

CAUSA N° CH-00274-C-2025

Choele Choel, 25 de agosto de 2025.

AUTOS Y VISTOS: Para dictar sentencia en estos autos caratulados: "**ARIAS ELDA GLADIS C/ INSTITUTO PROVINCIAL DEL SEGURO DE SALUD - IPROSS S/ AMPARO**", **EXPTE. N° CH-00274-C-2025**, de los que,

RESULTA: Que en fecha 10/07/25 adjunta documental y se presenta la Señora Elda Gladis Arias, identificada con DNI N° 23.558.255 interponiendo Acción de Amparo contra el Instituto Provincial del Seguro de Salud - Ipross .

- En fecha 30/07/25 se tiene por presentado, parte y con domicilio real denunciado. Por iniciado recurso de Amparo contra la obra social I.Pro.S.S.

Atento las características del hecho denunciado y derechos constitucionales presuntamente vulnerados, se declara admisible la acción de amparo de conformidad con las disposiciones del artículo 43 de la Constitución Provincial y Nacional, Tratados Internacionales enumerados en el art. 75 inc. 22 y 24 de la Constitución Nacional.

En procura del resguardo de la garantía del debido proceso, la bilateralidad y un régimen recursivo suficiente para lograr el equilibrio entre los derechos constitucionales en pugna; esto es, el derecho a una tutela jurisdiccional temprana y oportuna (cf. CADH arts. 8.1 y 25; CN art. 18- STJRNS4: SE. 147/20 "MARIN"), pasan las presentes actuaciones a la Defensoría Oficial de turno a fin de que asuma la representación técnica de la parte actora, ratifique, rectifique, y/o readecúe en su caso, el objeto y documental del presente amparo.

Se requiere a Ipross un amplio y circunstanciado informe sobre la situación denunciada, debiendo contestarlo en el plazo de dos días. Se cita a la Provincia en la persona del Gobernador, titular el ente y al Fiscal de Estado, de conformidad con lo preceptuado por el art. 15 ° de Ley 5106 y art. 6° Ley 5776, a cuyo efecto notifíquese por cédula con habilitación de días y horas inhábiles.

Se requiere a la profesional médica que asiste a la amparista, que informe y detalle en el plazo de dos días en forma precisa y clara el tratamiento que requiere, especificaciones técnicas, lo prescripto y urgencia de su caso.

- En fecha 06/08/25 se presenta la Doctora Noelia Belén Miran, en carácter de

Asesora Legal de Ipross e informa.

Solicita que tenga por evacuado el informe y oportunamente, se rechace la presente acción.

- En fecha 06/08/25 se tiene presente lo informado por Ipross. Se hace saber.

- En fecha 11/08/2025 adjunta documental y se presenta la Doctora Gabriela Fátima Aguirre, en carácter de apoderada de la Provincia de Río Negro solicitando se le otorgue en los presentes la debida participación y se la vincule al sistema PUMA a efectos de ejercer adecuadamente el derecho de defensa de la Provincia de Río Negro.

- En fecha 18/08/2025 obra informe expedido por la Doctora Adela Bustamante.

- En fecha 18/08/25 obra informe expedido por la Dra. Lucila Cantó.

- En fecha 18/08/25 la Doctora Emilce María Belén Tello, manifiesta que atento lo informado por las medicas y los fundamentos del rechazo de la requerida, solicita en forma urgente resuelva la preocupante situación de salud de la madre de la amparista, que presenta una patología en estadio de extrema gravedad (demencia semil) que requiere de cuidados las 24 hs.

- En fecha 25/08/25 pasan autos para resolver.

CONSIDERANDO: I.- Que han sido puestas las presentes actuaciones a despacho de la suscripta a los fines de dictar sentencia en torno a la Acción de Amparo interpuesta por la Señora Elda Gladis Arias, contra el Instituto Provincial del Seguro de Salud - Ipross - por derecho propio y con el patrocinio letrado de la Defensa Pública.

Refiere que en el mes de Mayo, luego de haber agotado la licencia por Atención Familiar, se presenta en la Obra Social para solicitar la Licencia Especial, -ya que después del fallecimiento de sus dos hermanas, resulta la única responsable de su mama (92) - siendo atendida por la Señora Kogut, quien está a cargo de la Oficina de Choele Choel.

Que en tal oportunidad, la antes mencionada le da dos formularios, y le dice que deben ser llenados por la neuróloga, teniendo que pedir dinero prestado para poder viajar a Viedma, ya que la Doctora atiende en dicha Ciudad, y no le aceptaban un PDF, debían ser completados en forma personal.

Afirma que a su regreso presentó todos los papeles requeridos en Ipross donde después de 20 días le dicen que fue denegada porque la patología degenerativa de evolución crónica que padece su madre no corresponde a un acompañamiento familiar.

Relata que su madre además de padecer demencia senil es diabética, toma medicación para el corazón y otras más, las cuales constan en dicha carpeta.

Que al notificarla la Sra. Kogut del dictamen le pide que haga nuevamente las planillas pero esta vez con la médica de cabecera de su madre Dra. Bustamante, para que en forma más detallada exprese lo que su madre padece. Entonces, vuelve a hacer todo lo mismo, más el informe de la neuróloga y el resto de las planillas, adjuntando toda la documentación requerida, más las Actas de Defunción de sus hermanas, quedando a la espera y a los 20 días le vuelven a notificar que la carpeta del pedido de licencia especial fue denegada.

Concluye diciendo que solo desea poder cuidar a su madre ya que no puede pagar una cuidadora.

II.- Iniciada la acción, se designa Defensora Oficial para que asista a la amparista, recayendo tal cometido en cabeza de la Doctora Emilce María Belen Tello y diligenciado el pedido de informe, en fecha 06/08/25 se presenta la Doctora Noelia Belén Miran, en carácter de Asesora Legal del Instituto Provincial del Seguro de Salud e informa que la Sra. Elda Gladis Arias es afiliada de este Instituto N° 03-42447712/00 en carácter de titular, con afiliación activa, correspondiente al sector activo como planta permanente del Ministerio de Educación. Las constancias de salud de la afiliada mencionada han sido presentadas por su madre, la Sra. Arias Nieves afiliada de PAMI, en ocasión de solicitar la licencia que prevé la Ley N° 5059 (v. Informe Social de Situación acompañado como adjunto por la amparista).

En relación al objeto de esta acción y pretensión de la amparista, hace saber que, en principio es necesario resaltar que, se niega categóricamente que la denegatoria de la licencia solicitada constituya un acto arbitrario o de ilegalidad manifiesta. La Sra. Arias Elda Gladis funda su pretensión en la Ley R N° 5.059, que crea el "Programa de asistencia integral de los agentes dependientes del Estado provincial con diagnóstico de enfermedades neoproliferativas malignas o enfermedades graves con carácter progresivo que se encuentren atravesando por un estadio de una enfermedad gravemente incapacitante y progresiva". El objetivo de dicha ley es claro: garantizar una asistencia

integral y especial a aquellos trabajadores del Estado que padecen las patologías más graves y severamente incapacitantes. Para ello, establece garantías excepcionales como la preservación del puesto de trabajo y la intangibilidad de los haberes a través de un "salario sostenible". Sin embargo, el acceso a este régimen de excepción no es universal para cualquier tipo de enfermedad, sino que está estrictamente delimitado a las condiciones que la propia ley y su reciente Decreto Reglamentario (DECTO-2024-2-EGDERNE-RNE) establecen. En fecha 8 de julio de 2024, el Poder Ejecutivo Provincial, en uso de facultades constitucionales, procedió a reglamentar la Ley R N° 5.059 con el fin de agilizar su aplicación y articular de manera coordinada la gestión de los recursos, evitando la duplicación de licencias. Es precisamente el Anexo I de dicho decreto el que define con exactitud el alcance de las patologías cubiertas por el programa. El Artículo 1° del Anexo establece: "...enfermedades neoproliferativas malignas o enfermedades graves con carácter progresivo" las neoplásicas malignas, cáncer de cualquier tipo, en estadios de progresividad avanzada/grave y a las metástasis originadas por el mismo, a los tumores del sistema nervioso central, sistema nervioso periférico u otras enfermedades, que por su localización o funcionalidad se comporten con características de malignidad, o que sean gravemente incapacitantes y/o que generen incapacidad temporal y a toda otra enfermedad grave progresiva no neoplásica que genere incapacidad grave para desarrollar su vida laboral..."

La norma es clara. No basta con padecer una enfermedad; para acceder a este régimen especial, la patología debe ser: Una enfermedad neoproliferativa maligna en estado avanzado. O bien, enfermedad grave progresiva no neoplásica que genere incapacidad grave para desarrollar su vida laboral. Del relato de la amparista y de la prueba acompañada en autos, se desprende que hubo dos presentaciones de solicitud, en fecha 5 de junio de 2025 Determinación de Junta de Administración Ley 5059-N° 411/202 dictamen N° 4 117-2025-00535644-GDERNE-JMCGICPPF de la Junta Médica Provincial y en fecha 18 de julio de 2025, Determinación de la Junta de Administración Ley 5059 - N° 728/2025, ambas rechazadas bajo los mismos fundamentos: patología degenerativa de evolución crónica: no Corresponde inclusión a la Ley 5059/art 8 no se objetiva periodo agudo con pedido de acompañamiento de familiar. Presenta patología crónica que no corresponde inclusión. Es en relación a lo expresado por esta Junta Médica, que la Junta de Administración de este Instituto de Salud tomo la determinación N° 411/2025 y N° 728/2025.

Ambas notas fueron puestas en conocimiento de la agente en cuestión y han sido acompañadas como pruebas por la mencionada. El rechazo de la solicitud de la amparista no fue un acto intempestivo ni arbitrario, sino el resultado de la aplicación estricta del procedimiento que la propia reglamentación ordena.

Conforme al Artículo 5° del anexo reglamentario, la solicitud de adhesión se inicia ante el Instituto Provincial del Seguro de Salud (IPROSS). Acto seguido, la norma establece que la Junta de Administración del IPROSS efectúa una evaluación preliminar y da intervención al Sistema Provincial de Juntas Médicas. Este órgano técnico-científico es el encargado de emitir un dictamen fundado que determine si la patología del solicitante encuadra o no en la ley.

Dicho dictamen es el sustento técnico-médico sobre el cual la Junta de Administración del IPROSS se basa para conceder o denegar la licencia (artículo 7 de la Ley R N° 5059). En el caso que nos ocupa, consultada la Junta Médica mencionada respecto del motivo de su decisión, manifestaron que actora presenta patología crónica (demencia senil, diabetes), no correspondiendo inclusión en la Ley N° 5059 y en consecuencia, no corresponde licencia en los términos previstos por la normativa. Por lo tanto, la Junta de Administración de Ipross no ha hecho más que seguir el procedimiento legalmente establecido y basar su decisión en la opinión del órgano con competencia técnica-médica para hacerlo. Como puede apreciarse de lo hasta aquí reseñado, no obra arbitrariedad ni ilegalidad manifiesta alguna, así como tampoco acto denegatorio infundado que habiliten esta excepcional vía. Es fundamental aclarar que el rechazo de la licencia especial de la Ley 5.059 no implica en modo alguno un desamparo del agente. Tal como se establece en el artículo 7° de la citada ley, establece claramente que la licencia concedida es independiente de cualquier otra licencia que pueda corresponder al trabajador según el estatuto o legislación vigente en su actividad. En cuyo caso, si la condición de salud de la madre de la agente eventualmente le impide cumplir con sus funciones en virtud de acompañar a esta, debe presentar su solicitud conforme a ese régimen, el cual se aplica para patologías que no alcanzan el estadio de extrema gravedad indicado por la Ley 5.059 y su reglamentación. La finalidad de esta nueva normativa, como fue mencionado, es precisamente organizar el sistema y prevenir la duplicación de licencias médicas por el mismo motivo, que cada situación quede debidamente enmarcada dentro del contexto normativo correspondiente. Es necesario, recordar la postura sostenida por el STJ que la excepcionalísima vía intentada

(amparo en cualquiera de sus formas) sólo puede atender a situaciones especiales en las que de ningún modo se presenten medios administrativos o, judiciales idóneos, y en las que los actos que supuestamente restringen su derecho se manifiesten de modo francamente manifiesto, claro y evidente, de una gravedad tal que no admita dilación alguna. Es decir que resulten palmarios, tangibles y manifiestos para acreditar la gravedad, urgencia e irreparabilidad y particularmente la inexistencia de otra vía (LONCOMAN Se.158/14). En definitiva, la vía del amparo no puede ser utilizada para obtener un beneficio excepcional cuando no se cumplen los requisitos que la Ley R N° 5059 y su reglamento impone, en tanto excede el estrecho marco de conocimiento de la vía de amparo. Existiendo, además, en este caso otras vías administrativas y normativas para la protección del derecho a la salud y al goce de licencias. La actora y amparista cuenta con otras alternativas a explorar (como reclamar prestaciones a la obra social (PAMI) que le asisten en su carácter de afiliada a la Sra. Arias Nieves y/o licencias que prevé el estatuto de su actividad para la amparista), si considera que es imperioso prolongar su licencia, máxime por cuanto en el caso que nos ocupa no deben confundirse los supuestos regulados en este régimen especial para la licencia por tratamiento del propio agente que la prevista para quienes requieran acompañar al familiar que padece las afecciones mencionadas en el artículo 1° (art. 8) y que demandan una serie de exigencias rigurosas, en particular a partir del dictado del decreto reglamentario.

III.- Delimitadas las posturas de las partes, cabe tener presente, en forma preliminar que la acción de amparo es un proceso utilizable en delicadas y extremas situaciones en las que, por carecer de otras vías idóneas o aptas, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales, por esa razón su apertura exige circunstancias muy particulares, caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta y la demostración del daño concreto y grave ocasionado, que sólo puede –eventualmente– ser reparado acudiendo a esa vía urgente y expeditiva (cf. CSJN., H. 90. XXXIV., Hospital Británico de Buenos Aires c/Estado Nacional-Ministerio de Salud y Acción Social-,13-03-01, T. 324, LL.18-05-01, N° 102.015).

La excepcionalísima vía intentada (amparo en cualquiera de sus formas) sólo puede atender a situaciones especiales en las que de ningún modo se presenten medios administrativos o judiciales idóneos y en las que los actos que supuestamente restringen su derecho, se adviertan de modo francamente manifiesto, claro y evidente, y portadores

de una gravedad tal que no admita dilación alguna, circunstancias que se acreditan en autos. La Constitución Provincial en su Art. 59 reza: "La salud es un derecho esencial y un bien social que hace a la dignidad humana. Los habitantes de la Provincia tienen derecho a un completo bienestar psicofísico y espiritual, debiendo ciudad su salud y asistirse en caso de enfermedad...".

Así es que el Estado debe legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por nuestra Constitución Nacional y por los tratados internacionales vigentes sobre Derechos Humanos.

Tal es así que en el marco de la Ley Provincial N° 5059 se ha creado un "Programa de Asistencia Integral de los agentes dependientes del Estado provincial con diagnóstico de enfermedades neoproliferativas malignas o enfermedades graves con carácter progresivo, que se encuentren atravesando por un estadio de una enfermedad gravemente incapacitante y progresiva" (Conf. art. 1 Ley 5059).

En el art. 2 de la mencionada Ley se determina que la autoridad de aplicación del Programa de Asistencia Integral es el Consejo de Administración del Ipross, siendo asimismo el organismo coordinador (conf. art. 4).

Mientras que en lo que aquí especialmente concierne el Artículo 8°.- Licencia especial: Se concede licencia especial para atención de familiar enfermo, a quienes requieran el permiso para acompañar al familiar que padece las afecciones mencionadas en el artículo 1° de la presente, por el tiempo que dispongan las autoridades del programa. Las licencias pueden ser continuas o discontinuas.

Tal norma se encuentra reglamentada por el Decreto N° 2/2024, de fecha 8/07/24 publicado en el Boletín Oficial N° 6301 del 11/07/24 y en su Art. 5° del Decreto N° 2024-2-E-GDERNE-RNE, Anexo I, "La solicitud de adhesión al Programa será realizada ante el Instituto Provincial del Seguro de Salud. La Junta de Administración evaluará en forma preliminar si la misma encuadra en la Ley y dará intervención al Sistema Provincial de Juntas Médicas para su evaluación, quien emitirá un dictamen dentro de los Diez (10) días hábiles de la recepción de la solicitud, pudiendo requerir estudios complementarios en caso de ser necesario o fijar una fecha para evaluación del solicitante.- El dictamen del Sistema Provincial de Juntas Médicas debe contener las razones técnico médicas que den fundamento a la Junta de Administración para

conceder o denegar la licencia solicitada.”.

Asimismo en el Anexo I de dicho decreto se define con exactitud el alcance de las patologías cubiertas por el programa. El Artículo 1° del Anexo establece: “...enfermedades neoproliferativas malignas o enfermedades graves con carácter progresivo” las neoplásicas malignas, cáncer de cualquier tipo, en estadios de progresividad avanzada/grave y a las metástasis originadas por el mismo, a los tumores del sistema nervioso central, sistema nervioso periférico u otras enfermedades, que por su localización o funcionalidad se comporten con características de malignidad, o que sean gravemente incapacitantes y/o que generen incapacidad temporal y a toda otra enfermedad grave progresiva no neoplásica que genere incapacidad grave para desarrollar su vida laboral.

IV.- Entonces, declarada admisible la acción incoada, corresponde ahora adentrarme al análisis de la documental acompañada por la amparista: así, se tiene acreditado con la Copia de Documento Nacional de Identidad y de Acta de Nacimiento que la Amparista Elda Gladis Arias, nacida el 02/01/1974 resulta ser hija de la Señora Nieves Arias. Que resulta ser empleada pública, de planta permanente con desempeño en el Ministerio de Educación, Legajo N° 38038/5, Bajo el Régimen 3487 (ver. Recibo de Haberes).

Asimismo con la Copia de Documento Nacional de Identidad y de Acta de Nacimiento de Señora Nieves Arias se acredita que la misma nació el día 20/07/1933, contando a la fecha con 92 años de edad; como así también que padece demencia vascular y cuenta con Certificado de Discapacidad, expedido en fecha 19/09/2022 por los profesionales Sebastián Fati - Médico Fisiatra -, María Clara Maseberg - Lic. en Psicología - y María Fernanda Ripero - Lic. en Trabajo Social-, conforme surge de tal documento; lo cual resulta conteste con el contenido de la copia de Historia Clínica acompañada.

Con la Nota de fecha 10/07/25 la amparista solicita por segunda vez a la obra social la inclusión en el Programa de Asistencia Integral creado por la ley Provincial N° 5059 y acompaña en tal oportunidad el Formulario de Inclusión en Ley 5059/Art. 8 suscripto por la médica tratante, quien indica que la Sra. Nieves Arias ha sido diagnosticada en fecha 02/01/19 con Demencia, Alteraciones Conductuales, y otras patologías como Diabetes Tipo 2 y HTA. La paciente presenta Demencia Senil

Progresiva de manera tal que no reconoce a nadie ni nada. Estado actual: confuso, alteraciones conductuales, agresiva, Alteración del ritmo del sueño Concluye diciendo la Dra. Bustamante que este tipo de patologías requieren de atención permanente de alguien que ellos acepten.

Por último, y a fin de seguir un orden Cronológico, la amparista acompaña copia de Determinación de la Junta de Administración-Ley 5059 - N° 728/2025, de fecha 18/07/2025, cuya conclusión dice *"Del diagnóstico obtenido del resumen de historia clínica confeccionado por médica especialista: patología degenerativa de evolución crónica; no Corresponde inclusión a la Ley 5059/Art. 8 no se objetiva periodo agudo con pedido de acompañamiento familiar. Presenta Patología crónica que no corresponde inclusión."*

Asimismo, requeridos informes a las medicas tratantes, se expide primeramente la Dra. Adela Bustamante en carácter de Médica de Cabecera quien refiere que asiste a la Sra. Nieves Arias, DNI N° 9.964.952, Pte de casi 100 años (Fue registrada en la época en que sus padres vivían en el campo y se esperaba a tener 2/3 hijos para recién bajar al pueblo y concurrir al Registro Civil), de la que puedo informar que se encuentra cursando una Demencia Senil, en tratamiento permanente con su neuróloga, por otro lado también sufre de Hipertensión Arterial, Diabetes incontrolable y otras patologías propias de la edad.

Considera que la paciente requiere cuidado permanente de su hija Elda Gladis ya que no cuenta con otro familiar ni tampoco acepta la atención de otra persona que no sea su hija, (la única que le queda, las otras fallecieron de Cancer), atendiendo la situación y lo poco o mucho que le resta de vida, es que se solicitó una Reducción Horaria para la Sra. Elda Gladis y de esa manera poder atenderla cuando regresa a su hogar (hora en la que mi paciente se despierta), esto si su hija cuenta con la Reducción Horaria que viene solicitando. No es una paciente que se pueda internar en un hogar porque se escapa, no se puede contratar personal de apoyo porque ella no lo acepta, etc.

Por su parte la Doctora Lucila Cantó deja constancia que la Sra Arias Elda Gladis es la cuidadora principal de su madre, Arias Nieves, quien padece cuadro de Demencia degenerativa. Afirma que la paciente Arias Nieves presenta deterioro cognitivo-conductual, con afectación de la capacidad para realizar las actividades de la vida diaria y requiere acompañante permanente.

V.- Entonces, por un lado se advierte que el procedimiento administrativo luce como no agotado, puesto que ante el resultado desfavorable de la Junta de Administración la amparista no instó recurso de reconsideración alguno, ni ninguna otra presentación.

Al respecto, se ha señalado, que para casos como el presentado en autos la vía administrativa es la adecuada para dar remedio al conflicto, y que resulta improcedente el amparo contra decisiones adoptadas por las autoridades públicas en tanto permitan su progresivo cuestionamiento hasta el agotamiento de la vía administrativa. Y producido éste, el accionante cuenta también con la facultad de ejercer sus derechos a través de la instancia jurisdiccional contencioso - administrativa (Cf. D Angelo, N. s/ Acción de Amparo s/ Competencia - Expte. Nro 14979/00 - STJ-; ?Acción de Amparo presentada por Bariggi, C. A. s/ Apelación? - Expte. Nro. 14687/00 - STJ-) .Carátula: STJRNCO: SE. <19/01> "G., S. B. S/AMPARO - INCONSTITUCIONALIDAD" (Expte. N° 15482/00 -STJ-), (26-03-01), -BALLADINI - LUTZ ? STJRNCO: SE. <37/01> "F., A. C/JUNTA CLASIFICADORA Y OTRO S/ACCION DE AMPARO S/COMPETENCIA" (Expte. N° 15712/01 -STJ-), (08-05-01), LUTZ - BALLADINI - SODERO NIEVAS

Por otro lado, el diagnóstico con el que cuenta la madre de la amparista no se encuentra contemplado dentro del catálogo de enfermedades que menciona el Art. 1 del Reglamento de la ley 5059, tal lo afirma la Obra Social requerida al manifestar que "Presenta patología crónica que no corresponde inclusión" con lo cual y por todo lo expuesto, corresponde rechazar la presente acción de amparo.

Por último, atento a las características de la presentación y a como se resuelve la cuestión, sin costas (art. 62 2° ap. CPCC).

En consecuencia;

Resuelvo: I.- Rechazar la acción de amparo intentada, por los motivos expuestos en los considerando.

II.- Atento a las características de la presentación y a como se resuelve la cuestión, sin costas (art. 62 2° ap. CPCC).

III.- Notificar de conformidad a lo dispuesto por el Art. 120 de la Ley N° 5777 que sustituye en forma integral el texto del CPCyC -ley P N° 4142- Art.85 CPC.

nc

Natalia Costanzo

Jueza