

Procuración General de la Nación

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

-I-

La Defensora Pública Oficial ante la Cámara Federal y los juzgados de primera instancia de la Ciudad de Córdoba inicia acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional, ante el Juzgado Federal N° 1, contra el Estado Nacional y la mencionada provincia a fin de que se los condene a garantizar a los afiliados del Programa Federal de Salud (Profe-Incluir Salud), que residan en dicha circunscripción territorial, la cobertura integral, idónea, regular y oportuna allí contemplada, en condiciones dignas y equitativas de trato.

Señala que el Profe-Incluir Salud fue creado por el Gobierno Nacional, régimen al que adhirió la provincia demandada mediante la firma de un convenio, con el objeto de brindar atención médica a los beneficiarios de pensiones no contributivas. Relata que, actualmente, la Provincia de Córdoba cuenta con más de 70.000 beneficiarios de los cuales la mayoría padece alguna discapacidad, el resto son madres de más de siete hijos y pacientes con patologías especiales (esclerosis múltiple, artritis reumatoidea, hemofilia, entre otras afecciones).

Explica que el financiamiento del programa corresponde al Estado Nacional, mientras que la provincia es responsable de la implementación del plan dentro de su ámbito territorial.

Sin perjuicio de ello, denuncia reiterados incumplimientos en las prestaciones previstas en el citado régimen, siendo responsables los aquí demandados.

Indica que tal actitud vulnera el derecho a la salud de todos los afiliados, garantizado en la Constitución Nacional y provincial, así como también diversas garantías previstas en tratados internacionales que cuentan con jerarquía constitucional.

Asimismo, a fs. 213/215, solicita una medida cautelar por medio de la cual se brinde a las personas que allí enumera cobertura integral, adecuada y oportuna de salud en el Programa de Fibrosis Quística del Hospital Infantil Municipal de la Ciudad de Córdoba.

A fs. 139/145 se presenta la Provincia de Córdoba y, en lo que aquí interesa, plantea la incompetencia de la justicia federal para seguir entendiendo en autos.

Por su parte, el Estado Nacional, a fs. 158/165, opone excepciones de defecto legal y de falta de legitimación activa. Subsidiariamente evacua el informe circunstanciado del art. 8 de la ley 16.986.

A fs. 216, el juez federal se declaró incompetente y remitió las actuaciones a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por entender que el proceso correspondía a su instancia originaria. Por otro lado, denegó la medida solicitada.

Apelada dicha resolución, la Cámara Federal de Apelaciones (Secretaría Civil-Sala "B") confirmó el pronunciamiento anterior en cuanto había declarado la competencia originaria de V.E., lo revocó en la medida en que denegó la pretensión cautelar y, en consecuencia, concedió la cautelar solicitada por la Defensora Oficial.

A fs. 255 la Defensora Pública denuncia el incumplimiento parcial de la medida cautelar, solicita que se fijen astreintes

Procuración General de la Nación

y se giren los antecedentes al Fiscal Federal N° 1 a fin de acumularlos a una causa penal que individualiza, a lo que no se hace lugar a fs. 256.

A fs. 257 se corre vista, por la competencia, a este Ministerio Público.

-II-

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, el 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 y la Provincia de Córdoba a fin de que garanticen a los afiliados de Profe-Incluir Salud, que se domicilien en la citada provincia, la cobertura integral

de las prestaciones allí establecidas. Señaló que existe un incumplimiento del programa por parte de las demandadas, que afecta el derecho a la salud de aquéllos. Fundó su pretensión en los artículos 42 y 43 de la Constitución Nacional y en diversos tratados internacionales que cuentan con jerarquía constitucional.

Sentado lo anterior, debe señalarse que la materia y las personas constituyen dos categorías distintas de casos cuyo conocimiento atribuye la Constitución Nacional a la justicia federal (art. 116), y en uno u otro supuesto dicha jurisdicción no responde a un mismo concepto o fundamento, sino que en el primero lleva el propósito de afirmar atribuciones del gobierno federal en las causas relacionadas con la Constitución, tratados y leyes nacionales, así como las concernientes al almirantazgo y jurisdicción marítima, mientras que en el segundo procura asegurar, esencialmente, la imparcialidad de la decisión, la armonía nacional y las buenas relaciones con los países extranjeros (v. doctrina de Fallos: 330:4234; 331:1312, entre otros).

Es mi parecer que en el *sub lite* la materia en debate no es competencia de la justicia federal, toda vez que en el pleito se reclama la tutela del derecho a la salud, garantía que no es exclusivamente federal sino concurrente con el derecho público local por estar prevista en las constituciones provinciales, tal como surge —en lo que al caso interesa— de los arts. 19 y 59 de la Constitución de la Provincia de Córdoba.

Por su parte, al haber sido demandado también el Estado Nacional, es preciso recordar que para que proceda la competencia originaria *ratione personae* resulta ineludible

Procuración General de la Nación

examinar si la Nación o una entidad nacional y la provincia participan nominalmente en el pleito -ya sea como actores, demandados o terceros- y sustancialmente, es decir, que tengan en el litigio un interés directo, de tal manera que la sentencia que se dicte les resulte obligatoria (Fallos: 311:879 y 1822; 312:1227 y 1457; 313:144; 314:508; 322:1511 y 2105; 330:4804, entre muchos otros).

Esa calidad de parte conlleva la necesidad de que el Estado Nacional, en el caso, sea titular de la relación jurídica sustancial en que se sustenta la pretensión, lo que debe surgir, en forma manifiesta, de la realidad jurídica, más allá de la voluntad de los litigantes en sus expresiones formales, pues lo contrario importaría dejar librado al resorte de éstos la determinación de tal instancia (Fallos: 321:2751; 322:2370; 326:1530 y sentencia in re C. 1611, L. XLIII, Originario "Central Térmica Sorrento S.A. c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ acción meramente declarativa de certeza", del 24 de junio de 2008).

En mérito a lo señalado, entiendo que ese requisito, *prima facie* y dentro del limitado marco cognoscitivo propio de la cuestión en examen, no se encuentra cumplido en autos.

En efecto, de acuerdo a lo reseñado anteriormente, se desprende que la pretensión de la actora tiene por objeto obtener que las personas individualizadas en la demanda y todos los beneficiarios de pensiones no contributivas en la provincia reciban determinadas prestaciones de salud lo que, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Provincial, ya citada, es de responsabilidad primaria de la provincia.

Dicha responsabilidad primaria resulta reafirmada en las cláusulas primera y décimo primera del convenio suscripto entre el Ministerio de Salud de la Nación y la Provincia de Córdoba. De acuerdo a 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, con el fin de brindar atención médica integral a los beneficiarios de pensiones no contributivas residentes en el ámbito territorial de la Provincia de Córdoba ..."*, mientras que por la segunda se estipula que *"la Provincia desarrollará las obligaciones comprendidas originadas en el presente convenio a través de la Unidad de Gestión Provincial (UGP). La UGP es responsable de la gestión y el control de la atención médico integral prestada a los beneficiarios inscriptos ..."*.

Por lo tanto, no es válido colegir que el Estado Nacional posea la calidad de parte, según la doctrina del Tribunal, dado que no se advierte que tenga un interés directo en el juicio ni que integre la relación jurídica sustancial que da origen a este pleito, de forma tal que la sentencia que se dicte le resulte obligatoria.

A lo expuesto no obsta lo estipulado en el convenio de fs. 3/14 (cláusula 31^a) en cuanto a que todas las controversias respecto a su interpretación se someten a la jurisdicción originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, pues esa cláusula no resulta aplicable a la discusión planteada, ya que no se trata de un conflicto entre las partes de aquél -es decir, entre el Estado Nacional y la Provincia de Córdoba- a lo que se suma que la competencia originaria de la Corte, por ser de raigambre constitucional, es de naturaleza restrictiva y, por

Procuración General de la Nación

consiguiente, insusceptible de extenderse a otros casos no previstos (Fallos: 314:94, 318:1837, 323:1854, entre otros).

Finalmente, y habida cuenta de que la Defensora Pública actora invoca, aunque genéricamente (fs. 67), el deber del Estado Nacional de proveer a la salud pública conforme a la Constitución Nacional y los tratados internacionales que cita, ello no suscita tampoco la competencia originaria de la Corte. En efecto, la eventual acumulación de pretensiones no justifica esta competencia ya que, en este caso, de considerarse que ambas personas son responsables (la Nación y la provincia), las pretensiones respectivas deben promoverse en las jurisdicciones que correspondiesen según la persona que, en uno u otro caso, se optare por demandar: ante la justicia federal de serlo el Estado Nacional, o ante los tribunales locales en caso de emplazarse a la provincia (Fallos: 329:2911).

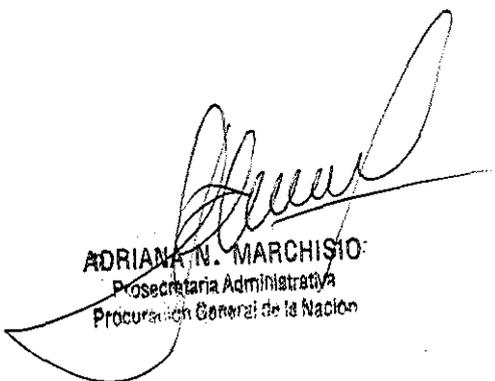
-III-

Por lo expuesto, entiendo que la causa es ajena a la competencia originaria de la Corte.

Buenos Aires, 20 de mayo de 2015.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA N. MARCHISIO
Prosecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación