425

DICTAMEN N°.....

REF: **E6-2024-24348-Ae-** proyecto de decreto s/ aprobación nomenclador provincial para prestaciones de salud.

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO
DRA. MARÍA ALEJANDRA FERREYRA

A: MINISTERIO DE SALUD
DIRECCIÓN SECRETARÍA GENERAL
DRA. PISARELLO, ROCIO SOLANGE
SU DESPACHO

De mi consideración:

Accede la actuación de referencia a esta Asesoría General de Gobierno a efectos de emitir opinión respecto del proyecto de Decreto (e-parte 12) por el que se propicia aprobar el nomenclador provincial para prestaciones de salud, según se detalla en el Anexo I que forma parte del instrumento y autorizar a las autoridades jurisdiccionales a firmar convenios, aplicando los valores establecidos por el nomenclador provincial, el cual entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial.

I. Antecedentes: Del análisis de las presentes se observa la intervención de las áreas competentes. Así, se inician las actuaciones con la propuesta de implementación de un Nomenclador Provincial, elevada por la Dirección de Recupero de Gastos en Salud del Ministerio del área (e-parte 1) como consecuencia del dictado del Decreto Nacional N° 172/2024, con el objetivo de "*determinar un nomenclador aplicable a convenios con las obras sociales y a los efectos que fueren necesarios. Esta propuesta se elaboró realizando una comparación entre los valores del nomenclador nacional vigente (hasta el Decreto 172/2024) y los aplicados actualmente para la facturación en el sector privado provincial, de ello surgió la diferencia porcentual de valores. El porcentaje arrojado se aplicó para la actualización...*" y adjunta nomenclador (e-parte 2).

En e-parte 5 se agrega el visto bueno de la Dirección de Administración del Ministerio de Salud.

En e-partes 7 y 9 intervienen la Unidad de Asuntos Jurídicos y la Unidad Auditoría Interna sin formular objeciones a la medida.

En e-parte 10 se observa el visto bueno de la Subsecretaría de Coordinación Presupuestaria y Financiera del Ministerio.

En e-parte 12 se incorpora proyecto de decreto suscripto por la máxima autoridad del Ministerio de Salud, y las titulares de la Subsecretaría de Coordinación Presupuestaria y Financiera y de la Dirección de Recupero de Gastos en Salud de dicha cartera ministerial.

En e-parte 14 interviene Contaduría General informando que no existen apreciaciones técnicas que formular y en e-parte 15 interviene la Subsecretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Finanzas remitiendo para la continuidad del trámite.

II.- Marco Normativo: Expuestos los antecedentes en la forma que preceden, cabe mencionar que el marco normativo de la medida proyectada se encuentra comprendido por la Ley Provincial N° 3158-G de "Fondo de Recupero de Gastos" y su Decreto Reglamentario N° 877/21, la Ley N° 3969-A de Ministerios de la Provincia del Chaco y el Decreto N° 172/24 del Poder Ejecutivo Nacional.

Normativa Provincial: En primer lugar, la Ley N° 3158-G establece en el art. 1° que: "*Los servicios de los establecimientos sanitarios oficiales de la Provincia, serán gratuitos para todas aquellas personas que lo requieran y que no estén protegidas por obras sociales, mutuales para la salud, seguros de igual efecto y no se encuentren comprendidas entre los beneficiarios de leyes laborales que obliguen a sus empleadores a proveerles dicha atención. También serán gratuitos los servicios derivados de las acciones de promoción y protección de la salud y las destinadas a patologías determinadas por los programas especiales del Ministerio de Salud Pública.*"

Asimismo, en el art. 2° determina que: "*Las obras sociales, mutuales, empresas de medicina prepaga y otras entidades similares que ofrezcan y/o presten servicios de cobertura de riesgo de enfermedad humana y asistencia social, serán responsables como terceros pagadores, de los servicios que reciban sus beneficiarios en la red pública de atención. Esta obligación de pago se origina en el mismo momento que el efector público presta el servicio de salud, existan o no convenios previos, acordes con las normas establecidas por la autoridad de aplicación en la reglamentación de la presente.*"

A su vez, el art. 3º dispone: "*Las recaudaciones obtenidas al amparo de la presente ley, ingresarán a una cuenta especial denominada "Fondo de Recupero de Gastos en Salud...",* el que acorde el art. 5°: "*...estará integrado por los montos recuperados por atenciones y/o prestaciones de servicios de salud efectuados*

por los establecimientos públicos sanitarios de la Provincia... cuando las personas usuarias de los servicios mencionados se encuentren protegidas por la cobertura de obras sociales, mutuales para la salud, empresas de medicina prepaga y otras entidades similares o compañías de seguros."

Subsecuentemente, el art. 7° preceptúa que: "***El valor de las prestaciones por servicios de salud*** *a los que se refiere la presente ley, para las obras sociales, será el establecido en el nomenclador determinado por el Poder Ejecutivo Nacional, a través de las normas y procedimientos vigentes a la fecha de efectuarse las prestaciones, no obstante lo que por vía reglamentaria pudiere determinarse."*

Finalmente, la norma instaura expresamente en el art. **15 que será autoridad de aplicación el Ministerio de Salud Pública, actualmente denominado "Ministerio de Salud" conforme Ley N° 3969-A.**

Siguiendo la misma línea, el Decreto Reglamentario N° 877/21 en el art. 15 expresa que *"...la autoridad de aplicación de la presente Ley será el Ministerio de Salud Pública, a través de la Subsecretaría de Coordinación Presupuestaria y Financiera".* Al mismo tiempo, la RES-2023-11-6-101 del Ministerio de Salud de fecha 18 de diciembre de 2023- que establece las dependencias jerárquicas y funcionales del Ministerio-, detalla que la "Dirección de Recupero de Gastos en Salud" depende de la mencionada Subsecretaría.

Normativa Nacional: Por otro lado, en el orden nacional se dictó el **Decreto N° 172/24** que en el art. 1° reza: "*Los Agentes del Seguro de Salud comprendidos en las Leyes Nros. 23.660 y 23.661 y sus respectivas modificatorias podrán celebrar convenios con los efectores del subsistema público, tendientes a establecer el mecanismo para implementar el pago de las prestaciones, ya sea a través de la autoridad jurisdiccional correspondiente o en forma individual",* para lo cual- los efectores del subsistema público- deberán estar inscriptos en el Registro Federal de Establecimientos de Salud (REFES) o en el que lo reemplace en el futuro (art. 2°).

Posteriormente, en el art. 3° indica: "*Los convenios a los que se alude en los artículos 1° y 2° del presente* ***serán un acuerdo libre entre las partes y podrán establecer,*** *entre otras pautas, el tipo de prácticas comprendidas,* ***su codificación, valores, normas de facturación y modos de pago y de resolución de controversias.***"

Por último, en su art. 4° **deroga expresamente el Decreto N° 343 del 6 de julio de 2023,** por el cual se creó el "Sistema de Integración y

Calidad para Establecimientos Públicos de Salud (SICEPS)", regulación que utilizaba nuestra provincia hasta el presente decreto.

III- Análisis de la cuestión: Ahora bien, corresponde a esta instancia el análisis de procedencia de la medida proyectada. Al respecto, cabe aclarar que la competencia de este Órgano Asesor se limita estrictamente a aspectos Jurídicos.

En el ámbito nacional se ha dicho que: *"La competencia de la Procuración del Tesoro de la Nación se limita a los aspectos estrictamente jurídicos de los temas que se someten a su consulta y en consecuencia, no se expide sobre cuestiones técnicas, económicas o de oportunidad, mérito o conveniencia, ni tampoco sobre la equidad o inequidad de las fórmulas contractuales (conf. Dict. 231:36; 241:312). "Excede la esfera de atribuciones de la Procuración del Tesoro abrir juicio sobre las cuestiones de carácter técnico-económico que otorgan fundamentos a los proyectos que se ponen a su consideración, máxime si han sido objeto de análisis por las oficinas técnicas con competencia específica (conf. Dict. 244:466; 244:468; 244:854).*

-La normativa reseñada nos permite inferir válidamente que, si bien la Ley Provincial N° 3158-G determina que el valor de las prestaciones por servicios de salud- para las obras sociales- será el establecido en el nomenclador determinado por el Poder Ejecutivo Nacional, es el propio Presidente de la Nación el que a través del dictado del Decreto N° 172/24, derogó el Decreto N° 343/23 y por consiguiente el sistema de gestión de recupero de gastos a través de Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación (Res. N°584/21), fijando dicha responsabilidad en cada jurisdicción local (Provincias).

Sentado ello, la normativa vigente (en sus considerandos) detalla que la decisión adoptada, tiene su fundamento en la forma disfuncional en el trámite , entendiendo que no se cumplieron eficazmente los objetivos que motivaron el dictado de esa Resolución.

Por lo que –remitiéndose a la Constitución Nacional- determinó que las Provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación y, en virtud de ello, **que las actividades relacionadas con la gestión de la atención médica recaen sobre las autoridades jurisdiccionales.**

Por tal motivo, estableció explícitamente- en uno de los considerandos- que **el eventual pago de las prestaciones por los efectores es responsabilidad de cada jurisdicción,** lo que podrá implementarse a través de convenios que celebren con los distintos Agentes del Seguro de Salud, **otorgándole libertad para disponer las pautas, prácticas comprendidas, codificación,**

valores, normas de facturación y modos de pago y de resolución de controversias (art. 3°).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, sostuvo que "*...El sistema federal también reconoce poderes concurrentes sobre ciertas materias que son de competencia tanto federal como de las provincias y que deben ser ejercidos de manera coordinada. De allí la utilidad del diálogo constructivo – entre Nación y provincias- al que alude el concepto de federalismo concertado acuñado a propósito de la defensa de derechos de incidencia colectiva...*" (Fallos: 342:917, "Barrick")[1].

- En ese contexto, la norma provincial que regula el Fondo de Recupero de Gastos es clara al designar como autoridad de aplicación al Ministerio de Salud de la Provincia del Chaco. Lo que implica que es la Cartera Ministerial citada, la responsable de hacer que la ley se cumpla en todos sus aspectos y de tomar las acciones necesarias para garantizar su efectividad y su correcta implementación.

De esta forma en el caso en concreto, analizadas las competencias asignadas por la Ley N° 3158-G y por la Ley de Ministerios N° 3969-A, se advierte que la aprobación del nomenclador provincial para prestaciones de salud se enmarca en las facultades específicas del Ministerio de Salud, con competencia en la materia. Por ello, en función a los principios que orientan la organización administrativa (competencia y jerarquía) este organismo asesor entiende que, la medida a instrumentarse debe proyectarse por Resolución Ministerial, y no por decreto.

En ese cometido, corresponde que el instrumento a dictarse cuente *con la intervención previa del servicio jurídico permanente del Ministerio de Salud y de la Dirección de Recupero de Gastos a los fines de prestar asesoramiento jurídico sobre el sistema a implementarse*, adecuando y reformulando el mismo conforme las pautas y/o fundamentos necesarios para motivar suficientemente, la determinación del nomenclador.

En esta línea la Procuración del Tesoro de la Nación viene sosteniendo que: "*La previa intervención y dictamen de los servicios jurídicos de los organismos, secretarías y ministerios que tienen asignada competencia específica para entender, intervenir, participar y, en su caso, coordinar la gestión administrativa en las actuaciones en que se formula la consulta a la Procuración del Tesoro de la Nación, no sólo corresponde por imperativo legal, sino que se compadece con*

[1] CSJN. "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad".

razones de buen orden administrativo coadyuvante sin duda al logro de la solución más ponderada y justa. En efecto, son los profesionales integrantes de aquellos servicios los que, por lo general, han participado en las cuestiones de que se trata desde su inicio, incluso a veces en los actos preparatorios de los regímenes o reglamentos aplicables, por lo que tienen un conocimiento integral e inmediato de las respectivas causas, pero, además, en razón de desempeñarse en áreas con un marco de acción específico y particular es factible que cuenten con antecedentes a aportar que podrán contribuir a la más correcta dilucidación de los temas a resolver en cada caso." (conf. Dict. 199:92; 199:191; 200:36)[2].

En virtud de lo expuesto, la implementación de políticas de administración –en este caso de recupero de gastos- debe responder a atribuciones de la más alta autoridad, no obstante deben observarse razones de oportunidad, mérito y conveniencia a los fines de satisfacer adecuadamente los intereses generales de los destinatarios de dichas políticas. "*La conveniencia de dictar el acto administrativo que se propone atañe al ejercicio de atribuciones de prudencia política, propias de la autoridad competente para resolver, que excede el marco de la incumbencia exclusivamente jurídica de la Procuración del Tesoro*" (conf. Dict. 241:427).

En orden a ello, se sugiere a la autoridad ministerial que -en función a los procedimientos implementados-, deba adoptar los recaudos necesarios para resguardar los niveles de claridad y eficiencia en su gestión, seleccionando los procedimientos y gestiones que sean más acordes para lograrlo, en un todo de acuerdo con los principios rectores de la Ley N° 1092-A de Administración Financiera en su artículo 2° inciso a) establece: "El objetivo de esta Ley es el desarrollo de un modelo administrativo fundado en la aplicación de los siguientes criterios básicos: a) Garantizar los principios de regularidad de la administración financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos".

Finalmente, es dable señalar el carácter no vinculante de los dictámenes emitidos en virtud del art. 13 Ley 2108-A de Asesoría General de Gobierno que dispone: *"Los dictámenes, vistas, informes legales u opiniones jurídicas que emita la Asesoría General de Gobierno, no son vinculantes para la repartición u organismo requirente. En su caso, el funcionario a quien corresponda resolver, podrá apartarse del criterio o recomendación mediante decisión fundada, con expresa indicación de los motivos y fundamentos de la disidencia."*

En igual sentido se viene sosteniendo en el ámbito nacional: "Los dictámenes de la Procuración del Tesoro constituyen opiniones sobre

[2] Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes 267:495.

determinados problemas jurídicos de las que, en principio, los órganos competentes para resolver pueden apartarse, fundadamente y bajo su responsabilidad, en aquellos supuestos en que no compartan los criterios sustentados por este organismo (conf. Dict. 206:354; 211:391; 258:132; 259:18). Dict. Nº 175/08, 3 de septiembre de 2008. Expte. Nº 10589-38-2007/02/08. Administración Federal de Ingresos Públicos. (Dictámenes 266:209).

IV. En consecuencia atento a la normativa aplicable, los informes obrantes en autos y la intervención de las áreas técnicas ministeriales, así como de la Contaduría General de la Provincia, este órgano asesor considera viable la medida propiciada en la presente, con las pautas indicadas conforme las facultades y competencias del mismo estipuladas por la Ley N° 3158-G y N° 3969-A.

Una vez reelaborado el instrumento proyectado, con las intervenciones sugeridas y el aval del titular de la jurisdicción, se entiende pertinente la remisión de la presente a Fiscalía de Estado de la Provincia, en los términos de las Leyes N° 1940-A y N° 3158-G. Culminado todo lo cual, se sugiere por decreto ratificar la resolución ministerial y autorizar a dicha cartera a celebrar los convenios correspondientes así como a formalizar los actos y procedimientos destinados a la consecución del fin propuesto.

Atentamente.

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO.

06 JUN. 2024

Dra. MARIA ALEJANDRA FERREYRA
Asesora General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO