

Provincia de Córdoba



*Poder Judicial
Fiscalía General*



CONFIRMADO POR TSJ, AUTO N° 3 DEL 18/02/2019

DICTAMEN E N° 961

**AUTOS: “PEREYRA, HECTOR
RUBEN C/ ADMINISTRACIÓN
PROVINCIAL DEL SEGURO DE
SALUD (APROSS) – AMPARO”
(EXPTE. N° 7528594)**

Excmo. Tribunal Superior de Justicia:

I. VE ha corrido vista a este Ministerio Público (fs. 39) del conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Familia de 2° Nominación, Secretaría N° 4 de la ciudad de Villa María, y la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia y Contencioso Administrativo de la misma ciudad, ambos de la Provincia de Córdoba.

II. Antecedentes de la causa

El Sr. Héctor Rubén Pereyra entabló acción de amparo en contra de la Apross a fin de obtener por parte de aquella la cobertura integral al 100% del tratamiento indicado por su médico y detallado en la demanda (fs. 11) como consecuencia de padecer Alzheimer, síndrome demencial neurodegenerativo de varios años de evolución.

Interpuesta la acción, el trámite fue asignado al Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Familia de 2°

Nominación, Secretaría N° 4 de la ciudad de Villa María, cuyo titular, en la primera oportunidad procesal que tuvo, decidió no avocarse y remitir los autos para su tramitación a la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia y Contencioso Administrativo, atento lo dispuesto por el art. 4 bis de la Ley N° 4915.

Recibidos los autos por la cámara, ésta dictó un auto rechazando la atribución de competencia material en lo contencioso administrativo efectuada por el juzgado remitente, y dispuso la devolución de la causa a dicho tribunal (fs. 20/23). Fundó su negativa en argumentos basados en la garantía constitucional del juez natural (art. 18, CN); en que el art. 4 bis de la Ley N° 4915 que establece la competencia contencioso administrativa en los amparos interpuestos en contra del Estado Provincial debe ser interpretado conforme a la doctrina y jurisprudencia imperante; que según la doctrina judicial del Tribunal Superior de Justicia, no se aplica tal mandato legal cuando se trata de una relación eminentemente privada cuyo ámbito de regulación corresponde al Derecho Civil y Comercial y al Derecho de Consumo pues la materia excede la competencia propia del fuero Contencioso Administrativo en atención a su especialidad; que en el presente caso, donde el amparista pide la cobertura integral de un tratamiento de salud, al ser un amparo contra una obra social fundada en tal derecho, la materia es absolutamente extraña al ámbito de actuación material asignado a la cámara en cuanto a su competencia en lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con la doctrina del TSJ.

Regresados los autos al juzgado de origen, mediante proveído de fs. 28 su titular insistió en su postura originaria, tras lo cual quedó configurada la cuestión negativa de competencia y elevó las actuaciones al Tribunal Superior de Justicia por ser el órgano superior común. Sin perjuicio de ello, se pronunció sobre la medida cautelar a la que no hizo lugar (fs. 31/32). Ésta fue apelada por el amparista (fs. 35), recurso que fue denegado por falta de fundamentación (fs. 37).



Radicados los autos ante el Tribunal Superior de Justicia a fin de resolver la contienda de competencia, VE corrió traslado a esta Fiscalía General.

III. La legitimación de este Ministerio Público para intervenir en estas actuaciones está dada por la Constitución de la Provincia de Córdoba (artículo 172, inc. 2) y por la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal N° 7826 (artículo 9 inc. 2 y artículo 16 inc. 3), pues tiene a su cargo la custodia de la jurisdicción y competencia de los Tribunales Provinciales.

IV. Opinión de la Fiscalía General

Surge del relato que antecede que se ha suscitado una contienda negativa de competencia entre órganos jurisdiccionales de la misma sede pero con distinta competencia jerárquica, el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Familia de 2° Nominación, Secretaría N° 4, y la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia y Contencioso Administrativo de la misma ciudad, ambos de la ciudad de Villa María, Provincia de Córdoba.

