Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, ocho de julio de 2020.-

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que los antecedentes de la causa se encuentran adecuadamente reseñados en los puntos I, II y III del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, al que se remite por razones de brevedad.

2°) Que el Tribunal comparte los argumentos expuestos en los apartados IV y V, y la conclusión del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a los que corresponde remitir en razón de brevedad y con el propósito de evitar repeticiones innecesarias.

3°) Que, asimismo, es dable añadir que la competencia originaria de la Corte no puede ser pactada, ni siquiera cuando una de las partes sea una Provincia, toda vez que, por su raigambre constitucional, es de orden público (Fallos: 315:433, considerando 1° y 1902; 324:533) y, por ende, de carácter restrictivo, por lo que sólo procede en los casos expresamente establecidos en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional.

Por ello, en atención al estado de las presentes actuaciones se resuelve:

1) Habilitar días y horas inhábiles del día de la fecha exclusivamente a los fines del dictado de la presente sentencia.

2) De conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, declarar que la presente causa es ajena a la

competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

JUAN CARLOS MAQUEDA

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Parte actora: **Asociación Santiagueña de Prestadores de Hemodiálisis y Transplantes Renales (A.S.P.H.T.R.)**, representada por el **Dr. Juan Carlos Saavedra (letrado apoderado)**.

Parte demandada: **Estado Nacional - Agencia Nacional de Discapacidad**, representada por el **Dr. René Gustavo Hauteberque (letrado apoderado)**; y la **Provincia de Santiago del Estero (Ministerio de Salud - Unidad de Gestión Provincial del Programa Federal Incluir Salud (no presentada en autos)**.



ASOCIACION SANTIAGUEÑA DE PRESTADORES DE HEMODIALISIS Y TRANSPLANTES RENALES C/ ESTADO NACIONAL Y OTROS s/ amparo Ley 16.986.

FTU 12256/2019/CS1. (COMPETENCIA)

Procuración General de la Nación

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

- I -

A fs. 2/4, la Asociación Santiagueña de Prestadores de Hemodiálisis y Transplantes Renales (A.S.P.H.T.R.), con domicilio en la Provincia de Santiago del Estero, promovió acción de amparo —ante el Juzgado Federal de Santiago del Estero— contra el Estado Nacional (Secretaría General de la Presidencia), la Agencia Nacional de Discapacidad y la Provincia de Santiago del Estero (Ministerio de Salud - Unidad de Gestión Provincial del Programa Federal Incluir Salud) a fin de obtener que se dejaran sin efecto la resolución 637/19 de la Coordinadora de la Unidad de Gestión Provincial del Programa Federal Incluir Salud y los actos administrativos del organismo nacional financiador de dicho programa que fueron invocados como antecedentes de aquella resolución, en tanto —a su entender— impusieron condiciones ilegítimas y arbitrarias para la prestación del servicio de hemodiálisis, lo que provocaba un daño a la salud pública de la Nación, especialmente al sector social protegido por las leyes 22.853, 24.901 y 24.193, y vulneraba derechos y garantías consagrados por la Constitución Nacional, como los de trabajar y ejercer toda industria lícita (art. 14), de igualdad ante la ley (art. 16), de propiedad (art. 17), entre otros que mencionó; pidió que, en consecuencia, se ordenara al organismo público financiador, administrador o responsable del Programa Federal Incluir Salud que cumpliera con la obligación de garantizar la cobertura total de las prestaciones a favor de las personas protegidas por las leyes mencionadas, toda vez que los condicionamientos que contenían

los actos administrativos impugnados resultaban ilegítimos y arbitrarios y afectaban derechos fundamentales de las personas humanas y jurídicas involucradas (arts. 16, 31, 33, 42 y 75 —incs. 19, 22 y 23— de la Constitución Nacional, tratados internacionales con jerarquía constitucional y arts. 2°, 16, 18, 20, 21 y 33 de la Constitución provincial).

Fundó su legitimación activa en su calidad de asociación civil con personería jurídica cuyo estatuto la autorizaba a velar por los intereses de sus asociados en cuanto concernía a sus derechos en el ejercicio de la actividad profesional de su incumbencia y a representarlos en toda gestión administrativa y judicial referente a la prestación de los actos médicos frente a gremios laborales, obras sociales, organizaciones de medicina prepaga, etc.

A fs. 136/156, amplió la demanda en los términos del art. 331 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y pidió que también se declarara la nulidad de los arts. 1° y 2° de la resolución 453/18 de la Agencia Nacional de Discapacidad y de la adenda al Convenio Marco por ella aprobado, por considerar que imponía condiciones ilegítimas y arbitrarias para la prestación del servicio de hemodiálisis, en violación de los derechos y garantías que había enumerado en su presentación inicial.

Refirió que sus asociados eran centros médicos privados que prestaban el servicio de hemodiálisis —tratamiento ambulatorio de alta complejidad y de alto riesgo, según explicó— a pacientes afectados por insuficiencia renal crónica en el ámbito de la Provincia de Santiago del Estero, en el marco de lo dispuesto por la ley 22.853 (ley de hemodiálisis); entre ellos,

a pacientes beneficiarios de pensiones no contributivas, con cobertura del ex Programa Federal de Salud (PROFE), luego denominado Incluir Salud, que fue transferido a la órbita de la Agencia Nacional de Discapacidad mediante el decreto 160/18.

Mencionó que la prestación surgía de la derivación de los pacientes por parte de la Unidad Local de Gestión del PROFE que funciona en el ámbito del Ministerio de Salud de la Provincia de Santiago del Estero, organismo que debería abonar las facturas en un plazo no mayor de 60 días, aunque lo hacía a los 180 días.

Describió el procedimiento especial fijado para la prestación de diálisis, en el que intervenían la Unidad Local de Gestión del PROFE y la Agencia Nacional de Discapacidad, la que finalmente abonaba a la Asociación actora el importe de cada factura, y ésta le transfería el importe correspondiente a cada prestador.

En relación con la resolución 637/19 de la Coordinadora de la Unidad de Gestión Provincial del Programa Federal Incluir Salud, señaló que violentaba la ley 22.853 y su decreto reglamentario, y que resultaba contraria al principio constitucional de progresividad, arbitraria y discriminatoria, motivos por los cuales pidió que se declarara su nulidad.

Respecto de la resolución 453/18 de la Agencia Nacional de Discapacidad, explicó que, al modificar la cláusula novena del Convenio Marco suscripto el 25 de junio de 2018 por el Gobierno Nacional y la Provincia de Santiago del Estero (que disponía que las prestaciones de hemodiálisis no estaban incluidas en la cápita), discriminaba a los pacientes que padecían insuficiencia renal terminal crónica pues les otorgaba

una "pseudo cobertura" capitada a partir del día 91 de la primera diálisis, sin dar cobertura a los pacientes que iniciaban el tratamiento y hasta el día 90.

Indicó que, al transferir a la provincia la facultad de establecer el valor del módulo y de regular el valor y servicio de transporte de los pacientes, con la sugerencia como precios testigos de los utilizados por la obra social de la provincia "y/o" el PAMI —el que resultara de menor valor— tanto para el módulo como para el transporte, la resolución violaba las disposiciones de las leyes 22.853, 24.901 y 26.928.

Finalmente pidió, como medida cautelar, que: a) se ordenara a la Agencia Nacional de Discapacidad o a los responsables del Programa Federal Incluir Salud que aseguraran en tiempo y forma las erogaciones necesarias para garantizar la continuidad del servicio de hemodiálisis a los beneficiarios del programa que padecían insuficiencia renal crónica terminal; b) se suspendieran los efectos de los arts. 1° y 2° de la resolución 453/18 de la Agencia Nacional de Discapacidad y se ordenara a ésta que procediera a la cobertura integral de las prestaciones de hemodiálisis —incluido el traslado— a los beneficiarios de aquel programa que padecían la antedicha enfermedad, desde el primer día de tratamiento, como prestación fuera de cápita; c) se suspendieran los efectos de la resolución 637/19 de la Coordinadora de la Unidad de Gestión Provincial del Programa Federal Incluir Salud; d) se intimara a la Agencia Nacional de Discapacidad o al organismo nacional financiador del programa mencionado a presentar los comprobantes de pago de las facturas que adeudaba a los centros prestadores de Santiago del Estero asociados a la actora; e) que se pagaran las prestaciones

de manera directa por el organismo nacional, según lo dispuesto por la cláusula vigesimocuarta del Convenio Marco y el art. 7°, inc. e), de la ley 24.901; f) se garantizara el transporte a todos los pacientes por igual, sin distinción por la zona de residencia o por la cantidad de prestaciones, y se aplicara el valor del transporte según la resolución conjunta 4/19 de la Secretaría de Gobierno de Salud y la Agencia Nacional de Discapacidad.

- II -

A fs. 191/194, se presentó la Agencia Nacional de Discapacidad en respuesta al requerimiento que, a fs. 160, había efectuado el juez federal de Santiago del Estero en los términos del art. 4° de la ley 26.854, a fin de que la demandada informara sobre el interés público comprometido por la solicitud, se expidiera acerca de las condiciones de admisibilidad y procedencia de la medida solicitada y acompañara —en su caso— las constancias documentales que considerara pertinentes.

En esa oportunidad, y en cuanto aquí interesa, planteó la incompetencia territorial del juzgado federal interviniente con apoyo en el criterio que surgía de la sentencia del Tribunal publicada en Fallos: 315:1738, en virtud de que la Agencia Nacional de Discapacidad tenía asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Agregó que no se habían acreditado hechos acaecidos dentro del ámbito territorial del Juzgado Federal de Santiago del Estero, mientras que todos los antecedentes de la relación jurídica existente entre las partes habían tenido lugar en la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo,

señaló que en el convenio marco suscripto entre las partes se había acordado que cualquier controversia entre ellas sería sometida a los tribunales federales de la Capital Federal (cláusula vigésima primera: de la jurisdicción).

- III -

Luego de que, a fs. 197/199, la parte actora contestara el traslado de la incompetencia planteada, y previa intervención del fiscal federal (cuyo dictamen obra a fs. 201), el juez federal de Santiago del Estero resolvió declararse incompetente y remitir las actuaciones a V.E.

Para así decidir, tuvo en cuenta que el convenio marco suscripto entre la Agencia Nacional de Discapacidad y la Provincia de Santiago del Estero (Ministerio de Salud Pública) agregado a fs. 97/102 se refería a las prestaciones de hemodiálisis (cláusula novena 9.3) y, en su cláusula trigésima, se había acordado que, para el supuesto de controversias respecto de la interpretación de ese acuerdo, ambas partes se sometían a la jurisdicción originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, lo que implicaba que las partes voluntariamente habían prorrogado expresamente la competencia ante el Máximo Tribunal (v. fs. 203/204).

A fs. 209, se corre vista, por la competencia, a este Ministerio Público.

- IV -

El Tribunal ha reconocido la posibilidad de que la acción de amparo, de manera general, tramite en esta instancia, siempre que se verifiquen las hipótesis que surtan la

competencia originaria prevista en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional (reglamentados por el art. 24, inc. 1°, del decreto-ley 1285/58) porque, de otro modo, en tales controversias, quedarían sin protección los derechos de las partes en los supuestos contemplados por el art. 43 de la Constitución Nacional y por la ley 16.986 (Fallos: 312:640; 313:127 y 1062; y 322:1514).

Sentado lo expuesto, entiendo que el asunto radica en determinar si en el *sub examine* se configuran dichos requisitos.

Ante todo, corresponde señalar que, a los fines de dilucidar cuestiones de competencia, ha de estarse, en primer término, a los hechos que se relatan en el escrito de demanda y después, y sólo en la medida en que se adecue a ellas, al derecho que se invoca como fundamento de la pretensión, así como a la naturaleza jurídica de la relación existente entre las partes (Fallos: 328:73; 329:5514, entre muchos otros).

De tal exposición surge que la demandante promovió acción de amparo contra el Estado Nacional, la Agencia Nacional de Discapacidad y la Provincia de Santiago del Estero a fin de obtener que se dejen sin efecto: a) la resolución 637/19 de la Coordinadora de la Unidad de Gestión Provincial del Programa Federal Incluir Salud; b) los actos administrativos del organismo nacional financiador de dicho programa que fueron invocados como antecedentes de aquella resolución; y c) los arts. 1° y 2° de la resolución 453/18 de la Agencia Nacional de Discapacidad y la adenda al Convenio Marco por ella aprobado.

Cuestiona dichos actos administrativos nacionales y provinciales porque —a su entender— fijan condiciones ilegítimas y arbitrarias para la prestación del servicio de hemodiálisis,

situación que provoca un daño a la salud del sector social protegido por las leyes 22.853, 24.901 y 24.193, y vulnera derechos y garantías consagrados por la Constitución Nacional, como los de trabajar y ejercer toda industria lícita (art. 14), de igualdad ante la ley (art. 16), de propiedad (art. 17), entre otros.

Sentado lo anterior, cabe recordar que para que proceda la competencia originaria de la Corte establecida en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional y 24, inc. 1°, del decreto-ley 1285/58, en un juicio en que una provincia es parte, resulta necesario examinar, además, la materia sobre la que éste versa, es decir, que se trate de una causa de manifiesto contenido federal o de naturaleza civil, en cuyo último caso resulta esencial la distinta vecindad o nacionalidad de la contraria, quedando excluidos de dicha instancia aquellos procesos que se rigen por el derecho público local (Fallos: 324:533; 325:618, 747 y 3070, entre otros).

En tales condiciones, debo señalar que, a mi juicio, no se configuran en el *sub lite* las hipótesis que autorizan a declarar la instancia originaria del Tribunal cuando una provincia es parte, de conformidad con los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional y 24, inc. 1°), del decreto-ley 1285/58, toda vez que la cuestión en litigio no reviste naturaleza civil ni es predominantemente federal (Fallos: 323:3270).

Así lo pienso, puesto que en el pleito se reclama la tutela de los derechos a la salud, a trabajar y ejercer toda industria lícita, de igualdad ante la ley y de propiedad, garantías que no son exclusivamente federales sino concurrentes con el derecho público local por estar prevista en las

constituciones provinciales, tal como surge —en lo que al caso interesa— de los arts. 1°, 2°, 16, 18, 20, 21 y 33 de la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero.

Específicamente, en lo que se refiere a la pretensión de la actora de que se garantice la cobertura total de la prestación del servicio de hemodiálisis a los beneficiarios del Programa Incluir Salud afectados por insuficiencia renal crónica en el ámbito de la Provincia de Santiago del Estero, cabe señalar que ello, de acuerdo con lo dispuesto por los arts. 20 y 33 de la Constitución provincial, es responsabilidad primaria de esa jurisdicción.

Dicha responsabilidad primaria resulta reafirmada en las cláusulas primera y décimo primera del convenio suscripto entre la Agencia Nacional de Discapacidad y la Provincia de Santiago del Estero (Ministerio de Salud Pública). De acuerdo con la primera de ellas "LA PROVINCIA adhiere al Programa, conforme las normas, procedimientos y regulaciones que se desarrollan en el presente Convenio y en el Reglamento Operativo y Compromiso de Trabajo Periódico, resultando responsable de la gestión, auditoría y control de las prestaciones médicas a los beneficiarios del Programa residentes en el ámbito territorial de la Provincia de Santiago del Estero", mientras que en la restante se dispuso que "LA PROVINCIA desarrollará las obligaciones comprometidas originadas en el presente Convenio a través de la Unidad de Gestión Provincial (UGP). La UGP es responsable de la gestión, control y auditoría de las prestaciones brindadas a los beneficiarios inscriptos".

En consecuencia, entiendo que el pleito corresponde al conocimiento de los jueces provinciales, en tanto el respeto

del sistema federal y de las autonomías locales requiere que sean ellos los que intervengan en las causas en las que se ventilen asuntos de esa naturaleza, sin perjuicio de que las cuestiones federales que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del recurso extraordinario reglado por el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 311:1588 y 1597; 313:548; 323:3859 y sus citas).

- V -

Por otra parte, la acumulación subjetiva de pretensiones que intenta efectuar el actor contra la Provincia de Santiago del Estero, el Estado Nacional y la Agencia Nacional de Discapacidad resulta inadmisible, en tanto ninguno de ellos es aforado en forma autónoma a esta instancia (v. doctrina de Fallos: 329:2316, causa "Mendoza", cons. 11 y siguientes), ni existen, en principio, motivos suficientes para concluir que el litisconsorcio pasivo sea necesario, pues la relación jurídica que vincula a las partes en el pleito no es común e indivisible, como lo requiere el art. 89 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

En efecto, las diversas conductas a juzgar impiden concluir que los sujetos procesales pasivos estén legitimados sustancialmente en forma inescindible, de modo tal que la sentencia de mérito deba ser pronunciada indefectiblemente frente a todos ellos (v. causa P. 470, L. XLVI, Originario, "Pessino, Irma María y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ diligencias preliminares", sentencia del 6 de diciembre de 2011, consid 2° y su cita).

En consecuencia, el reclamo de la actora deberá ser formulado ante los tribunales que resulten competentes, cuya determinación surgirá según que se demande a la Provincia de Santiago del Estero, en cuyo caso al versar el pleito sobre una materia regida por el derecho público provincial será ante sus propios tribunales (arts. 121, 122 y 124 de la Constitución Nacional), o que se demande al Estado Nacional, a la Agencia Nacional de Discapacidad o a ambos conjuntamente, a quienes únicamente les corresponde litigar ante la jurisdicción federal (conf. arts. 116 de la Constitución Nacional, 2°, incs. 6 y 12, de la ley 48 y 111, inc. 5°, de la ley 1893).

- VI -

Finalmente, corresponde puntualizar que la disposición de la cláusula trigésima del convenio marco suscripto el 25 de junio de 2018 entre la Agencia Nacional de Discapacidad y la Provincia de Santiago del Estero (Ministerio de Salud Pública), agregado a fs. 97/102, en la que se apoyó el juez federal de Santiago del Estero para atribuir competencia a V.E. en instancia originaria para entender en la presente causa, sólo se aplica a quienes revisten la calidad de parte en dicho acuerdo, lo que no ocurre con la actora.

- VII -

En virtud de lo expuesto y dada la índole taxativa de la competencia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional y su imposibilidad de ser extendida, por persona o poder alguno, según el criterio adoptado por el Tribunal en el precedente *"Sojo"*, publicado en Fallos: 32:120, y reiterado en

Fallos: 270:78; 285:209; 302:63; 322:1514; 323:1854; 326:3642, entre muchos otros, opino que este proceso resulta ajeno a la competencia originaria de la Corte.

Buenos Aires, 20 de diciembre de 2019.

ES COPIA LAURA M. MONTI

ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación