



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e:

–I–

La Cámara Federal de Apelaciones de Paraná, en lo que aquí interesa, confirmó la sentencia que había hecho lugar a la acción de amparo y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad de la resolución CD 22/22 de la Obra Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (OSUNER) y le ordenó brindar las prestaciones de salud a las amparistas G.E.E. y M.I.A., sus grupos familiares y las personas por nacer, durante sus licencias de maternidad, sin cobro de aportes y contribuciones, así como reintegrar a Y.G. y R.M.C. el monto que se les hubiere retenido en tales conceptos, con más los intereses a tasa pasiva promedio del BCRA (fs. 66 y 79 del expediente electrónico, al que me referiré salvo aclaración en contrario).

En primer lugar, el *a quo* consideró que el amparo resulta la vía adecuada para la dilucidación del presente litigio, toda vez que a través suyo se procura atender situaciones particulares y en alguna medida excepcionales, en donde la urgencia del caso y el daño inexorable se manifiestan de forma patente.

Por otra parte, razonó que, si bien la obra social demandada posee un régimen legal particular, que la excluye del régimen de las leyes 23.660 y 23.661, no puede sustraerse de la normativa nacional e internacional aplicable en materia de salud y maternidad con base en reglamentos y decisiones unilaterales e incompatibles con los principios que emanan de aquella. Sostiene que admitir la posibilidad de que la accionada se desobligue por su sola voluntad, la colocaría en una situación jurídica de privilegio con respecto a los restantes agentes del sistema de salud y afectaría los derechos fundamentales de sus afiliados, comprometiendo la responsabilidad internacional del Estado. En ese sentido, concluyó que la normativa atacada por las amparistas resulta inconstitucional y manifiestamente injusta, poniendo a cargo de las afiliadas en estado de maternidad –situación de especial vulnerabilidad– la obligación de asumir no solo sus aportes sino también

los de su empleador, lo cual contradice todo el sistema legal de las asignaciones familiares y su naturaleza, prescripta en la ley 24.714, así como las pautas internacionales aplicables; extremo que habilitaría también, en el caso, la devolución de las sumas injustamente percibidas por la demandada.

–II–

Contra esa sentencia, OSUNER interpuso recurso extraordinario (fs. 80/91) que, contestado (fs. 93/96), fue concedido exclusivamente por la cuestión federal y denegado por la arbitrariedad (fs. 93).

En primer lugar, plantea que hay cuestión federal porque se discute la validez de un acto emanado de autoridad nacional (la resolución CD 22/22 de la OSUNER) según la interpretación dada a una serie de normas federales —especialmente, las leyes 24.741 y 24.714— y la decisión fue contraria a la pretensión que los recurrentes fundaron en ellas. Precisa que la decisión de la cámara violenta la autonomía universitaria (art. 75 inciso 19 CN), así como el ejercicio legítimo y legal del derecho de OSUNER de administrar su patrimonio, a la luz del ordenamiento legal que reglamenta, en el caso, el derecho de propiedad y la garantía de usar y disponer de ella (arts. 21, Estatuto de la OSUNER; 8, ley 24.741; 14, 17 y 19, CN).

Explica que OSUNER es una entidad de Derecho Público no Estatal (arts. 1, ley 24.741; y 1, Estatuto de la OSUNER), excluida del Sistema Nacional del Seguro de Salud (leyes 23.660 y 23.661), integrada por “todo el personal dependiente de la Universidad Nacional de Entre Ríos” (art. 4, ley 24.741; y 4, Estatuto de la OSUNER), cuyo patrimonio se conforma con el aporte de los empleados y la contribución de la Universidad y es administrado con base en los principios de solidaridad y mutualidad. Al respecto, señala que la realización de los aportes y contribuciones —el tres por ciento (3%) y el seis por ciento (6%), respectivamente, del salario de cada trabajador, calculado sobre la base de una jornada laboral completa— es condición indispensable para que los afiliados accedan



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

a las prestaciones de salud del PMO, sin que el hecho de encontrarse bajo un régimen de licencia especial sin goce de remuneraciones se hubiere instituido legalmente como una excepción, a esos efectos (arts. 4, párrafo final, y 6 del Estatuto de la OSUNER; y 8, ley 24.741). En esa línea, sostiene que, al resolver como lo hizo, la cámara desconoció los instrumentos legales en los que la resolución CD 22/22 se basa y priorizó el interés individual de las demandantes por sobre el colectivo de afiliados que contribuyó a la conformación del patrimonio social, pues hizo recaer sobre estos el costo relativo a una deficiente política estatal en materia de seguridad social respecto de la mujer gestante. Concluye que, en todo caso, es el Estado Nacional quien debe responder por ello.

Además, con base en la doctrina de la arbitrariedad de sentencias, cuestiona, en primer lugar, la vía intentada. En tal sentido, arguye que, al tratarse de una cuestión patrimonial que necesita mayor debate y prueba, el amparo no sería procedente. Por otra parte, afirma que no se trata de una derivación razonada del derecho vigente con adecuación a las circunstancias comprobadas de la causa. Expresa que dos de las amparistas se sometieron oportunamente al régimen estatuido por OSUNER, tal como en 50 años de vida de la UNER lo habrían hecho miles de mujeres docentes y no docentes.

–III–

Como se expresó, el *a quo* concedió la apelación extraordinaria únicamente en cuanto a la interpretación de normas federales y lo denegó en lo referido a la invocada causal de arbitrariedad, sin que la demandada interponga, a su respecto, recurso de queja. En consecuencia, la jurisdicción de la Corte Suprema ha quedado abierta sólo en la medida que la otorgó el tribunal de la instancia anterior (Fallos: 327:4201; “Lewinger”, por remisión al dictamen de esta Procuración General).

A mi modo de ver, el remedio federal intentado es formalmente admisible desde que se ha puesto en tela de juicio la validez y el

alcance de normas de carácter federal —leyes 24.714 y 24.741, Estatuto de la Obra Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos emanado del CS de la UNER y resolución reglamentaria 22/22 emitida por el CD de la OSUNER — y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido adversa a las pretensiones de la apelante (art. 14, incs. 1 y 3 de la ley 48; dictamen de esta Procuración General al que remitió la Corte Suprema en Fallos: 343:119, “Ministerio de Educación de la Nación”).

A su vez, en la tarea de establecer la inteligencia de normas federales, la Corte Suprema no está limitada por las posiciones de las partes o del tribunal apelado, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado, según la interpretación que rectamente le otorgue, sin necesidad de abordar todos los temas propuestos, sino aquéllos que sean conducentes para la correcta solución del caso (Fallos: 340:1269, “V. I., R.”; y dictamen de esta Procuración General en CCF 6973/2013/4/RH2, “Recurso Queja N° 4 - P., V. E. c/ Obra Social del Poder Judicial de la Nación s/ amparo de salud”, del 18 de diciembre de 2019).

–IV–

Ante todo, cabe destacar que no se encuentra controvertida la afiliación de las accionantes a la OSUNER en calidad de beneficiarias titulares, por tratarse de trabajadoras no docentes de la UNER, ni su condición —pasada o presente— de personas gestantes (v. art. 4, ley 24.741; art. 4 del Estatuto de la OSUNER; y documental agregada al escrito de inicio). Tampoco está en discusión que estas mujeres se encuentran legalmente impedidas de trabajar dentro de los 45 días anteriores y los 45 días posteriores al parto, período durante el cual gozan de una licencia especial sin percepción de haberes y cobran una asignación familiar por maternidad (cfr. art. 106, Convenio Colectivo de Trabajo personal de Apoyo y Servicios, homologado por decreto 366/06 PEN).



***Ministerio Público
Procuración General de la Nación***

En este marco, la cuestión federal consiste en determinar si resulta válida en términos constitucionales, la resolución CD 22/22 de OSUNER que exige a sus afiliadas el pago de los aportes y de las contribuciones patronales para mantener la cobertura de salud mientras dura la licencia especial por maternidad de 90 días.

Preliminarmente, es preciso señalar que la Ley 24.741 de Obras Sociales Universitarias dispone, en lo que aquí interesa, que las autoridades superiores, el personal docente y no docente de las universidades nacionales, así como sus grupos familiares primarios, son sus beneficiarios titulares; y que su patrimonio se integra, entre otros recursos, con una contribución de la universidad del seis por ciento (6 %) de las remuneraciones de sus empleados y un aporte a cargo de estos últimos del tres por ciento (3 %) de su sueldo, calculado sobre la base de la jornada laboral completa (arts. 4 y 8, incs. a y b, ley 24.741).

A su vez, el Estatuto de la OSUNER —aprobado por la Ordenanza N° 284 de la UNER, el 11/11/97, con las modificaciones introducidas por la Resolución “A” N° 005 de la OSUNER el 17/03/01— establece que es condición indispensable para el goce de los beneficios de la obra social que el agente y la universidad, en su calidad de empleador, realicen los aportes que legalmente correspondan y que, cuando por cualquier circunstancia la relación laboral subsista sin goce de remuneraciones, el afiliado puede optar por mantener ese carácter supeditado al cumplimiento de las obligaciones del aporte a su cargo y de la contribución del empleador (arts. 4, última parte, y 6, inc. a).

Específicamente, respecto de las afiliadas que se hallen en uso de licencia por maternidad, la resolución CD 22/22 de OSUNER exige el ingreso en forma directa y personal a OSUNER del importe resultante de la sumatoria del aporte personal más la contribución de la UNER, según cargo y dedicación de revista, mientras se prolongue la licencia (art. 1).

A los fines de dilucidar el asunto debatido, cabe recordar que la primera fuente de interpretación de las leyes es su letra y que, cuando ésta 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 (dictamen de esta Procuración General en FCT 2540/2022/CA1-CS1, “Eced, María Cristina Antonia c/ I.S.S.U.N.N.E. y otro s/ amparo ley 16.986”, del 7 de octubre de 2024; entre otros).

Así, tanto la ley 24.741 como el estatuto de la demandada —que remite a ella— autorizan de manera clara y expresa el cobro de aportes personales en un monto equivalente al 3% de la remuneración de cada empleado, lo que implica, por una parte, que ese porcentaje representa la porción o el coeficiente máximo que puede aplicarse sobre la base imponible y, por otro, que esa base está constituida por toda retribución que aquel percibiere por servicios ordinarios o extraordinarios prestados en relación de dependencia, cualquiera fuere la denominación que se le asigne (conf. art. 6, Ley 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones).

En esa línea, la asignación por maternidad que percibe la trabajadora durante su licencia es de naturaleza no remunerativa y consiste en el pago de una suma igual a la remuneración bruta —con excepción de las horas extras y el sueldo anual complementario— que la trabajadora hubiera debido percibir en su empleo, es decir, sin las deducciones que se efectúan por aportes jubilatorios u otras autorizadas por la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo (LCT), embargos y demás descuentos que legalmente correspondan. Además, no puede estar sujeta a gravámenes, ni ser enajenada o afectada a terceros por derecho alguno (arts. 4, 11 y 23, Ley 24.714 de Asignaciones Familiares; art. 1, Resol-2019-11-APN-SESS#MSYDS, esp. Anexo, Asignación por Maternidad, pto. 4; arts. 103 y ss., LCT; arts. 18 y 19, ley 23.660; arts. 6 y 9, ley 24.241; art. 6, decreto 1.668/12).



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

En tal sentido, interesa señalar que la categoría jurídica de aportes y contribuciones de la seguridad social y demás contribuciones obligatorias de carácter asistencial, como las que corresponde a las obras sociales, integran el género de los tributos a los efectos del principio de legalidad fiscal (Fallos: 331:1468, “Provincia de San Juan”), de modo que ninguna carga puede ser exigible sin la preexistencia de una disposición legal que determine los elementos esenciales que componen el tributo, es decir: el hecho imponible, la alícuota, los sujetos alcanzados y las exenciones; y ella debe ser restrictivamente aplicada (arts. 4, 17, 19 y 75, inc. 2, CN; Fallos: 329:59, “Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones S.A.”).

Así definido el contenido del marco legal que rige la actividad, la resolución cuestionada, al reglamentar aportes y contribuciones de seguridad social, debe atenerse a los claros y precisos límites establecidos por esa legislación. Esa Corte Suprema tiene reiteradamente dicho que la disposición reglamentaria en ningún supuesto puede desconocer o restringir irrazonablemente el derecho que regula ni subvertir su espíritu o finalidad, pues ello contraría el principio de jerarquía normativa y configura un exceso en el ejercicio de tales funciones (doct. de Fallos: 341:1625, “González Victorica”; y dictámenes de esta Procuración General en FCB 22477/2014/CS1, “G.M.S. y otro en representación de su hija c/ INSSJP - PAMI s/ afiliaciones”, del 3 de julio de 2018; FCR 11050512/2013/1/RH1, “V. I., R. c/ OSPJN s/ ordinario”, del 16 de agosto de 2016; y CCF 6973/2013/4/RH2, “P., V. E. c/ Obra Social del Poder Judicial de la Nación s/ amparo de salud”, del 18 de diciembre de 2019).

Bajo estos parámetros constitucionales estimo que la ley 24.741 no autoriza a la entidad recurrente a imponer a las personas trabajadoras gestantes aportes sobre la asignación por maternidad, pues ese cuerpo legal sólo autoriza aportes sobre las remuneraciones percibidas —art. 8, inc. b de la ley—, y la

referida asignación, según lo estipulado por la ley 24.714, tiene naturaleza no remuneratoria.

Tampoco la mencionada Ley de Obras Sociales Universitarias habilita a imponerles a las personas trabajadoras gestantes la integración de las contribuciones patronales de la UNER, pues, por un lado, no procede esa carga sobre rubros no remuneratorios —art.8, inc. a de la ley 24.741— y, por otro lado, dicha imposición transgrede el tope máximo de cargas que corresponden a los empleados de la universidad —art. 8, inc. b de la ley 24.741—.

De modo que, en mi entender, la reglamentación cuestionada carece de debido sustento legal y fue dictada en exceso de las atribuciones del organismo, por lo que resulta, en este aspecto, inconstitucional.

Por otra parte, y como consecuencia directa de lo anterior, tampoco procede condicionar el goce de los beneficios asistenciales de OSUNER a la integración de estos aportes y contribuciones sobre la asignación especial por maternidad. Si bien la entidad recurrente pretende justificar esa condición en su Estatuto, se trata, en las circunstancias del caso, de una imposición contraria a los términos de la ley 24.741, no sólo porque, como sostuve, dicha norma no autoriza a percibir esas cargas sociales, sino que además dispone que todo el personal docente y no docente de la universidad resulta beneficiario como miembro titular del servicio asistencial de la obra social universitaria (cfr. art. 4, inc. a de la norma) y esa membresía, así como el núcleo de derechos y deberes que conlleva, no cesa durante la licencia por maternidad de 90 días. En este período, si bien no se prestan tareas y no se percibe remuneración, no se interrumpe la relación de empleo público, y por ende tampoco el vínculo de afiliación con la entidad social.

Esta estricta interpretación de la normativa federal en juego es consistente con la protección constitucional reforzada de las personas gestantes en cuanto a la preservación de su empleo, sus ingresos y el acceso a la salud y, en



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

particular, a las prestaciones médicas, apoyos y cuidados relacionados al embarazo, al parto y al post parto (arts. 14 bis y 75, inc. 23, CN; v. esp. arts. 10, inc. 2, PIDESC; 11, inc. 2.b, CEDAW; Convenios sobre la protección de la maternidad, 1919 [núm. 3], sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 [núm. 111], y sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 [núm. 156], OIT, que tienen jerarquía suprallegal, de acuerdo con el art. 75, inc. 22, CN y doctrina de Fallos: 334:1387, considerando 7°; Ley 25.929 sobre prestaciones relacionadas con el embarazo, el trabajo de parto, el parto y el postparto; cfr. dictamen de esta Procuración General en S.C. R. 452, L. XLVII, “Ríos Zorrilla, Clara Elena c/ González, Graciela Aida y otro s/ Tribunal de Trabajo Doméstico”, del 11 de agosto de 2014; v. también Fallos: 343:15, “Internas de la Unidad n° 31 SPF”; y dictámenes de esta Procuración General en FLP 22011831/2005/CS1, “Esquivel, Roberto y otro c/ Estado Nacional –Ministerio de Salud y Acción Social y otros s/ Amparo Ley 16.986”, del 21 de diciembre de 2022, y CNT 39697/2013/1/RH1 “Recurso de queja n°1 – G.P.M.L. c/ Asociación Civil Hospital Alemán s/ despido”, del 15 de febrero de 2024.

Así, procede recordar que en el marco del sistema conformado por la Ley 23.660 de Obras Sociales y la Ley 23.661 del Sistema Nacional del Seguro de Salud, las obras sociales están obligadas a garantizar las prestaciones de salud y, en especial, el PMO, a los trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia que se encuentran atravesando un período de inactividad no mayor a tres (3) meses, sin percibir los correspondientes aportes y contribuciones (art. 10, ley 23.660). Ello incluye a la persona gestante mientras goza de la licencia especial por maternidad, en tanto que, si optare por quedar en situación de excedencia una vez finalizada aquella, podrá mantener su calidad de beneficiaria cumpliendo con las obligaciones del aporte a su cargo y de la contribución a cargo del empleador que establece esa ley (v. esp. art. 10, inc. g, ley 23.660).

La Corte Suprema sostuvo que en la actividad de las obras sociales ha de verse una proyección de los principios de seguridad social, a la que el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional confiere carácter integral e irrenunciable, que obliga a apreciar los conflictos originados por su funcionamiento con un criterio que no desatienda sus fines propios (Fallos 308:344, “Shiroma”, 334:1361, “Dupuy”; y dictamen de esta Procuración General en CCF 1783/2019/2/RH1, “Recurso de Queja n°2 – Q., E. S. c/ IOSFA s/ amparo de salud”, del 7 de noviembre de 2022). En esa línea, sostuvo que tales entes deberán adecuar su organización y financiamiento, entre otros, al principio de solidaridad, pues la seguridad social rebasa el cuadro de la justicia conmutativa que regula prestaciones interindividuales sobre la base de una igualdad estricta, para insertarse en el de la justicia social, cuya exigencia fundamental consiste en la obligación, de quienes forman parte de una determinada comunidad, de contribuir al mantenimiento y estabilidad del bien común propio de ella (Fallos: 344:223, “Y., G. N.; 343:1591, “Andrada”; y 337:966, “O.S. Pers. de la Construcción”, consid. 8° y 9°, y sus citas; y dictámenes de esta Procuración General en CCF 6216/2019/CS1, “Toscano, Elsa Beatriz c/ OSOCNA y otro s/ amparo de salud”, del 15 de febrero de 2024; FMP 4811/2021/CA1-CS1, “F.M.I. c/ ACA Salud Coop. de Prest. de Serv. Méd. Asi. LTDA. s/ Afiliaciones”, del 9 de noviembre de 2023; y CCF 2032/2012/CA2, “Conci, Santiago Alejandro c/ Obra Social del Poder Judicial de la Nación s/ amparo de salud”, del 19 de agosto de 2020; entre otros).

En suma, por lo expuesto, estimo que la resolución del Consejo Directivo de OSUNER —CD 22/22— que impone a las trabajadoras en goce de la licencia por maternidad de 90 días la integración de aportes y contribuciones sobre la asignación por maternidad como condición para la continuidad de la cobertura de salud, resulta inconstitucional.



***Ministerio Público
Procuración General de la Nación***

—V—

Por lo expuesto, opino que corresponde admitir formalmente el recurso y confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 31 de octubre de 2025.

ABRAMOVICH
COSARIN
Victor Ernesto

Firmado digitalmente
por ABRAMOVICH
COSARIN Victor Ernesto
Fecha: 2025.10.31
12:39:00 -03'00'