El conflicto radica en resolver cuál es el tribunal que debe intervenir en el presente trámite de amparo entablado en contra de la obra social provincial Apress, en donde se persigue la cobertura integral de un tratamiento médico prescripto por la patología de Alzheimer con síndrome demencial neurodegenerativo, esto es, si el juez con competencia en lo civil o el juez con competencia en lo contencioso administrativo conforme el art. 4 bis de la Ley Provincial de Amparo, que en la sede judicial de Villa María es una Cámara de Apelaciones. Ello habilita la intervención de VE como superior común de dichos órganos jurisdiccionales, en los términos del art. 165 inc. 1 "b" de la

Constitución de la Provincia.

La cuestión principal que se pretende traer a conocimiento del juez versa sobre la cobertura integral del tratamiento de salud prescripto por un médico al amparista, por parte de Aprozess que es la obra social y la administración del seguro de salud de la Provincia de Córdoba

En primer lugar, cabe referir que a la acción amparo interpuesta le resulta aplicable la Ley Provincial de Amparo N° 4915.

Dicho cuerpo legal fue modificado por la Ley N° 10249 que introdujo el art. 4 bis, el que luego de ser reformado por el art. 22 de la Ley N° 10323 quedó redactado de esta manera: “Será competente para conocer de la acción de amparo en contra de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de la Provincia de Córdoba, sus entidades autárquicas o descentralizadas, empresas del Estado, Sociedades del Estado y Sociedades de Economía Mixta, municipalidades y comunas, sus entidades descentralizadas, empresas del Estado, Sociedades del Estado y Sociedades de Economía Mixta, la Cámara en lo Contencioso Administrativo que esté de turno y, en las Circunscripciones del interior de la Provincia, las Cámaras Civiles y Comerciales de turno competentes en lo contencioso administrativo, en el lugar en que el acto se exteriorice o tuviere o pudiere tener efecto (...)”.

Es decir, el citado artículo 4 bis vino a estatuir la competencia del fuero contencioso administrativo cuando el sujeto pasivo de la acción de amparo sea una persona jurídica pública estatal provincial o municipal.

Se trata entonces de un fuero especializado en virtud de la naturaleza de la persona accionada, la que por su carácter de persona jurídica pública, provincial o municipal, precisa que los tribunales que juzguen los conflictos sometidos a su decisión por vía de amparo sean aquellos especializados en materia de derecho público, de acuerdo a las reglas propias del fuero contencioso administrativo.

En la exposición de Motivos dados en el Proyecto de Reforma de la Ley N° 4915, que luego devino en Ley N° 10249, se



manifestó: “Resulta necesario, en virtud de la naturaleza de la persona accionada, que los órganos judiciales que juzguen en los conflictos que se someten a su decisión por esta vía, sean aquellos especializados en materia de derecho público, con principios y criterios propios del fuero contencioso administrativo. A efectos de agilizar la tramitación se prevé la actuación unipersonal de los miembros de las Cámaras Contencioso Administrativas o Civiles y Comerciales, según el caso, situación que ya tiene su antecedente en el fuero del Trabajo de la Provincia”.

Razones de peso justifican considerar acertada la decisión de juzgar los amparos iniciados en contra de personas jurídicas públicas provinciales y municipales por tribunales con competencia en lo contencioso administrativo.

Se opina que ello resulta fundado, porque es de la propia naturaleza de la persona accionada de donde emana el carácter administrativo de la actividad que de ella derive y que eventualmente podría llegar a constituir una lesión, restricción, alteración o amenaza, actual o inminente, de las libertades, derechos y garantías del amparista.

Es que todo acto lesivo o restricción de derecho que derive de autoridad pública, contra el cual se dirige el amparo (art. 1, Ley N° 4915) y que en el ámbito de aplicación de la Ley N° 4915 va a ser provincial o municipal, importa un acto administrativo y por lo tanto, recae sobre materia administrativa. De ahí que el fuero contencioso administrativo resulte un ámbito propio y específico, especializado en Derecho Público, el cual permite analizar con mayor eficiencia el reclamo del amparista derivado del accionar de la administración, así como su eventual irregularidad.

Si el acto lesivo que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace con ilegalidad manifiesta las libertades, derechos y garantías de un amparista, deriva del accionar de la

administración y como tal constituye un acto administrativo, es atinado que el conflicto deba analizarse con reglas propias del fuero contencioso administrativo.

El TSJ tuvo oportunidad de manifestarse al respecto, en los precedentes “Mansilla” y “Farías” señalados por la Cámara de Apelaciones de Villa María. En el último caso nombrado, el Alto Cuerpo ratificó su postura asumida en “Mansilla” y sostuvo: “Los propios fundamentos del proyecto legislativo enviado por el Poder Ejecutivo con motivo de su sanción han ponderado la naturaleza de Derecho Público de la materia puesta en discusión a los fines de asignar competencia al fuero especializado en ella para juzgar las posibles controversias originadas con motivo del ejercicio de la administración pública. De modo que resulta necesario que exista una relación directa entre el contenido de la pretensión y la especialidad del fuero, a los fines de determinar la competencia atribuida a las cámaras contencioso administrativas por el artículo 4 bis de la ley de amparo” (Cfr. TSJ, Sala Electoral y de Competencia Originaria, Auto N° 122 del 14/11/2017 en “Farías, Cintia Anahí C/Banco de la Provincia de Córdoba – Amparo (Ley 4915) – Recurso de Apelación”).

Recientemente, en un caso en donde uno de los sujetos procesales era la Apross y el objeto del juicio residía en el derecho a la salud de los afiliados (concretamente, el derecho a las prestaciones médico anestesiológicas para aquellos), el mismo tribunal ha vuelto a insistir en su postura, confirmando que el artículo 4 bis de la Ley N° 4915, en cuanto asignó competencia al fuero contencioso administrativo respecto de las acciones de amparo interpuestas en contra de personas jurídicas públicas provinciales, no lo hizo considerando la calidad del sujeto demandado, sino la conveniencia en que los órganos judiciales que juzguen tales conflictos sean aquellos especializados en materia de derecho público, atento que la materia y el contenido de los derechos que se encuentran en juego determinan la necesidad de su juzgamiento conforme los principios y criterios propios de dicho fuero (Cfr. TSJ, Sala Electoral y de Competencia Originaria, Auto N° 87 del 01/11/2018 en “Administración Provincial de Seguros de Salud (APROSS) C/ Asociación de Anestesiología, Analgesia y Reanimación de Córdoba (ADAARC) – Amparo (Ley 4915) –

Provincia de Córdoba



Poder Judicial
Fiscalía General



Cuerpo de copias a los fines de la tramitación del recurso de apelación – Recurso de apelación - Expte. N° 3480542”. En el mismo precedente, manifestó que se trataba de una asignación objetiva de competencia y afirmó: “lo contemplado por el legislador a los fines de la atribución de competencia a la Cámara Contencioso Administrativa es el carácter de derecho público de la materia puesta en discusión (...) la cuestión debatida –la suspensión o interrupción de un servicio hospitalario esencial- repercute directamente sobre la salud pública de parte de la población, en tanto el conflicto de intereses pone en riesgo el derecho a la vida de los afiliados a la APROSS. Adviértase que el *a quo* ha valorado expresamente que, aun cuando el conflicto ha quedado reducido a una cuestión de estricta naturaleza patrimonial “los derechos y bienes jurídicos tutelados, que subyacen a este conflicto y que son de preferente tutela constitucional, trascienden el interés de las partes para afectar el derecho a la salud y a la vida del amplio universo de afiliados a la APROSS que carecen de autonomía de la libertad para elegir otros prestadores que no sean los autorizados por el sistema de cobertura médica asistencial de la Ley n.º 9277”.

Trasladando las pautas dadas por el TSJ en la jurisprudencia señalada, se extrae que a fin de verificar si la competencia corresponde a una cámara con competencia en lo contencioso administrativo, previamente debe determinarse si existe una relación directa entre el contenido de la pretensión y la especialidad del fuero.

Recuérdese que el objeto de la demanda está determinado por la solicitud que realiza el amparista de que se ordene a Apross la cobertura integral del tratamiento de salud prescripto por médico por padecer la enfermedad de Alzheimer con síndrome de demencia neurodegenerativa.

En este propósito y en base a los precedentes nombrados, esta Fiscalía General opina que en el caso, el amparo promovido tiene importantes puntos de contacto con el derecho público que se corresponden con el núcleo de la cuestión.

En primer lugar, el asunto de la cobertura de prestaciones médicas por parte de Apress claramente involucra cuestiones de derecho administrativo. La Administración Provincial del Seguro de la Salud es una entidad descentralizada del Estado Provincial creada por ley (LP N° 9277), y tiene como función organizar y administrar un seguro de salud para todos los habitantes de la Provincia de Córdoba. Su creación obedece a objetivos emanados de las propias Constituciones, tanto Nacional (art. 42 y conc.) como Provincial (art. 59).

Concretamente esta última, otorga protección al derecho a la salud en su art. 59 y coloca en cabeza del Estado Provincial el deber de garantizarlo mediante acciones y prestaciones, agregando que el sistema de salud se basa en la universalidad de la cobertura, con acciones integrales de promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud.

Por otra parte, estos deberes a cargo del Estado no eximen a las personas afiliadas a un plan asistencial de sujetarse al régimen de cobertura al que se han sometido y que en principio se circunscribe a ciertos valores y a una determinada nómina de prestadores.

Sobre este punto, hay que decir que todo lo relacionado a los aspectos prácticos y concretos de la discusión de si el afiliado tiene o no derecho a la cobertura de prestaciones de salud y medicamentos, es decir al régimen de cobertura propiamente dicho, está determinado tanto por la Ley 9277 como por resoluciones emanadas de Apress, que como tales y atento lo que regulan y la naturaleza de la entidad de la cual emanan, son normas de carácter administrativo.

A más de ello, a los fines de poder proceder a brindar la cobertura de las prestaciones requeridas por un afiliado, en Apress se pone en marcha un procedimiento interno de autorizaciones, licitaciones,

Provincia de Córdoba



*Poder Judicial
Fiscalía General*



aceptaciones de ofertas, adjudicaciones, compras de insumos, celebración de contratos con prestadores que para ser incorporados a la cartilla de la demandada transitan procedimientos administrativos y circuitos internos (conforme Resolución 140/17 de Apress).

No se discute que habrá cuestiones que serán regidas por normas de derecho civil e incluso de derecho de consumo. Pero ello no quita que lo principal del asunto -y en su mayoría- sea regido por leyes y normas de derecho administrativo, las cuales de ninguna manera se pueden obviar a fin de resolver el caso. Es que el asunto traído a debate, por la naturaleza de lo pretendido, no podría solucionarse aplicando únicamente normas de derecho privado. Piénsese que muchas de las cuestiones relacionadas con la cobertura de prestaciones y medicamentos involucran decisiones discrecionales por parte de la Apress como autoridad administrativa, algunas de las cuales recaen en su zona de reserva, de conformidad con las potestades que le otorga la Ley N° 9277 (las del art. 13 y 14 entre otras).

Por otra parte, las decisiones de Apress afectan a la totalidad de sus afiliados y repercuten en su derecho constitucional a la salud, lo que denota una cuestión que va más allá de intereses privados.

Entonces, la interpretación de principios y normas emergentes de la relación entre el afiliado y Apress corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, salvo excepcionalmente cuando algún aspecto esté regulado exclusivamente por el derecho civil, que no es lo que acontece en autos, todo de conformidad con el art. 4 bis de la Ley N° 4915 y los criterios dados por el TSJ en la jurisprudencia aludida.

A más de todo ello, en la ciudad de Córdoba son las cámaras contencioso administrativas las competentes para entender en los amparos como el presente, quienes actúan como tribunal de origen

en esa clase de acciones de consonancia con el art. 4 bis de la Ley N° 4915, sin que haya razones para adoptar distinto criterio en otras sedes judiciales.

V. En definitiva, no se advierten razones para apartarse de lo dispuesto por el art. 4 bis de la Ley N° 4915, por lo que atento encuadrar el caso en esa norma, la decisión del juzgado civil de declararse incompetente y remitir los autos a la Cámara Civil, Comercial y de Familia con competencia en lo Contencioso Administrativo resulta acertada.

VI. Tenga VE por evacuada la vista en los términos precedentes.

Fiscalía General, 20 de noviembre de 2018.