAT había autorizado “Jadelle”, que ofrecía 5 años de duración. Advirtió que, a partir de ese momento ya no existía un único laboratorio que podía brindar la especialidad medicinal habitualmente requerida por el Ministerio, sino que existían dos alternativas para cubrir dicho requerimiento y que cumplían idéntica función. Asimismo, sostuvo que los implantes de una y dos varillas no suponían procesos de colocación sustancialmente diferentes; la diferencia en el método de colocación no tenía impacto clínico y no hacían que una opción fuese mejor que la otra. En ese sentido, destacó que ya había experiencia en los equipos sanitarios de varias provincias de nuestro país en la colocación de implantes de dos varillas, ya que el propio Ministerio de Salud de la Nación y la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva habían impartido capacitación e insumos de este tipo en los últimos 4 años. De este modo, entendió que existía experiencia en todas las provincias argentinas respecto a la colocación de implantes de dos varillas y, sumado a ello, Bayer ofrecía capacitación médica continua de ser necesaria en los servicios y provincias donde se lo requiera (ver nota anexo VII de la demanda).

Estos argumentos fueron sustancialmente reiterados en ocasión de formular el recurso administrativo contra el llamado a contratación directa por razones de exclusividad que dispuso la Directora de Salud Sexual y Reproductiva (cfr. anexo VI de la demanda).

6°) Que la prueba documental incorporada al proceso da cuenta de cierta capacitación y distribución de implantes subdérmicos de dos varillas en los informes de

gestión de la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (en especial, Informe de Gestión Anual 2023 (fs. 27-29, 37-39 y 83), Informe de Gestión Anual 2022 (fs. 27/28 y nota técnica n° 5), y Tablero de Monitoreo para la toma de decisiones de la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva correspondiente al 2022.

Allí se menciona, *en documentación oficial producida por la propia demandada*, que el proyecto de incorporación del implante de dos varillas a la canasta de métodos tiene como objetivo ampliar la oferta de métodos anticonceptivos distribuidos por la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. También se indica que la inclusión del implante de dos varillas constituye una oportunidad estratégica que permitirá incrementar la oferta de métodos anticonceptivos y reducir las barreras para su acceso. Asimismo, se precisa las provincias que participaron en esa etapa: Misiones, Jujuy, Salta, Tucumán, Córdoba, Entre Ríos, Buenos Aires, Neuquén, Mendoza, Chubut y la provincia de Río Negro, que ya tenía experiencia en el uso del implante de dos varillas (fs. 35). También se menciona la formación de capacitadores en implante de dos varillas, dirigido a profesionales de equipos de salud de Catamarca, Ciudad de Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Formosa, La Pampa, La Rioja, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; Informe de Gestión Anual 2023 (págs. 37, 38 y 39).

En el documento “Tablero de Monitoreo” correspondiente al año 2022 se incorpora explícitamente el “implante subdérmico de 2 varillas” como parte de los métodos anticonceptivos de larga duración, identificado como “Implante subdérmico de 2 varillas – Levonorgestrel 75 mg unidad”. Allí, se señala que en 2022 la DNSSR “incorporó el implante subdérmico de dos varillas e incrementó en un 25,3% la disponibilidad de métodos de larga duración respecto de 2021”, en el marco de la estrategia de fortalecer LARC (Long-Acting Reversible Contraceptives) y registrar su dispensa mediante formulario digital en REDCap.

En el Anexo II se consigna la serie histórica de insumos, incluyendo “Implante subdérmico 2 varillas – Levonorgestrel 75 mg” como insumo distribuido vía Plan Enia desde 2019 y con 10.000 unidades en 2022. En el Anexo III se detalla, por provincia, la población cubierta con cada método, incluyendo una columna específica de “Implante subdérmico 2 varillas – Levonorgestrel 75 mg” (por ejemplo, Buenos Aires 2.550; Entre Ríos 400; Misiones 800; Jujuy 600; etc.)

En la Nota Técnica 5, la referencia a los implantes de dos varillas aparece en la página donde se hace la clasificación según el progestágeno que contienen, en el apartado que enumera: “Jadelle: implante de 2 varillas, cada varilla contiene 75 mg de LNG. Efectivo durante 5 años”.

En el Informe de Gestión 2023 se alude a la sección dedicada al fortalecimiento de la línea 0800 Salud Sexual —que es la línea nacional de atención a la ciudadanía del propio Ministerio de Salud—, el informe consigna que entre enero y octubre de 2023 se realizaron actualizaciones de contenidos en la base de datos para consultoras/es telefónicas, y que



Poder Judicial de la Nación  
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL  
— SALA IV —

**CAF 52.171/2025 “BAYER SA c/ EN-M SALUD DE LA NACION-EXPTE 120421492/25 s/ MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA)”**

entre ellas se incorporó expresamente la *"Información sobre implantes subdérmicos de 2 varillas"*. Esta actualización figura en la misma lista que la Nota Técnica N° 5 sobre implantes subdérmicos, lo que confirma que la información sobre dos varillas fue sistematizada y distribuida institucionalmente a escala nacional como material de consulta del sistema público.

