



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT. ADM.
DE SAN MARTIN 1

Expediente FSM 17108/2026

San Martín, de de 2026.

Por recibidas.

Sobre la competencia del Tribunal. **Autos.**

Y VISTA:

Esta causa caratulada “**Costa, Santiago Agustín c/ Programa Federal Incluir Salud y otro s/ Amparo Ley 16986**”, expediente **FSM 17108/2026** del registro del Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo N° 1, Secretaría N° 2 y,

CONSIDERANDO:

I.- Santiago Agustín Costa, en su carácter de Curador Oficial del Departamento Judicial de Gral. San Martín, promovió la presente acción de amparo contra Programa Federal "Incluir Salud" y al Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, asimismo al Ministerio de Salud de la Nación como responsable solidario con el fin de mantener la integridad de la salud de los beneficiarios discapacitados, evitando la interrupción del servicio prestacional y farmacológico que brinda el Programa Federal.

Relató los antecedentes del caso, señaló que sus representados resultan beneficiarios de “Incluir Salud – PROFE”, adjuntó aquella prueba instrumental relacionados con las afecciones que padece y manifestó haber efectuado los respectivos reclamos, sin obtener respuesta favorable.

Por otra parte, indicó que la tramitación de 203 expedientes individuales no solo colapsaría el servicio de justicia del Departamento Judicial de San Martín, sino que dilataría la respuesta urgente que el estado de salud de sus asistidos y/o representados exige [el colectivo concernido está compuesto de personas con capacidades diferentes reconocidas a través de los respectivos certificados expedidos según ley 22.431].



II.- La demanda fue iniciada ante el Juzgado de Ejecución Penal N° 1 del Departamento Judicial de San Martín, tribunal que se declaró incompetente, centralmente, por el hecho de que estaría demandado un organismo dependiente del Estado Nacional -ANDIS- lo que, en principio, determinaría la competencia federal (cfr. documental a despacho).

III.- Sabido es que para determinar la competencia de los tribunales corresponde tener en cuenta, en primer lugar, la exposición de los hechos que el actor hiciere en la demanda y subsidiariamente, en la medida que se ajuste a ellos, el derecho que invoca en fundamento de su acción (Fallos: 303: 1453; 305: 1172; 306: 328; 307: 505; 308: 830; 324: 3999; entre muchos otros).

En autos se persigue la provisión y/o cobertura de prestaciones institucionales o farmacológicas a cargo del ***Programa Incluir Salud (Ex PROFE)***, del cual los representados resultan afiliados.

Ahora bien, la puesta en funcionamiento y desarrollo del Programa Federal de Salud y los concretos cometidos asignados a las partes han sido ponderados por la jurisprudencia, en tanto el Ministerio de Salud de la Nación, a través de la Dirección Nacional de Prestaciones Médicas *“transfiere los recursos presupuestarios convenidos con las jurisdicciones provinciales, que son las que brindan inmediatamente las prestaciones médicas a los afiliados”* al sostener, en lo que aquí puntualmente interesa, que ese marco legal *“estableció que las obligaciones comprometidas por la provincia quedan a cargo de la UNIDAD DE GESTIÓN PROVINCIAL que es la responsable de la gestión y control de la atención médico integral prestada a los afiliados”* (vid. CFASM, Sala II, causa 51/2011, orden 9945 “Cardozo, Mario Ignacio c/ PROFE s/ amparo” del 24-2-11; Sala I, causa 1598/11 “Saavedra, Silvia Cristina c/ PROFE s/ amparo” del 22-9-11; este Juzgado, in re “Rodríguez, Ángel Daniel c/ PROFE s/ amparo”, expediente 119.760 del 23/12/2011, “Sánchez, Ramón Antonio – en representación de su madre Cristina Estela Van Gaez - c/ PROFE s/ amparo” del 6/5/2011; entre muchos otros).

IV.- Dicha cuestión no se ve alterada por el Decreto 160/2018, norma que oficializó el traspaso del Programa Federal de Salud a la órbita de





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT. ADM.
DE SAN MARTIN 1

la Agencia Nacional de Discapacidad [actualmente Secretaría Nacional de Discapacidad dependiente del Ministerio de Salud de la Nación, Dec. 942/2025], pues sigue siendo la provincia el sujeto obligado a cumplir con las prestaciones a los afiliados al programa.

Y ello es así porque la normativa determina *“las responsabilidades y alcance de las obligaciones de las provincias participantes”* y establece –de manera explícita- que el programa Incluir Salud *“asegurará [...] la asistencia médica a los beneficiarios [...] a través de los gobiernos de las jurisdicciones donde éstos residen”* (cfr. considerandos y art. 2º de la Resolución 1862/11 del Ministerio de Salud de la Nación); para ello el Ministerio Nacional financia los costos de atención de los beneficiarios a través de la transferencia a la provincia de: (a) una cápita básica por beneficiario para cubrir el acceso a los medicamentos y a las prestaciones de salud; (b) una cápita complementaria; y, (c) el reembolso de las prestaciones no incluidas en la cápita [como las prestaciones de discapacidad] que serán facturadas al Ministerio Nacional una vez realizado el pago al prestador (cfr. cláusula séptima, novena y décima del convenio marco aprobado por la Res. MS 1862/11).

En todos los casos, más allá del origen de los fondos del programa, es la provincia la que *“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 y el control de la atención médico integral prestada a los beneficiarios”* (cfr. cláusula decimoprimer) a través del sector público o con prestadores privados (cfr. cláusula decimosegunda); también es la provincia por intermedio de la UGP la que se *“obliga a dar cumplimiento a las mandas judiciales que le sean notificadas”* y quien *“ejecutará las acciones pertinentes para obligar a sus prestadores a remitirle [...] la instrumental [...] mediante la cual se acredite el cumplimiento de las medidas ordenadas. Para el supuesto de prestaciones continuas, deberá efectuar el seguimiento del caso”* (cfr. cláusula vigésima).

Así las cosas, corresponde a la autoridad judicial local entender en este proceso, interpretando lo atinente al marco legal interno que conforma el convenio suscripto y decreto local que lo avalara, tanto en su espíritu como en los efectos que la soberanía local ha querido darles. Como ha sostenido nuestro más Alto Tribunal en caso cuya doctrina deviene aplicable, tal



regulación ha pasado a integrar el plexo normativo local, circunstancia que impone su conocimiento y resolución por parte de los magistrados locales (cfr. CSJN in re “Papel Misionero” del 5/5/2009; el suscripto in re “Insfran, Alberto en representación de su hija Perla Marina Insfrán Ferreyra c/ PROFEBA – Minist. de Salud de Pcia. Bs. As. s/ Amparo” del 24/04/12 confirmado por la CSJN el 11/11/2012).

Sumo los precedentes del Alto Tribunal en orden a la competencia de la justicia local en casos análogos al presente (Fallos: 339:1831, “S., M.O.”; 340:628, “B, R.V.”; y 342:692, “P., M.L.” y **más recientemente:** Competencia FSM 27584/2025/CS1 M. L. en rep. de R., S. S. c/ Estado Nacional - Agencia Nacional de Discapacidad s/ prestaciones farmacológicas. Rta. **04/11/2025**).

En el mismo sentido se ha pronunciado la justicia provincial (CCASM, N° Q-3194-2012, “Bonaparte Humberto c/ PROFE y Provincia de Buenos Aires s/ Amparo s/ Queja” del 12/06/12), al señalar que *“la controversia aquí planteada se circunscribe a una invocada omisión del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires en la entrega de medicamentos; es decir, en el presunto incumplimiento de las obligaciones a su cargo en razón del PROFE para con uno de sus afiliados [...] Ello implica que el cuestionamiento del amparista se dirige únicamente contra una omisión de una autoridad local, circunstancia que trae aparejada la competencia de la justicia provincial (cfr. CSJN en la causa ‘Defensor Público del Distrito Judicial Sur Dr. Julián De Martino’, del 26/02/08 y arg. CSJN en causas S.497.XXXII ‘Sociedad Electro Comercial S.R.L. c. Corrientes, Provincia de y otro s/ cobro de pesos’ del 23/02/99; y M. 35XXXIV ‘Mariategui Usandizaga S.A.C.I.M.A.C. c. Neuquén, Provincia del y otro s/ ordinario’, del 14/10/03, e ‘Industrias Metalúrgicas Pescarmona Sociedad Anónima Industrial, Comercial y Financiera (IMPSA) c. Provincia de San Juan y otro (Estado Nacional), del 7/01/05); aspectos estos que exceden la controversia aquí planteada”*.

No obsta la solución que se adopta el hecho de haberse demandado al **Ministerio de Salud de la Nación y/o Agencia Nacional de Discapacidad** [actualmente Secretaría Nacional de Discapacidad]. Es que, para que alguien pueda ser tenido como parte resulta necesario que participe no sólo nominalmente en el pleito -como actor, demandado o tercero- sino





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT. ADM.
DE SAN MARTIN 1

sustancialmente, o sea, que tenga en el litigio un interés directo, de tal manera que la sentencia que se dicte le resulte obligatoria, debiendo surgir en forma manifiesta esa calidad de parte (Fallos 307:2049; 308:2621; 322:2370; 313:144, 314:508, 322: 1511 y 2105, entre otros). Este requisito está incumplido en la demanda respecto de la mencionada agencia, porque el objeto de la acción es claro y concreto en cuanto pretende el actor que, en su calidad de beneficiario al programa, se le provea cobertura integral de las prestaciones requeridas.

En este contexto, dada la naturaleza del proceso de amparo de salud y los términos en que se ha planteado la controversia, en el sub lite no se le puede reconocer a la Nación el carácter de titular de la relación jurídica en que se funda la pretensión, circunstancia que obsta a considerarlo parte sustancial en la *litis*. Porque **no hay “omisión” de parte del Estado Nacional, sino de la autoridad del estado** provincial, lo que se ve convalidado por el artículo 7° del decreto 160/2018 (cfr. dictamen del Procurador Fiscal al que remite la CSJN en autos CSJ 1540/2019/CS1, del 24-9-19). Luego la citación requerida no es necesaria para resolver sobre la pretensión deducida.

En la especie y actualmente, la **Dirección Provincial de Acceso e Inclusión en Salud, dependiente de la Subsecretaría de Atención y Cuidados Integrales en Salud de la provincia de Buenos Aires** “desarrollará las obligaciones de la **Unidad de Gestión Provincial (UGP)** en los términos del convenio celebrado el 31 de octubre de 2012, entre el Ministerio de Salud de la Nación y el Gobierno de la provincia de Buenos Aires, aprobado mediante Decreto N° 180/17E, de adhesión de la Provincia al Programa Federal de Salud **INCLUIR SALUD** aprobado por Resolución del Ministerio de Salud de la Nación N° 1862/11”, circunstancia que torna aplicable la referida doctrina al caso por ser la **autoridad local** la responsable y obligada al cumplimiento de las prestaciones a cargo del **Programa Incluir Salud** (cfr. Decreto provincial 856/2020).

Concretando, la justicia federal no se encuentra habilitada para entender en la cuestión porque [1] es **la provincia la obligada** a cumplir con la prestación y [2] es la **autoridad ejecutora provincial** contra quien se debe enderezar la acción; porque no se plasma omisión alguna de autoridad pública nacional y el Estado Nacional –Agencia Nacional de Discapacidad-, en lo que



aquí interesa, no es el sujeto ligado a la relación jurídica sustancial [acto u omisión] (doct. art. 43, C.N.).

Por todo lo expuesto, no corresponde la intervención del Estado Nacional - Ministerio de Salud y/o Agencia Nacional de Discapacidad en la presente demanda y, en consecuencia, no habré de aceptar la declinatoria de competencia y su atribución a esta jurisdicción, remitiendo en devolución las actuaciones al **Juzgado Provincial de Ejecución Penal N° 1 de esta Ciudad**, invitando a su titular a reconsiderar el criterio que sustentara o, para el supuesto de no compartir tal postura, dar por formalmente trabada la contienda negativa de competencia y elevar las actuaciones a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a fin que sea dicho Tribunal quien decida el Juez que debe entender en la causa (doct. art. 24, inc. 7°, del decreto -ley 1285/5), lo que **ASÍ SE DECIDE**.

V.- Respecto de la medida cautelar solicitada y con sustento en la regla de eficacia en la jurisdicción, corresponde privilegiar la premisa que postula que el juez competente es el que en mejores condiciones se encuentre para decidir al respecto, por lo que no corresponde su tratamiento (arts. 12 y 196, CPCC), lo que **ASÍ TAMBIÉN SE DECIDE**.

Regístrese, notifíquese por Secretaría al actor y al Ministerio Público Fiscal y a la Sra. Asesora de Menores, Publíquese (Ac. CSJN 10/2025). Oportunamente remítase, sirviendo la presente de atenta nota de estilo.

OSCAR ALBERTO PAPAVERO
JUEZ FEDERAL

