

Suprema Corte:

-I-

La Cámara Federal de Apelaciones de Resistencia revocó la sentencia del juez de grado y, en consecuencia, hizo lugar a la acción de amparo interpuesta por el Sindicato de Obreros de Estaciones de Servicios, Garages y Playas de Estacionamiento del Chaco a fin de que se declare la ilegalidad e inconstitucionalidad de la resolución de la Superintendencia de Servicios de Salud 37/1998, en tanto prescribe que las obras sociales no pueden ser elegidas en ámbitos territoriales no contemplados en su estatuto registrado (fs. 462/467). En virtud de ello, ordenó al Estado Nacional — Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL), Superintendencia de Servicios de Salud— que se abstenga de impedir que los afiliados al aludido Sindicato ejerzan el derecho de libre elección de obra social consagrado en el decreto 9/1993 y sus complementarios.

El Tribunal entendió que en autos se ha configurado el supuesto normado en los artículos 43 de la Constitución Nacional y 1 de la ley 16.986, esto es, la existencia de un acto viciado de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta que vulnera de manera actual e inminente derechos fundamentales. En particular, arguyó que el artículo 8 de la mencionada resolución 37/98 restringe el derecho a la libre elección de obra social, consagrada en el artículo 42 de la Constitución Nacional y regulada mediante los decretos 9/1993, 576/1993, 446/2000 y 1140/2000.

-II-

Contra ese pronunciamiento, la Superintendencia de Servicios de Salud dedujo el recurso extraordinario federal (fs. 587/596 vta.), que fue contestado (fs. 629/637) y concedido por el *a quo* (fs. 654/656).

En lo sustancial, considera que la decisión de la Cámara contraría la división de poderes resguardada constitucionalmente y excede las facultades de control constitucional permitidas. Asimismo, aduce que la Cámara ha interpretado de manera errónea la normativa federal que rige la materia, vulnerando los derechos constitucionales de defensa en juicio y legalidad que asisten a su parte.

Afirma que la resolución 37/1998 fue dictada de conformidad con las facultades que posee la Superintendencia, vinculadas a la promoción e integración del desarrollo de prestaciones de salud y a la conducción y supervisión del sistema de seguro de salud establecido (arts. 7, 8 y 9, ley 23.661). Manifiesta que la finalidad de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona es proteger a los afiliados del desamparo que podrían sufrir al optar por una obra social que no se encuentra habilitada para ser elegida en los ámbitos contemplados en sus propios estatutos.

Puntualiza que la libre elección a la que alude el decreto 91/1993 no implica una amplitud tal que permita, por ejemplo, que un afiliado a una obra social con sede en el Chaco pueda optar por otra con ámbito de actuación en Tierra del Fuego, pues ello puede operar en perjuicio del beneficiario. Por ese motivo, sostiene que la resolución 37/1998 no limita el derecho a la libre elección, sino que simplemente ordena el sistema.

Añade que, para decretar la inconstitucionalidad del texto legal bajo análisis, es menester un examen profundo del caso, lo cual requiere un ámbito de debate y prueba mayor al que se suscita en el marco de una acción de amparo.

-III-

El recurso interpuesto ha sido bien concedido por el *a quo*, en atención a que se encuentra en tela de juicio la validez de la resolución 37/1998 de la Superintendencia de Servicios de Salud, bajo la pretensión de ser repugnante a normas federales (art. 31, Constitución Nacional; leyes 23.660 y 23.661; decreto 9/1993 y sus complementarios) y la decisión ha sido contra su validez (art. 14, ley 48).

Si bien la Corte ha sostenido la ausencia de carácter definitivo de los fallos dictados en procesos de amparo (Fallos: 312:262), también ha reconocido que ello no obsta para admitir la procedencia del remedio federal cuando lo resuelto causa un agravio de difícil o imposible reparación ulterior (Fallos: 320:1789, 322:3008). En el *sub lite*, la imposibilidad de la recurrente de que se efectúe un nuevo análisis y resolución de la controversia es definitiva, toda vez que el fallo de la Cámara declaró la inconstitucionalidad de la resolución que impide el traspaso de los afiliados a una obra social que no se encuentra habilitada para operar en el ámbito territorial del sindicato actor.

Por otra parte, cabe recordar que, en la tarea de esclarecer la inteligencia de normas de naturaleza federal, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones de la cámara ni de las partes, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto en disputa, según la interpretación que rectamente debe serle otorgada (Fallos: 330:4721, 330:4713, 331:735, entre otros).

–IV–

La cuestión a resolver consiste en determinar si la resolución de la Superintendencia de Servicios de Salud 37/1998 impone una restricción ilegítima al derecho a la libre elección de obra social —regulado mediante el decreto 9/1993 y sus complementarios— y, por ende, si vulnera lo dispuesto en los artículos 31 y 42 de la Constitución Nacional, en cuanto le impide a los afiliados del sindicato actor optar por la Obra Social del Personal de la Estaciones de Servicios, Garages, Playas y Lavaderos Automáticos de la provincia de Santa Fe, puesto que su ámbito territorial —contemplado en su estatuto registrado— no comprende a la provincia de Chaco.

En primer lugar, cabe recordar que la Corte Suprema ha reiterado en numerosas ocasiones que “la Constitución Nacional no consagra derechos absolutos, insusceptibles de razonable reglamentación” (Fallos: 312:318, considerando 3º). Ello surge, además, de los artículos 14 y 28 de la Constitución Nacional. Sobre esta base, la Corte ha entendido que la constitucionalidad de esa reglamentación está condicionada, por una parte, a la circunstancia de que los derechos afectados sean respetados en su sustancia y, por la otra, a la adecuación de las restricciones a las necesidades y fines públicos que las justifican, de manera que no aparezcan infundadas o arbitrarias, sino razonables, es decir, proporcionadas a las circunstancias que las originan y a los fines que se procuran alcanzar con ellas (Fallos: 247:121). Asimismo, la Corte ha destacado que la carga de la prueba de la irrazonabilidad está en manos de quien la invoca (dictamen de la Procuración General de la Nación, causa SC. E. 112, L. XLVIII, “Editorial Río Negro SA c/ EN-Ley 26.364- Dto. 936/11 s/amparo”, emitido el 3 de febrero de 2014).

Ahora bien, el artículo 1 del decreto 9/1993 establece que los beneficiarios comprendidos en los artículos 8 y 9 de la ley 23.660 tendrán libre elección de

su obra social dentro de las comprendidas en los incisos *a, b, c, d y h* del artículo 1 de la mencionada ley. De los considerandos de ese texto normativo se desprende que la finalidad de ese derecho de opción es contribuir a la eficiencia del sistema a través de la creación de un clima de mayor competencia en el que los beneficiarios, mediante esa opción, poseen un mecanismo de control sobre la administración de los recursos de la obra social a la que pertenecen.

Por su lado, el decreto 504/1998 regula la sistematización y adecuación de la reglamentación del derecho de cambio, a efectos de simplificar el procedimiento y asegurar claridad, transparencia y veracidad en la manifestación de la decisión de los beneficiarios. Allí se prevé que la Superintendencia de Servicios de Salud, en su calidad de autoridad de aplicación, está facultada para dictar las normas aclaratorias y complementarias que resulten necesarias para la implementación de la citada opción de cambio (cf. art. 16 y considerandos, dto. 504/1998; y considerandos, resol. 37/1998).

En ese contexto, considero que la resolución en examen supera el control de razonabilidad. Nótese que en su artículo 7 dispone que las obras sociales podrán instalar delegaciones exclusivamente en aquellas jurisdicciones comprendidas en su ámbito territorial estatutario. En sentido consonante, el artículo 8 prescribe que las obras sociales no estarán habilitadas para ser elegidas en ámbitos territoriales no contemplados en sus estatutos.

A mi modo de ver, esos preceptos legales persiguen fines legítimos, esto es, resguardar la propia eficacia del sistema, y garantizar que los beneficiarios reciban las prestaciones de salud necesarias de manera eficiente y oportuna. Luego, el medio escogido tiene una relación proporcionada con esos fines protectorios que pretende alcanzar. En efecto, la prescripción de que las obras sociales no puedan ser elegidas en ámbitos territoriales no contemplados en sus estatutos tiende a asegurar que la lejanía o la distancia impidan una adecuada prestación del servicio de salud a los afiliados.

A su vez, el sindicato accionante no aportó elementos suficientes que permitan vislumbrar que la regulación cuestionada o su aplicación al caso concreto desnaturalicen el derecho a elegir de los afiliados. Ello pues, en el escrito inicial reconoció

expresamente que ciertos afiliados han ejercido el derecho de opción en favor de otras obras sociales habilitadas para otorgar cobertura a los trabajadores, pese a que pertenecen a otra actividad (cf. fs. 3, *in fine*). Por otro lado, dicha parte tampoco acreditó debidamente cuál es el grave perjuicio que sufrirían los afiliados al obtener la cobertura de las prestaciones de salud en manos de obras sociales distintas a la de su misma actividad, pues estas últimas se encuentran, en principio, en condiciones de otorgar efectiva cobertura y habilitadas para ser elegidas en el ámbito territorial del Chaco.

Para más, tampoco se ha demostrado que la norma en estudio haya sido dictada en exceso de las funciones propias de la Superintendencia de Servicios de Salud —entidad que asumió las competencias, facultades, derechos y obligaciones de la Administración Nacional del Seguro de Salud, cf. art. 4, dto. 1615/96— cuya principal misión es supervisar, fiscalizar y controlar a las obras sociales y a otros agentes del sistema, con el objeto de asegurar el cumplimiento de las políticas tendientes a la promoción e integración del desarrollo de las prestaciones de salud establecidas en la legislación vigente en esa materia (art. 9, ley 23.661). A tal fin, la mencionada Superintendencia tiene potestades para dictar las normas que regulan y reglamentan los servicios de salud, mientras que esa atribución sea ejercida en el ámbito de las funciones y facultades otorgadas legalmente (art. 7, ley 23.660 y art. 8 ley 23.661).

Esa potestad reglamentaria la habilita para establecer condiciones, requisitos, limitaciones o distinciones que se ajustan al espíritu de la norma reglamentada y sirven, razonablemente, a la finalidad esencial que ella persigue, por lo cual la resolución 37/1998 se convierte en parte integrante de la ley reglamentada y, en consecuencia, ostenta la misma validez y eficacia que ésta (Fallos: 330:2255).

En función de las razones hasta aquí vertidas, observo que el derecho de libre elección de obra social, consagrado a partir del decreto 9/1993 y sustentado constitucionalmente en el artículo 42, no ha sido conculcado a partir del dictado de la resolución 37/1998, pues no se ha probado que la norma altere la sustancia de ese derecho, sino que se limita a reglamentar su ejercicio con el objeto de resguardar el goce efectivo de las prestaciones de salud. Ello, máxime cuando la declaración de

inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como *ultima ratio* del orden jurídico; por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen del precepto conduce a la convicción cierta de que su aplicación violenta el derecho o la garantía constitucional invocados, principio que debe aplicarse con criterio estricto cuando la inconstitucionalidad se plantea por la vía excepcional de la acción de amparo y la arbitrariedad e ilegalidad invocada requiere de actividad probatoria significativa, precisamente por no ser manifiesta (Fallos: 330:2255, entre otros).

En consecuencia, estimo que se debe revocar la sentencia de la Cámara en cuanto declara la inconstitucionalidad de la resolución 37/1998, y disponer que el *a quo* ordene a la Superintendencia de Servicios de Salud que notifique a los afiliados a la Obra Social del Personal de la Estaciones de Servicios, Garages, Playas y Lavaderos Automáticos de la provincia de Santa Fe —residentes en la provincia de Chaco— que deberán, en el plazo que la autoridad de aplicación estime pertinente, realizar la elección de la obra social que cumpla con los requisitos legales y reglamentarios.

– V –

Por lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada con arreglo a los fundamentos que obran en el presente dictamen.

Buenos Aires, 8 de junio de 2015.

ES COPIA

IRMA ADRIANA GARCÍA NETTO


IRMA ADRIANA GARCÍA NETTO
Secretaría de Justicia
Administración General de la Nación