En función de lo antedicho, el Tribunal puso en ejercicio las facultades para mejor proveer conferidas por el art. 36, inc. 4º, CPCCN, y requirió a la parte demandada que incorporase el IF-2025-83583390-APN-DNSSYR#MS, embebido en la PV-2026-04604315-APNDNSSYR#MS, del 13/1/26, acompañada con el informe previo a fs. 1768/1771, ya que no resultaba legible, y expresase cuanto creyera conveniente respecto de las referencias a la capacitación y distribución de implantes subdérmicos de dos varillas en los informes de gestión antes aludidos de la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.

En respuesta a dicho requerimiento, la demandada insistió en que *“la modificación abrupta de las características en el insumo determinado redundaría en un perjuicio para la población objetivo, tanto por la falta de capacitación, como por el desconocimiento”*, y aseveró que implementar la política pública con un nuevo insumo exigía abordarlo y abarcarlo desde otro lugar, y no de manera intempestiva como pretendía la actora.

Asimismo, acompañó el IF-2025-83583390-APN-DNSSYR#MS, del 31/7/25, que —según había afirmado la Directora de Salud Sexual y Reproductiva en la PV-2026-04604315-APN-DNSSYR#MS, del 13/1/26—, habría servido de apoyo a la convocatoria de una contratación directa de Implanon por razones de exclusividad.

El informe describe los implantes subdérmicos como método de anticoncepción hormonal de sólo progestágeno, presentados en varillas flexibles que se colocan bajo la piel del brazo y actúan principalmente suprimiendo la ovulación y espesando el moco cervical. Reconoce que pueden clasificarse según el progestágeno activo:

- (i) Levonorgestrel (LNG): Jadelle® (2 varillas, 75 mg c/u, 5 años) y Sino-implant II® (2 varillas, 75 mg c/u, hasta 4 años)
- (ii) Etonogestrel (ETG): Implanon NXT®/Nexplanon® (1 varilla, 68 mg + sulfato de bario, originalmente 3 años; con actualización de prospecto ANMAT del 21 de julio de 2025 ampliado a 5 años).

El informe consigna que desde 2014 se incorporó el implante de etonogestrel (una varilla) a la canasta de insumos del Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, con alta aceptación entre usuarias adolescentes y jóvenes. Sobre la experiencia con dos varillas, reconoce expresamente: *"A partir del año 2021 y hasta el año 2023, se inició un*

ciclo de capacitaciones destinado a profesionales de la salud con el objetivo de formar en colocación de implantes de 2 varillas, medicado con levonorgestrel". Sin embargo, agrega que "capacitar en implantes de dos varillas es también un desafío pues **requiere superar las resistencias** que siempre surgen ante la necesidad de transformar prácticas" (énfasis añadido).

En resumen, este informe técnico, elaborado por una profesional de la Dirección de Salud Sexual y Reproductiva, ratificó que existen tres marcas de productos con la misma finalidad terapéutica (Jadelle®, Sino-implant II® e Implanon NXT®/Nexplanon®), dos de ellas contarían con aprobación de ANMAT (Jadelle® de dos varillas e Implanon NXT® de una varilla); que el implante de una varilla es el que se viene usando desde 2014; y que se inició un proceso de capacitación en 2021 para la implementación de implante de dos varillas. No mencionó las dificultades técnicas para su implementación, pero advirtió sobre el desafío de esta última decisión alegando “resistencia al cambio” de los operadores del sistema de salud.

7°) Que la reseña de la prueba documental incorporada al proceso, complementada con la medida para mejor proveer, permite concluir —con el grado de aproximación que permite el proceso precautorio— en que existen indicios serios y graves de un vicio —al menos— en la motivación del acto que dispuso el apartamiento al principio de concurrencia para la provisión de anticonceptivos hormonales de acción prolongada reversible (art. 13, inc. 1°, ap. b y c, ley 26.854), ya que el argumento para descartar al “sustituto conveniente”, vinculado a la falta de capacitación, se encuentra desmerecido frente a la evidencia de que el propio organismo capacitó a sus operadores nacionales sobre ese método y lo incorporó a su Nota Técnica institucional, en tanto el propio informe en que se apoyó la autoridad competente para adoptar tal decisión se limitó a invocar una supuesta “resistencia al cambio”, situación ciertamente distinta del desconocimiento invocado.

Esta conclusión preliminar en modo alguno implica adelantar un pronunciamiento sobre la invalidez del llamado a contratación directa, tarea que deberá ser cuidadosamente cumplida en el ámbito recursivo pendiente en sede administrativa, sin perjuicio de su eventual revisión judicial. En este punto, cabe precisar que —aún si se considerase que la Directora Nacional de Salud Sexual y Reproductiva ya habría resuelto el recurso de reconsideración (conf. PV-2026-04604315-APN-DNSSYR#MS, del 13/1/26)— queda pendiente el recurso jerárquico en subsidio (art. 88 del decreto 1759/72, sustituido por art. 38 del decreto 695/24), en cuyo ámbito podrá dar intervención al tercero involucrado, a fin de que puede ejercer su derecho a mantener la exclusividad del producto (cfr. art. 3° del decreto 1759/72, sustituido por art. 14 del decreto 695/24).

Además, en esa oportunidad la Administración podrá explicitar los fundamentos por los que la capacitación desplegada desde 2021 para la implementación del producto que ofrece la actora resulta insuficiente; delimitarla geográficamente; o, eventualmente, proyectar un plan estratégico que brinde un apoyo serio y objetivo a tales proyecciones, de



Poder Judicial de la Nación  
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL  
— SALA IV —

**CAF 52.171/2025 “BAYER SA c/ EN-M SALUD DE LA NACION-EXPTE 120421492/25 s/ MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA)”**

modo que acrediten que el apartamiento del principio de concurrencia no se verificó en virtud de una subjetiva “resistencia al cambio” de los agentes encargados de cumplir con las políticas de salud sexual y reproductiva.

Vale aclarar que el temperamento referido tampoco significa la sustitución de la Administración en el criterio de evaluación de las ofertas en un eventual proceso competitivo (esta Sala, causa 2911/2024 Incidente n° 1 - Actor: La Mantovana de Servicios General SA Demandado: EN - Comisión Nacional de Energía Atómica - Ley 24804 S/ Inc Apelación”, resol. del 11/7/24). Por el contrario, sólo se orienta a revisar judicialmente un apartamiento del principio de concurrencia (esta Sala, causa n° 65644/2018/CA1 “ABC SA c/ IOSFA s/ medida cautelar autónoma”, resol. del 12/3/19).

8°) Que también asiste razón al apelante en cuanto el magistrado omitió advertir que el perjuicio que ocasionaría al actor la denegatoria de la tutela no tiene una equivalencia patrimonial directa con el monto de la contratación, ya que la suspensión del acto cuestionado en modo alguno implica la adjudicación en su favor, sino —en todo caso— a habilitarlo a participar de un procedimiento competitivo. En este sentido, la suspensión provisional del procedimiento tampoco implica privar al tercero de tal adjudicación.

Sin embargo, la ejecutoriedad del acto cuestionado frustraría de modo irreversible en su integridad y naturaleza el derecho (verosímil, como se explicó más arriba) de la actora a participar en un procedimiento competitivo, toda vez que la denegatoria de la tutela culminaría en la consolidación de un derecho en favor de un tercero (esta Sala, causa “ABC SA”, citada). Ello resulta suficiente para configurar el *perjuicio grave de imposible reparación ulterior* invocado por la recurrente (art. 13, inc. 1°, ap. a, ley 26.854).

Tampoco produce efectos jurídicos o materiales irreversibles, ya que —como se adelantó— no importa la adjudicación a la actora, sino solamente su participación en el procedimiento competitivo (art. 13, inc. 1°, ap. e de la ley 26.854); máxime, cuando es bien sabido que los oferentes en un procedimiento de selección no tienen derecho adquirido a la adjudicación del contrato (esta Sala, causa “ABC SA”, citada).

9°) Que no es posible admitir la “afectación del interés público” que produciría, según la demandada, el otorgamiento de la medida de marras, pues ésta —antes bien— intenta protegerlo (art. 13, inc. 1°, ap. d, ley 26.854); más aun considerando su carácter provisional. En efecto, esta decisión busca asegurar que el abastecimiento del insumo involucrado se lleve a cabo por el procedimiento más adecuado, sea la contratación directa por exclusividad, sea un procedimiento competitivo (teniendo presente que la regla general de eficiencia y eficacia en materia de contrataciones públicas resulta ser la licitación o el concurso; cfr. art. 24, decreto 1023/2001). De modo que no se sustituye a la Administración

en la elección del trámite de selección más apropiado, que podrá ser rectificado mediante la sustanciación de aquél, o ratificado en sede administrativa mediante la integración de la motivación para justificar las razones de exclusividad. Tampoco se interfiere con una contratación en trámite (dado que esta última no se encuentra adjudicada a la fecha, de acuerdo a la información que surge del sitio web oficial COMPR.AR); ni impone una vigencia temporal que excluya a la autoridad competente del control del tiempo para evitar el desabastecimiento aludido, ya que esta medida *perderá virtualidad después de la resolución del recurso jerárquico*.

Tampoco es posible atribuir responsabilidad al Tribunal por la demora que insuma la resolución del recurso administrativo y, en su caso, por la deficiente fundamentación de las razones de exclusividad que justifican esta medida, que resultan imputables a la autoridad que convocó a una contratación directa en esas condiciones, a sabiendas de que existía otro interesado en ofrecer el mismo producto.

Por otra parte, no es posible soslayar que el insumo cuya adquisición se pretende (LARC) no es el único método anticonceptivo que integra la referida política pública de la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, ni mucho menos el que reviste mayor volumen (cfr. Anexo I del Informe de Gestión sobre insumos agrupados por categorías agregado a fs. 2107/2082). Sobre dicha base, no cabe descartar que el gravamen que produciría la suspensión del procedimiento podría verse compensado con la adquisición de un mejor insumo, o por un importe menor, o por la seguridad de que el producto que ofrece Bayer SA no es un sustituto conveniente.

**10)** Que lo expuesto es suficiente para admitir el recurso, revocar la resolución apelada en cuanto denegó la medida precautoria y suspender cautelarmente el pliego de condiciones particulares (COMPR.AR N° 80-0051-CDI25) y el procedimiento de contratación que tramita por EX2025-120421492-APN-DCYC#MS.

En tal sentido, corresponde imponer a Bayer SA como contracautela una **caución real** para garantizar los daños que pueda provocar esta medida, en caso de que hubiera sido solicitada sin derecho, y fijar prudencialmente su importe **\$462.099.000**, equivalente al 3% del monto de la oferta (arg. art. 78, inc. d, del Decreto 1030/2016 —y su correlato en el art. 32 del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales aprobado por Disposición ONC 62/2024), dado que la oferta de Organon Argentina SRL asciende a **\$15.403.300.000** (cfr. consulta sitio web COMPR.AR); importe que deberá constituirse en la instancia de origen mediante depósito judicial o seguro de caución a los efectos de que la medida cobre virtualidad. Lo expuesto no obsta a que las partes puedan pedir fundadamente su reducción o incremento, que se sustanciará en el correspondiente incidente (esta Sala, causa 9915/2020 “Incidente N° 1 - Actor: Norte Grande Eléctrico Sa Demandado: ENRE s/ Inc De Medida Cautelar”, resol. del 19/12/22 y sus antecedentes).

Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 5° de la ley 26.854, cabe fijar el **plazo de vigencia** de la medida cautelar aquí dispuesta hasta el vencimiento del plazo de 10



Poder Judicial de la Nación  
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL  
— SALA IV —

**CAF 52.171/2025 “BAYER SA c/ EN-M SALUD DE LA NACION-EXPTE 120421492/25 s/ MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA)”**

días contados a partir de la notificación del acto administrativo que resuelva el recurso administrativo en trámite (art. 5º, quinto párrafo, y 8, inc. 1º, segundo párrafo, ley 26.854).

**11)** Que, en cuanto a **las costas de esta instancia**, si bien no corresponde sustanciar el memorial cuando se apela una resolución que deniega la medida precautoria, lo cierto es que en el *sub examine* se dispuso su traslado mediante providencia que fue consentida por ambas partes y se contestó aquél, circunstancia que exige estar a las particularidades del caso y a las constancias de la causa (esta sala, causa 41638/2014/CA1, “Asociación Cinematográfica de Exhibidores Independientes c/ INCAA s/ proceso de conocimiento”, resol. del 19 de mayo de 2015). Máxime, cuando se trata de una medida cautelar autónoma y la autoridad pública hubiere contestado el informe del art. 4º de la ley 26.854 con expresa oposición al dictado de la medida precautoria (esta Sala, causa n° 22138/2014/CA1 “Telefónica de Argentina SA”, resol. del 10/2/15), tal como ocurren en el caso.

No obstante, las particulares circunstancias del caso precedentemente reseñadas justifican apartarse del principio objetivo de la derrota, razón por la que las **costas de Alzada** deben distribuirse en el orden causado (art. 68, segunda parte, CPCCN).

En mérito a lo expuesto, **SE RESUELVE**: admitir el recurso, revocar la resolución apelada y suspender cautelarmente el pliego de condiciones particulares COMPR.AR 80-0051-CDI25 y el procedimiento de contratación que tramita por EX2025-120421492-APN-DCYC#MS, hasta el vencimiento del plazo de 10 días contados a partir de la notificación del acto administrativo que resuelva el recurso administrativo en trámite, previa caución real de \$462.099.000, cuya constitución tornará efectiva la medida; con costas por su orden.

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

**ROGELIO W. VINCENTI**

**JORGE EDUARDO MORÁN**

**MARCELO DANIEL DUFFY**