

DAVID, CLAUDIO RAUL ESTEBAN C/ AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD Y OTRO s/ cobro de pesos / sumas de dinero.



**Ministerio Público**

**Procuración General de la Nación**

**MONTI**  
**Laura**  
**Merced**  
**es**

Firmado digitalmente por MONTI Laura Mercedes  
Fecha: 2024.04.17 12:21:32 -03'00'

S u p r e m a    C o r t e :

- I -

Claudio Raúl Esteban David, con domicilio real en la Ciudad de Paraná, Provincia de Entre Ríos, dedicado a la venta de productos farmacéuticos (al momento de los hechos que relata), bajo la denominación comercial "VI FARMA" y en su carácter de proveedor de la provincia, promovió proceso ordinario por cumplimiento contractual y cobro de pesos, ante el Juzgado Federal de Paraná N° 2, contra la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) y la Provincia de Entre Ríos (U.G.P. Entre Ríos-Programa Federal Incluir Salud-Ministerio de Salud de la Provincia de Entre Ríos), por una suma de pesos o lo que en más o en menos resulte de las probanzas de autos, con más sus intereses desde la fecha de la mora hasta su efectivo pago y los gastos en los que la actora tuvo que incurrir en virtud de procurar el cumplimiento compulsivo de las obligaciones y a los efectos de formular su reclamo, con costas a su cargo.

Señaló que su reclamo se suscita en el marco del "Programa Federal Incluir Salud", creado en 2011 mediante resolución del Ministerio de Salud de la Nación 1862/2011, con el objeto de financiar la red sanitaria de las provincias y brindar cobertura médica integral a los titulares de Pensiones Nacionales no Contributivas que no cuenten con algún tipo de cobertura de servicios de salud.

Indicó que, para estructurar el funcionamiento de este programa y dotarlo de mayor eficiencia, el Ministerio de Salud de la Nación (en adelante MSN) encomendó a las provincias que voluntariamente adhieran al programa, la atención integral de los beneficiarios que sean residentes en su ámbito geográfico, estableciendo que el MSN transferiría a las jurisdicciones provinciales los recursos financieros para la atención médica de los beneficiarios del programa y así las provincias podrían cumplir sus deberes.

A los fines de regular la relación y las obligaciones que se deriven del programa, se aprobó el modelo de convenio marco (incluido como "anexo III" en la resolución 1862/2011) que fue suscripto entre el MSN y las distintas provincias que adhirieron al programa, en el cual se dispuso que el MSN reembolsaría a las provincias los costos en que éstas incurran para la prestación de servicios de salud de los beneficiarios del programa.

En el ámbito de estas licitaciones, el actor dijo que resultó adjudicatario en diversas ocasiones en el período que va desde diciembre de 2017 hasta mediados de 2018, durante el cual entregó un total de 498 dosis de "FACTOR VIII" a los hospitales y centros de salud de la provincia, el cual es un factor anti hemofílico y, por lo tanto, conforme a la resolución 1862/2011, es una prestación no incluida en la cápita, resultando de aplicación el art. 9.1. que establece que por la cobertura de las prestaciones de hemodiálisis el MSN (hoy ANDIS) se reserva la facultad de abonar en forma directa, por cuenta y orden de la provincia y a su pedido, a los prestadores de hemodiálisis,

DAVID, CLAUDIO RAUL ESTEBAN C/ AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD Y OTRO s/ cobro de pesos / sumas de dinero.



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

debiendo la provincia remitir las pertinentes facturas mensuales debidamente conformadas.

Manifestó que estas facturas nunca le fueron abonadas por el Ministerio de Salud de la Provincia.

En efecto, mencionó que por el decreto 698/17 se creó la ANDIS, como organismo de carácter descentralizado que cuenta con autarquía económica, financiera y personería jurídica propia, en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, encargado del diseño, coordinación y ejecución general de las políticas públicas en materia de discapacidad, la elaboración y ejecución de acciones tendientes a promover el pleno ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad y la conducción del proceso de otorgamiento de las pensiones por invalidez y las emergentes de las leyes 25.869 y 26.928 en todo el territorio nacional.

En este sentido, mediante el decreto 160/18, el Poder Ejecutivo Nacional transfirió al ámbito de la ANDIS el Programa Federal de Salud "Incluir Salud", estableciendo que los convenios suscriptos por el MSN y sus unidades dependientes con cualquier jurisdicción, organismos y unidades estatales y cuyo contenido tenga relación con las competencias transferidas desde el Programa Federal de Salud "Incluir Salud" a la ANDIS, mantendrían plena vigencia, entendiéndose transferidas a ésta todas las facultades, obligaciones y competencias establecidas en dichos acuerdos.

Por lo que la ANDIS continuó con la asistencia financiera a las provincias adheridas (actualmente son todas las provincias), las cuales administran los fondos mediante las Unidades de Gestión Provincial (U.G.P.), para brindar servicios de salud a las personas afiliadas a través de la red pública de prestadores y garantizar que todas las personas titulares de la Pensión no Contributiva (PNC) puedan acceder a una atención de calidad independientemente de donde vivan.

En cuanto a la U.G.P. Entre Ríos-Programa Federal Incluir Salud, señaló que, al ser un organismo dependiente del Ministerio de Salud provincial, es la Provincia de Entre Ríos la responsable por sus incumplimientos respecto al funcionamiento y a la administración y ejecución del programa, y por ser a nombre de quien se emitieron las correspondientes facturas electrónicas por la suma total aquí reclamada.

En razón de todo ello, concluyó que la falta de pago en tiempo y forma al proveedor en el marco del programa es una responsabilidad directa tanto de la ANDIS como de la Provincia de Entre Ríos a través del Ministerio de Salud provincial y de la U.G.P. en cuestión, siendo inoponibles al proveedor los incumplimientos existentes entre ellas en sus relaciones internas. En su caso, tendrán derecho a iniciar oportunamente las acciones de repetición que estimen pertinentes.

A fs. 147, el juez federal se declaró incompetente en razón de haber sido demandada una provincia y corresponder la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en disidencia con los fundamentos del fiscal de fs. 144/145.



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

A fs. 148, se corre vista del expediente digital por la competencia, a esta Procuración General.

- II -

Ante todo, es dable señalar que no resulta prematura la declaración de incompetencia que efectuó oportunamente —a mi juicio— el juez federal el 19 de diciembre de 2021. En efecto, ello es así en virtud de los fundamentos expuestos en el dictamen de este Ministerio Público del 20 de julio de 2006 *in re* A.373, XLII., Originario "A.F.I.P. c/ Neuquén, Provincia del s/ejecución fiscal", publicado en Fallos: 331:793, a los que me remito *brevitatis causae*.

- III -

Corresponde advertir 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).

Asimismo, 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. 10, 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 excluidos vecindad o de dicha 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. 10), del decreta-ley 1285/58, toda vez que la cuestión en litigio no reviste naturaleza civil ni es predominantemente federal (Fallos: 323:3270).

En efecto, así lo creo puesto que, en el pleito, según se desprende de los términos de la demanda —a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, según los arts. 4° y 5° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:1239 y 2230—, la relación jurídica que dio origen a las facturas cuyo pago se intenta obtener es de naturaleza administrativa, en tanto se trata de contratos destinados a la provisión de medicamentos para hospitales y centros de salud públicos, en los que la provincia actuó en su carácter de poder administrador y en uso de facultades propias según los arts. 121 a 124 de la Constitución Nacional, lo que determina que sean los jueces locales los que tengan a su cargo el conocimiento y la decisión de tales cuestiones (conf. pronunciamiento *in re* I. 423. XLI. Originario, "Intense Life S.A. c/ Tierra del Fuego, Provincia de-Secretaría de Salud Pública- s/ cobro de sumas de dinero",

DAVID, CLAUDIO RAUL ESTEBAN C/ AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD Y OTRO s/ cobro de pesos / sumas de dinero.



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

del 20 de febrero de 2007, y dictámenes de este Ministerio Público *in re* S. 20. XLII. Originario, "Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires- Hospital Italiano c/ Chubut, Provincia del s/ incumplimiento de prestación de obra social", del 8 de septiembre de 2006, con sentencia del 20 de febrero de 2007, y S.C., C. 183; L. XLIII, "Cubas, Marcelo c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ cobro de pesos", del 23 de marzo de 2007, con sentencia del 26 de junio de ese año).

Tampoco procede la competencia originaria *ratione personae*, ya que la acumulación subjetiva de pretensiones que intenta efectuar el actor contra la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) y la Provincia de Entre Ríos (U.G.P. Entre Ríos-Programa Federal Incluir Salud-Ministerio de Salud de la Provincia de Entre Ríos), es inadmisibles, toda vez que ninguna de las partes que conforman el litisconsorcio pasivo resulta aforada en forma autónoma a esta instancia, ni existen motivos suficientes, a mi modo de ver, para concluir que dicho litisconsorcio pasivo sea necesario, según el art. 89 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (conf. doctrina *in re* "Mendoza, Beatriz", Fallos: 329:2316, cons. 16 y siguientes, "Rebull", Fallos: 329:2911 y FTU 12256/2019/CS1, Originario, "Asociación Santiagueña de Prestadores de Hemodiálisis y Transplantes Renales c/ Estado Nacional y otros s/ amparo (ley 16.986)", dictamen del 30 de diciembre de 2019, con sentencia del 8 de julio de 2020).

La solución propuesta tiene respaldo en el respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales, que exige que sean los magistrados locales los que intervengan en las causas en que se ventilen asuntos de esa naturaleza, sin perjuicio de que las cuestiones de índole federal que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del recurso extraordinario regulado por el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 314:620 y 810; 318:2534 y 2551; 324:2069; 325:3070).

En razón de lo expuesto, es mi parecer que el actor deberá interponer sus pretensiones ante el fuero que corresponda en cada caso según la persona que se optare por demandar: ante los propios tribunales locales de emplazarse a la Provincia de Entre Ríos (arts. 5º, 121 y siguientes de la Constitución Nacional), y ante la justicia federal de hacerlo contra la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) (art. 116 de la Ley Fundamental).

Buenos Aires, de abril de 2024.