

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

Contra la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, que reconoció la obligación del Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA) consistente en la cobertura integral de la prestación "Formación Laboral, Jornada Doble" brindada por el Centro de Estudios Psicológicos y Psicopedagógicos (CEPP), dicha obra social interpuso el recurso extraordinario de fs. 388/405, concedido a fs. 440/442.

-II-

La apelante califica lo resuelto como arbitrario y lo impugna por vulnerar el derecho de propiedad y la garantía del debido proceso, resguardados por los arts. 17 y 18 de la Constitución Nacional.

Entiende que el remedio intentado sería admisible por encontrarse discutida la inteligencia que los jueces otorgaron al pronunciamiento publicado en Fallos: 331:2135.

Reprocha primordialmente que el tribunal provincial le haya impuesto una obligación definitiva, fundado en el citado precedente, donde sólo se formularon consideraciones de carácter abiertamente provisional. Allí, repone, V.E. juzgó que no había impedimento comprobado para que IOMA solventara la escuela especial hasta la finalización del pleito, mientras que en la especie se está definiendo el fondo del asunto.

Manifiesta que dicho fallo se utilizó para liberar irregularmente al actor de acreditar —como lo exige el art. 1° de la ley 10.592—, su imposibilidad de acceder por sí a la prestación educacional. En ese orden, indica que los elementos acompañados en el escrito inicial dan cuenta de la calidad de profesional liberal y de jubilada estatal de la madre, circunstancias que *prima facie* ponen de manifiesto la completa ausencia de impedimento para afrontar las sumas carentes de cobertura. Agrega que la carga de la prueba está en cabeza de la parte actora, pauta ésta de la que los jueces se desentendieron.

Expresa que el art. 19 de la ley provincial n° 10.592 encarga a IOMA la asistencia médica integral de sus afiliados con discapacidad, de conformidad con las disposiciones que rijan su funcionamiento. Infiere que, en ese marco, es la resolución 2.544/91 la que hace operativa dicha directiva, a través de la planificación y evaluación de la política asistencial. La integralidad de la prestación debe, entonces, tamizarse a través de los principios de razonabilidad y solidaridad.

Tiene por ilógico afirmar que un cincuenta por ciento de la colegiatura destinada al hijo de una madre profesional (y, además, jubilada), no satisface razonablemente los deberes asignados a IOMA por los arts. 1° de la ley 10.592 y 1° de la ley 6.982.

Sostiene que la sentencia atacada se aparta de las normas que rigen el sistema asistencial, efectuando un análisis parcial de las constancias de autos, sin integrarlas debidamente en su conjunto. Este defecto –concluye– desvirtúa la eficacia de los distintos medios probatorios, conforme a las reglas de la sana crítica, y deja al descubierto que el fundamento del decisorio es sólo aparente.

Paralelamente, pide la intervención de esa Corte en función de la existencia de gravedad institucional, pues el decisorio no reuniría los requisitos para ser considerado un acto jurisdiccional válido. Con ello, dice, se pone en riesgo la esencia misma del Estado de Derecho, en tanto se favorece a una sola persona en desmedro de la efectividad de la política prestacional del instituto, en una delicada materia regida por el principio de solidaridad.

-III-

Ante todo debo advertir que el Ministerio Pupilar nunca emitió opinión en la causa, como era menester en función de la incapacidad que afecta al interesado. Su actuación se limita a la notificación cumplida a fs. 275.

Entonces, ausente como está la garantía de la doble representación que asiste a las personas carentes de capacidad legal, se constata aquí una grave vulneración del derecho de defensa de J.M.P.L., de manera que correspondería declarar la nulidad de los procedimientos cumplidos sin esa intervención (arg. Fallos: 332:1115; 333:1152; 334:419; S.C. V. N° 154, L. XLIV, “Vargas, Moisés Roberto c/Balut Hermanos S.R.L.

Procuración General de la Nación

s/daños y perjuicios”, del 7 de junio de 2011; y “D., J.B. y otro c/EN –Servicio Penitenciario Argentino– y otro s/daños y perjuicios”, del 11 de octubre de 2011).

No obstante, habida cuenta del objeto del diferendo, considero que en esta particularísima emergencia, la tutela de la que es acreedor J.M.P.L. encontrará mayor satisfacción mediante la obtención inmediata de una decisión definitiva (cf. sentencia del 16 de abril de 2013, *in re* S.C. L. N° 196, L. XLVI, “Lepre viuda de Pérez, Emma Marcelina s/acción de inconstitucionalidad Ley 2971-2910”, por remisión al dictamen de esta Procuración). En ese entendimiento, pasaré a dictaminar sin más trámite.

-IV-

En lo que aquí interesa, el curador de J.M.P.L. persigue que IOMA abone íntegramente el arancel correspondiente al Centro de Formación Laboral que funciona en el CEPP. Para ello, invoca principalmente los arts. 72, inc. 22, de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales allí incorporados, así como la Constitución de la provincia de Buenos Aires (arts. 11 y 36), las leyes locales n° 6.982 (arts. 1° y 22) y n° 10.592 (arts. 1°, 4 y 19), las leyes nacionales n° 24.754 y n° 24.901 y las resoluciones ministeriales relacionadas. Aduce que, por su condición de afiliado obligatorio de la obra social demandada, J.M. se ve privado de la cobertura integral que el ordenamiento jurídico reconoce en favor de todas las personas con discapacidad.

Del escrito inicial se extrae:- i.- que J.M. es afiliado de IOMA; ii.- que es una persona con discapacidad (Síndrome de Down); iii.- que CEPP es una escuela especial a la que J.M. concurre desde febrero de 1998; iv.- que el tipo de rehabilitación objeto del requerimiento, se apoya en prescripciones médicas; v.- que “... sería totalmente perjudicial la interrupción de su escolaridad, ya que ocasionaría una regresión en todos los aspectos, deteriorándose las habilidades logradas hasta el momento y pudiendo crear un estado depresivo, teniendo en cuenta sus características psicopatológicas” (fs. 15 último párrafo); vi.- que los padres de J.M. –uno de ellos desocupado– no están en condiciones económicas de afrontar el cargo respectivo.

A su turno, IOMA no niega ninguno de los hechos reseñados. En

cambio, la defensa esgrimida en un inicio por la demandada se limita a que: - i.- las leyes 23.660, 23.661 y 24.901 y las resoluciones 201/02 36/03 del Ministerio de Salud de la Nación no le son aplicables, en razón de no haber adherido al Sistema Nacional del Seguro de Salud; ii.- el organismo tiene un régimen normativo propio (ley 6.982 y su decreto reglamentario 7.881/84); iii.- de cualquier modo, IOMA garantiza a sus afiliados las prestaciones básicas esenciales, en cumplimiento de la manda de garantizar la salud de los habitantes, contenida en el art. 75, inc. 22, de la Carta Magna; iv.- según el art. 19 de la ley 10.592, la asistencia de las personas con discapacidad debe realizarse de acuerdo con las regulaciones que dicte IOMA (en el caso, la resolución 2.544/91); v.- CEPP no es prestador de IOMA, ni se ha celebrado ningún convenio entre ambos; vi.- la cobertura que se reclama puede alcanzarse mediante un trámite de excepción, pero hasta los montos establecidos por la entidad social.

Además, la demanda reconoce expresamente: - i.- que el aporte que viene realizando hace quince años, se otorga previa auditoría médica por parte de la obra social; ii.- que “[n]o existe relación contractual... con ningún otro establecimiento de Educación Especial, lo que significa que no existen instituciones prestadoras que pudieran brindar esta prestación al afiliado” (fs. 80, 82 –penúltimo párrafo– y 82 vta. –también penúltimo párrafo– del expediente administrativo n° 2914-25928-04).

-V-

Configurado así el debate, cabe apuntar ante todo que la interpretación de una sentencia de esa Corte, sólo conlleva materia federal cuando se refiere a decisiones adoptadas con anterioridad en la misma causa (Fallos: 329:2965). Por ende, dado que el pronunciamiento de Fallos: 331:2135 (S.C. I. N° 248, L. XLI) fue dictado en un expediente ajeno al presente, sus eventuales repercusiones en la solución del problema no son idóneas para suscitar una cuestión federal.

