



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.  
FEDERAL DE LA PLATA 4

29588/2024

CECIM Y OTRO c/ INSSJP s/ AMPARO LEY 16.986

La Plata, (fechado digitalmente en Sistema Lex 100 PJN).- JMR

Autos y Vistos:

Este expediente FLP 29588/2024, caratulado "*CECIM y otro c/ INSSJP s/ amparo ley 16.986*", del registro de esta Secretaría N° 11, en estado de dictar sentencia y de cuyo examen:

Resulta:

I.- Que, con fecha 16/12/2024, se presentaron el Centro de Ex Combatientes Islas Malvinas La Plata (CECIM) y el Centro de Veteranos Ex -combatientes Islas Malvinas (CEVECIM), a través de sus Presidentes Rodolfo Carrizo y Jorge Alberto Di Pietro, respectivamente, y promovieron la presente acción de amparo contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados de la Nación (INSSJP-PAMI) denunciando vías de hecho contra sus integrantes ex-combatientes de la Guerra de Malvinas en el marco del "Programa Nacional de Atención a Veteranos de Guerra".

Relataron que a los integrantes de los centros mencionados se les está exigiendo en farmacias el pago de un porcentaje sobre el valor de los medicamentos lo cual es contrario a las disposiciones previstas por el "Programa Nacional de Atención a Veteranos de Guerra".

Expresaron que las Resoluciones 2431/2024 y 2537/2024 dictadas por el INSSJP-PAMI plantean nuevos requisitos para acceder al 100% de cobertura de medicamentos y que si bien las resoluciones expresamente exceptuaron a los afiliados Veteranos de Guerra del Atlántico Sur, se han presentado casos de excombatientes que al acudir a las farmacias para hacerse con los medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas, agudas y ambulatorias prevalentes vinculadas al estrés postraumático, debieron abonar un diferencial, lo que constituye una vía de hecho de la administración.



Solicitaron que la demandada cumpla con las Resoluciones 191/05, 622/05 y 827/05 INSSJP-PAMI y atienda las demandas de las prestaciones médicas y odontológicas de los veteranos de guerra y su grupo familiar, así como los tratamientos farmacológicos que deben ser provistos en forma gratuita.

II.- Por auto de fecha 30/12/2024 se requirió a la demandada el informe previsto en el art. 8° de la ley 16.986 y se rechazó la medida cautelar requerida por la actora.

III.- Con fecha 04/02/2025 se presentó el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP -PAMI), evacuó el informe circunstanciado previsto por el art. 8° de la ley 16.986 y negó todos y cada uno de los hechos que no fueran expresamente reconocidos por su parte.

Refirió que las resoluciones 2431/2024 y 2537/2024 que establecen los requisitos para que sus afiliados accedan a los medicamentos al 100% de cobertura por razones sociales expresamente prevén que los afiliados Veteranos de Guerra del Atlántico Sur no están comprendidas en las mismas y que sólo deben realizar un trámite vía web o presencial.

Con fecha 07/02/2025 el PAMI amplió la contestación, opuso excepción de incompetencia y requirió la remisión del expediente a la Jurisdicción Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; entendió que en el caso el criterio para determinar la competencia está dado por la jurisdicción del domicilio del órgano emisor de las resoluciones INSSJP - Nivel Central, con domicilio legal en Perú n° 169 CABA.

IV.- Con fecha 13/02/2025 la actora formuló responde y rechazó al planteo de incompetencia y denunció la existencia de nuevos casos alcanzados por las Resoluciones atacadas.

Luego, el 20/02/2025 denunció como hecho nuevo que "la diputada nacional Agustina Propato ha presentado en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación un proyecto de resolución mediante el cual se solicita al Poder Ejecutivo Nacional





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.  
FEDERAL DE LA PLATA 4

que informe sobre el estado actual de la cobertura de medicamentos a los excombatientes de Malvinas afiliados al Pami".

V.- Por auto de fecha 21/02/2025 pasan los autos a sentencia.

Y Considerando:

I.- Resulta del caso recordar que los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas y cada una de las argumentaciones que pongan a consideración del Tribunal, sino tan sólo aquéllas que sean conducentes para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido.<sup>[1]</sup>

II.- Planteo de incompetencia

1.- El INSSJP-PAMI requirió se remitan las actuaciones a la Justicia Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dado que las Resoluciones 2431/2024 y 2537/2024 impugnadas fueron dictadas por el Nivel Central con asiento en esa jurisdicción, y la actora se opuso a dicho pedido.

2.- Adelanto que no habré de aceptar la defensa articulada por la demandada.

La propia naturaleza de las acciones como la presente, orientada a impugnar una conducta de alcance general con efectos en todo el territorio nacional, determina que los presuntos efectos negativos de la actividad estatal emanada por la autoridad central se reproduzcan en todos aquellos lugares en los que la voluntad administrativa supuestamente viciada tenga consecuencias.

La vulneración de intereses cuya tutela se pretende encuentra cauce adecuado ante los jueces federales con asiento en cualquier territorio donde los efectos de la conducta se exteriorizan.

Considero que el criterio que postula que todo lo atinente a la revisión en sede contenciosa de actos administrativos adoptados por autoridades nacionales debe tramitar ante los tribunales del lugar de la autoridad de la que emanan, además de intensificar irrazonablemente un centralismo territorial incompatible

---

1. CSJN, Fallos: 258:308; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970.



con la forma Federal de gobierno adoptada por la Constitución Nacional, vulnera el acceso a la justicia de la ciudadanía que reside lejos de la Capital<sup>[2]</sup>, y deja vacío de contenido la competencia en lo Contencioso Administrativo de los Juzgados y de las Cámaras Federales del interior del país que precisamente se encuentran llamados a intervenir en todos aquellos litigios en los que un interés preponderantemente federal sea sometido a la órbita judicial en el interior del país -cfr. art. 2° de la ley 48-.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente CAF 29310/2018/1/RH1 “*EN y otro – M° Energía y Minería c/ CEPIS s/ inhibitoria*”<sup>[3]</sup>, sostuvo que la remisión de la causa al fuero contencioso de la CABA, importaba desarticular “...*la estructura institucional diseñada para la tramitación de una determinada clase de causas judiciales correspondientes a la competencia federal, pues -en casos como el de autos- implica virtualmente privar a la Justicia Federal con asiento en las provincias de la competencia contencioso administrativa atribuida por el Congreso de la Nación...*”.

Remarcó que “...*la circunstancia de que los tribunales federales con asiento en las provincias ejerzan su jurisdicción contencioso administrativa sobre actos dictados por entidades de la administración que tienen su sede en esta ciudad fomenta el federalismo, la descentralización institucional y la aplicación efectiva de los derechos de los usuarios y consumidores de servicios públicos (doctrina de Fallos: 337:530) y resulta del ejercicio de potestades constitucionales exclusivas del Congreso de la Nación...*”, criterio este al que he adherido en reiteradas oportunidades.<sup>[4]</sup>

Con este marco, cabe rechazar la defensa de incompetencia planteada por el INSSJP-PAMI habida cuenta que este

---

2. v. causa FLP 8399/2016, resol. del 13/9/2016.

3. resol. del 28/10/2021.

4.

v. expte. FLP 20328/2024 “*Carbone, María Laura c/ poder Ejecutivo - Sec. de Energía y otros s/ contencioso administrativo-varios*”, resol. de 06/02/2025.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.

FEDERAL DE LA PLATA 4

Juzgado Federal N° 4 de La Plata resulta material y territorialmente competente para entender en la presente causa.

III.- Cobertura médico-asistencial de los Veteranos de Guerra de Malvinas y Atlántico Sur

1.- El Poder Ejecutivo Nacional, por medio del decreto 509/88, reglamentó el alcance de la cobertura médica derivada de la pensión no contributiva dispuesta por la ley 23.109 a favor de los ex-soldados combatientes.

En su art. 7°, estableció que *"Las coberturas médicas, paramédicas y de apoyo de medicamentos serán totalmente gratuitas cuando estén relacionadas con la afección, consecuencias y sus secuelas que determinaron el beneficio indemnizatorio permanente establecido en la Ley N° 19.101"* (inc. 6°), y que *"Cuando la cobertura no tenga relación con la afección, consecuencias y secuelas anteriormente mencionadas, serán de aplicación los aranceles y porcentajes vigentes para los afiliados"* (último párrafo art. cit.).

2.- La ley 24.734<sup>[5]</sup> otorgó el derecho de hacer uso de los servicios del sistema de cobertura médica a toda persona con beneficio acordado por la autoridad competente conforme, entre otras, al régimen de la ley 23.109 (beneficio a ex -soldados combatientes de Malvinas), a partir del reconocimiento de su derecho al beneficio.

3.- La Resolución 191/2005 INSSJP creó el "Programa Nacional de Atención al Veterano de Guerra" destinado a satisfacer la demanda de atención médica y odontológica de los afiliados veteranos de guerra y su grupo familiar (art. 1°).

4.- La Resolución 622/2005 INSSJP instituyó el "Servicio de Atención al Veterano de Guerra de Malvinas" en cada una de las Unidades de Gestión Local (art. 1°).

5.- En el año 2024 el INSSJP-PAMI dictó las Resoluciones 2431/2024 y 2537/2024 que modificaron los requisitos

---

5. B.O. 06/12/1996.



para que sus afiliados accedan a los medicamentos al 100% de cobertura, por razones sociales, aclarando que *"No se encontrarán alcanzados por estas restricciones, los Afiliados Veteranos de Guerra del Atlántico Sur"*.

Luego el Instituto informó por circular a sus afiliados que *"Si sos parte del Programa Nacional de Atención al Veterano de Guerra y necesitas acceder a tus medicamentos con cobertura total, te recordamos que no estás sujeto al cumplimiento de los requisitos del Subsidio Social."*

*"Sin embargo, es necesario que hagas el trámite por única vez. Lo puedes hacer de manera ágil con tu computadora o celular siguiendo estos pasos: 1. Ingresá al trámite desde nuestra web. 2. Cargá tus datos personales y de contacto. 3. En la pantalla de requisitos presioná SÍ, CONTINUAR. 4. Completá el breve cuestionario. En los comentarios agregá "Soy Veterano de Guerra" si lo consideras necesario."* (cfr. documental aportada por el PAMI).

#### IV.- El caso

Las Resoluciones 2431/2024 y 2537/2024, que establecen los requisitos para que los beneficiarios del INSSJP-PAMI accedan a los medicamentos al 100% de cobertura por razones sociales expresamente prevén que los afiliados Veteranos de Guerra del Atlántico Sur no están alcanzados por las mismas (Anexo I., último párrafo, Resol. cit.).

Sin embargo, la actora denuncia que se han presentado casos de excombatientes que al acudir a las farmacias para hacerse con los medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas, agudas y ambulatorias prevalentes, vinculadas al estrés postraumático, debieron abonar un diferencial, lo que constituye una vía de hecho de la administración por falta de control en la aplicación de las citadas Resoluciones.

#### V.- Marco Normativo. Vías de hecho.

1.- El art. 9º de la ley 19.549 establece que la Administración se abstendrá: *"a) De llevar a cabo comportamientos*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.

FEDERAL DE LA PLATA 4

*materiales que importen vías de hecho administrativas lesivas de derechos o intereses jurídicamente tutelados; b) De poner en ejecución un acto estando pendiente algún recurso administrativo de los que, en virtud de norma expresa, impliquen la suspensión de los efectos ejecutorios de aquél, o que, habiéndose resuelto un recurso administrativo, no hubiere sido notificado; c) De establecer mecanismos electrónicos, informáticos o de otra naturaleza que, mediante la omisión de alternativas u otros defectos o recursos técnicos, tengan por efecto práctico imposibilitar conductas que no estén legalmente proscriptas; d) De imponer por sí medidas que por su naturaleza exijan la intervención judicial previa, tales como embargos, allanamientos u otras de similares características sobre el domicilio o los bienes de los particulares."* (texto modificado por ley 27.742<sup>[6]</sup>).

De acuerdo a ello, existirían vías de hecho en los siguientes casos: a) comportamiento material estatal ilegítimo no procedido por acto alguno; b) comportamiento material irregular precedido de un acto estatal legítimo, es decir, el cumplimiento del acto no guarda relación con éste, c) cumplimiento material de un acto cuya ejecución deba suspenderse por mandato legal, sea por sus caracteres o por la interposición de los recursos pertinente.

Así, las vías de hecho podrían ser clasificadas en: i) directas, cuando no están precedidas de un acto administrativo previo sea porque no es impuesto por la ley o, de ser así, el acto no se dictó o dictado no se notificó; o ii) indirectas, que se dan por ejecución de un acto administrativo regular, pero que es manifiestamente grosera por violatoria del acto o de la ley, o por ejecución de un acto regular pero suspendido en sus efectos *ministerio legis* o por acto administrativo.<sup>[7]</sup>

2.- La ley administrativa, al enumerar los comportamientos de la Administración que constituyen vías de

---

6. B.O. 08/07/2024 <https://servicios.infoleg.gob.ar>.

7.

Comadira, Julio Rodolfo, "Procedimientos Administrativos - Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, anotada comentada", Ed. La Ley, Bs. As., 2003, T° I., págs. 216 y ss.



hechos, determina todas conductas positivas -llevar a cabo, poner en ejecución, establecer mecanismos, imponer medidas-, sin considerar la posibilidad de una conducta negativa o por omisión del ente público (art. 9º ley 19.549).

El legislador cuando quiso castigar la omisión estatal lo realizó de manera expresa; por caso, la ley 26.944 prevé la responsabilidad del Estado ante “*una actuación u omisión irregular de parte del Estado*” (art. 3º inc. d).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que la primera fuente de interpretación de las leyes es su letra y que, cuando esta no exige un esfuerzo para determinar su sentido, debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso contempladas por la regla ya que de otro modo podría arribarse a una interpretación que, sin declarar la inconstitucionalidad de la disposición legal, equivalga a prescindir de ella.<sup>[8]</sup>

3.- Los hechos que configuran las vías de hecho administrativas tienen por objeto una conducta -positiva- que además debe ser irregular; es decir, la vía de hecho administrativa es un hecho ilegítimo pero, en cuanto comportamiento material, hecho al fin.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que “*...la omisión no puede ser considerada una vía de hecho porque no hay una acción concreta que viole los derechos de los ciudadanos*”<sup>[9]</sup>

La doctrina considera que cuando la autoridad administrativa promueve acciones materiales restrictivas o cercenadoras de los derechos y garantías individuales sin una base

---

8. CSJN, Fallos: 338:488 y sus citas.

9.

CSJN, expte. “Asociación de Empresas de Transporte de Pasajeros c/ Ciudad de Buenos Aires”, 2007.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.

FEDERAL DE LA PLATA 4

que le de sustento legal suficiente, se está en presencia de una vía de hecho<sup>[10]</sup>, definida como “*el comportamiento material ilegítimo estatal que desconoce derechos o garantías constitucionales*”.<sup>[11]</sup>

Marienhoff sostiene que, para estar en presencia de una vía de hecho se requiere, ineludiblemente, la intervención de un funcionario público, mediante una acción material.<sup>[12]</sup> Las vías de hecho implican una violación grave y evidente de los derechos de los ciudadanos, y la omisión no se ajusta a esa definición.

Greco, dice que “*La vía de hecho consiste siempre en una operación práctica, en un comportamiento material realizado por la Administración Pública, y, consecuentemente, los actos administrativos considerados en forma independiente de su ejecución no pueden constituir vía de hecho*”.<sup>[13]</sup>

Para que se configure la llamada "vías de hecho de la Administración", ésta debe comportarse de modo tal que su obrar material traiga aparejado la restricción o el cercenamiento de algún derecho o garantía constitucional, situación que genera -como efecto primordial-, la ilicitud de dicho obrar administrativo, circunstancias que no lucen acreditadas en el expediente.

Según García de Entrerría, la omisión puede ser considerada una irregularidad o una falta administrativa, pero no una vía de hecho<sup>[14]</sup> en los términos pretendidos por la actora.

4.- En este contexto, en el caso no se advierte la existencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta producto de una actuación material del INSSJP-PAMI, que haya sido adoptada o concretada sin una decisión previa que la avale o una disposición legal o reglamentaria que le sirva de sustento.

---

10. Greco, Carlos M.: “*Vías de hecho administrativas*”, LL 1980C-1207.

11.

Balbín, Carlos F., “*Tratado de Derecho Administrativo*”, 2da. edición, Ed. La Ley, T° III, pág. 276.

12.

Marienhoff, Miguel S.: “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Ed. Abeledo-Perrot, Tomo II, pág. 217.

13. Greco, Carlos M., “*Vías de hecho administrativas*”, La Ley, 1980-C-1209.

14.

García de Entrerría, Eduardo, “*Curso de Derecho Administrativo*”. Ed. Thomson Reuters, 2013.



Debe tenerse en cuenta que el INSSJP-PAMI dictó las Resoluciones 2431/24 y 2537/24, de las que fueron expresamente excluidos los actores, y explicó que sólo "por única vez" deberán realizar un trámite web. A ese respecto, tampoco se advierte demostrada la ilegitimidad o arbitrariedad manifiesta de tal exigencia.

Asimismo, tampoco queda acreditada una conducta omisiva de parte del Pami, que pueda dar sustento a esta acción. En todo caso, lo planteado llevaría a tener que analizar situaciones particulares de los afiliados excombatientes en el circuito de compra de los medicamentos ante las farmacias adheridas, lo que excede el acotado marco de conocimiento de la acción de amparo incoada.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que *“La procedencia de una demanda de amparo requiere, entre otros requisitos, la alegación y demostración de que el demandante es titular del derecho que se invoca y que el acto contra el que se intenta la acción adolece de ilegalidad manifiesta. El incumplimiento de una u otra exigencia es bastante para decidir, sin más, la desestimación de las pretensiones del reclamante.”*<sup>[15]</sup>

Todo ello impone el rechazo de la presente demanda.

#### VI.- Costas

Dada la solución alcanzada, los vencimientos parciales y mutuos y lo novedoso del asunto, considero que las costas deben ser afrontadas por el orden causado (cfr. arts. 68 y cdtes CPCCN; 14 ley 16.986).

#### VII.- Honorarios

Atento el criterio sostenido por las tres Salas de la Cámara Federal de Apelaciones del circuito respecto a las pautas a utilizar para regular honorarios en los procesos de amparo, en general, y en los amparos de salud, en particular, y dejando a salvo mi opinión sobre el punto<sup>[16]</sup>, por economía procesal, a fin de evitar





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.

FEDERAL DE LA PLATA 4

dispendio jurisdiccional y de conformidad al mínimo legal establecido en los arts. 48 y cdtes. ley 27.423, se regulan los honorarios profesionales del Dr. Jerónimo Guerrero Iraola y de la Dra. Laurentina Alonso -patrocinantes de la actora- en la suma de pesos seiscientos sesenta y cuatro mil trescientos sesenta (\$664.360) -equivalentes a 10 UMAs- (cfr. Resol. SGA n° 3495/2024 CSJN), para cada uno -arts. 1°, 16 -incisos “b” a “g”-, 19, 48 y cdtes. ley arancelaria citada-, con más el 10% de aporte previsional ley 23.987 y la alícuota de IVA en caso de corresponder, a cargo de sus patrocinados.

Se hace saber a los profesionales intervinientes que deberán acreditar en autos, en el plazo de cinco días el pago de los aportes previsionales, conforme lo dispuesto por la Res. 484/10 del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación, una vez percibido el honorario.

Se aclara que dicho pago será definitivo y cancelatorio únicamente si se abona la cantidad de moneda de curso legal que resulte equivalente a la cantidad de UMAs aquí regulada, según su valor vigente al momento del pago (cfr. art. 51 ley 27.423).

Respecto a la representación letrada de la demandada, estese a las previsiones contenidas en el art. 2° de la ley 27.423.

Por ello;

Fallo:

1.- Rechazar la defensa de incompetencia territorial formulada por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados de la Nación (INSSJP-PAMI).

2.- Rechazar la acción intentada por el Centro de Ex Combatientes Islas Malvinas La Plata (CECIM) y el Centro de Veteranos Ex -combatientes Islas Malvinas (CEVECIM).

3.- Imponer las costas en el orden causado.



4.- Regular los honorarios profesionales conforme lo dispuesto en el considerando VII. de la presente.

Regístrese. Notifíquese.

**ALBERTO OSVALDO RECONDO**

**Juez Federal**