En cuanto a la arbitrariedad acusada, conviene recordar que su progreso supone identificar defectos graves de fundamentación o de razonamiento, que tornen ilusorio el derecho de defensa o conduzcan a la frustración del derecho involucrado, puesto que –en aspectos no federales– no incumbe a esa Corte juzgar el error o acierto del fallo, ni constituirse en una tercera instancia correctora de decisorios equivocados.

Procuración General de la Nación

Esto es así, sobre todo cuando la solución emana de los superiores tribunales de provincia, en oportunidad de resolver recursos extraordinarios previstos en el orden local, supuesto en el que la tacha de arbitrariedad debe evaluarse con criterio particularmente restrictivo (Fallos: 326:750; 327:5416 y 333:203, entre muchos otros).

Estimo que en este caso no concurre ninguna excepción que pueda dar lugar a la actividad revisora de V.E.

Es que, trabada como quedó la litis, las alegaciones formuladas en torno a los alcances del art. 1° de la ley provincial n° 10.592, a la imposibilidad familiar para afrontar el costo de la escuela especial y a la carga de la prueba, aparecen como fruto de una reflexión tardía, ya que no fueron propuestas oportunamente a los jueces de la causa, no obstante que desde un inicio resultaban atinentes a la contienda planteada (Fallos: 330:1447 y 1491; 331:1730, entre muchos otros). Antes bien, en el escrito inicial se puntualizó específicamente la condición económica adversa de los padres, sin que esos datos merecieran objeciones por parte de la interesada, de manera que han quedado incorporados a la causa desde su etapa constitutiva, como hechos no controvertidos.

Más aún, IOMA reconoce en definitiva que –en el marco del art. 1° de la citada ley 10.592– ante la carencia de recursos del afiliado, ese instituto debe dar cobertura plena a la escolaridad especial. De tal suerte, la impugnación que intenta en esta instancia queda desautorizada, puesto que implica admitir que ante la imposibilidad económica del enfermo –que, repito, en autos fue expresamente invocada y no rebatida en su oportunidad– corresponde que ese organismo afronte la totalidad de la colegiatura, y no una porción como lo viene haciendo en la actualidad.

-VI-

A mi modo de ver, la predicha constatación basta para desestimar el recurso. Pero, incluso de no coincidirse con esta perspectiva, mi consejo no ha de variar.

En efecto, el restante agravio procura establecer que los jueces se basaron exclusivamente en el precedente S.C. I. N° 248, L. XLI. Insiste en que se trata de planos de análisis diversos, desde que en aquel caso se estudió la cobertura provisoria hasta la

conclusión del proceso, mientras que aquí se aborda el fondo del asunto.

A ese respecto, observo que –si bien en el contexto temporal propio del campo precautorio– esa Corte reiteró allí su constante jurisprudencia en cuanto a la necesidad de contemplar el espíritu y fin de las normas, armonizándolas con el ordenamiento jurídico y con los principios y garantías consagrados en la Constitución Nacional (considerando 4°); a la índole de los bienes jurídicos vida y salud, y la obligación impostergable de las autoridades de garantizarlos mediante la realización de acciones positivas (considerando 5°); a la existencia de cláusulas específicas en los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional, que resguardan la vida y la salud de los niños (considerando 6°); y a la responsabilidad que en estados de estructura federal, pesan sobre sus unidades políticas, para que las leyes sancionadas en la materia no se conviertan en enumeraciones programáticas vacías de operatividad (considerando 8°). Asimismo, señaló que “... no sólo la ley orgánica del instituto demandado previó, como obligación expresa a su cargo, la de realizar en la provincia de Buenos Aires “todos los fines del Estado en materia Médico Asistencial para sus agentes”, contemplando –entre otras medidas– “internaciones en establecimientos asistenciales” (cfr. arts. 1° y 22, inc. b, ley 6982); y la ley 10.592 estatuyó un régimen jurídico básico e integral para las personas discapacitadas, mediante el que se aseguró los servicios de atención médica, educativa y de seguridad social para quienes estuvieran en imposibilidad de obtenerlos (art. 1°, ley cit.), sino que la propia constitución provincial consagró el derecho a una protección *integral de la discapacidad, garantizando de manera expresa la rehabilitación, educación y capacitación en establecimientos especiales*”, así como la promoción de la “inserción social, laboral y la toma de conciencia respecto de los deberes de solidaridad” para con quienes la padecieran (cfr. arts. 36, incs. 5° y 8°, y 198, Constitución de la Provincia de Buenos Aires). Ello, en consonancia con lo establecido al respecto por la Constitución Nacional (arts. 51, 14, 33, 42 y 75, incs. 22 y 23)...” (considerando 7°).

No encuentro irrazonable que los jueces acudieran al citado precedente, no sólo por el tenor de los criterios allí expuestos, sino porque en ambos procesos se debatió el alcance de una obligación idéntica, a saber: la cobertura integral para una

Procuración General de la Nación

persona con discapacidad afiliada de IOMA, respecto de la prestación “Formación Laboral, Jornada Doble”, en un centro de educación especializada que carece de vínculo contractual con la obra social.

Por otro lado, como bien lo advierte la actora, el mentado caso S.C. I. N° 248, L. XLI, no constituyó el único sustento del decisorio, sino que los jueces valoraron sustancialmente la manda constitucional y supraconstitucional de cobertura integral y la proscripción de una interpretación restrictiva, en el contexto del control de convencionalidad que realizaron –entre otros pactos– en función de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (esp. sus arts. 24, 25 y 26) y de su proyección a todas las partes de los Estados federales.

Se apoyaron también en las directivas de las normas locales, entre ellas el régimen básico e integral para las personas con discapacidad (ley 10.592) y el art. 36 de la Constitución provincial, subrayando que esta última cláusula consagra el derecho de la persona con discapacidad a la protección integral del Estado, garantiza su rehabilitación, educación y capacitación en establecimientos especiales, y promueve su inserción social y laboral normativa internacional relativa a la discapacidad. Hicieron notar que el art. 1° de la ley 6.982 local designa a IOMA como agente para la realización de esas finalidades.

La apelación tampoco se hace cargo de ese eje conceptual del fallo, ubicado en la perspectiva de los derechos humanos. Entonces, más allá del acierto o error de éste, el agravio que acabo de examinar tampoco resulta atendible pues –aun de progresar– no alcanzaría a desvirtuar la conclusión final (arg. Fallos: 323:2245).

-VII-

Así las cosas, juzgo que la recurrente no ha cumplido con el recaudo básico de suficiencia, dado que esa inexcusable autonomía no se logra con la mera expresión de argumentos constitucionales, ni con la defensa de una respuesta jurídica contraria a la que siguió el *a quo*, cuando ella no atiende ni controvierte los argumentos centrales de la sentencia (Fallos: 316:832, 1979; 327:4622; 329:1628 –voto del Dr. Petracchi–, entre muchos otros).

En tales condiciones, atento a que no se ha propuesto un punto federal ni se ha demostrado la concurrencia de arbitrariedad, la apelación deviene inadmisibile.

De igual modo, dado el instituto de la gravedad institucional –que no constituye una causal autónoma de procedencia del recurso– exige verificar la presencia de cuestión federal suficiente, así como acreditar que la actividad revisora de V.E. se reclama a partir de repercusiones claramente diferenciadas de las meramente individuales, la invocación genérica que de aquella doctrina ha hecho IOMA carece de idoneidad para habilitar la apertura de este remedio de excepción (Fallos: 331:2799; 332:466 y 1163, por remisión al dictamen de esta Procuración; y Fallos: 333:360, entre muchos otros).

-VIII-

En consecuencia, opino que V.E. debe declarar mal concedido el recurso extraordinario.

Buenos Aires, 2 de julio de 2013.



M. ALEJANDRA CORDONE ROSELLO
Procuradora Fiscal ante la
Corte Suprema de la Nación
SUBROGANTE



ADRIANA N. MARCHISIO
Prosecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación