

S.C.A. N° 739 ; L. XLIII

*Procuración General de la Nación*

Súprema Corte:

-I-

La Sala "A" de la Cámara Federal de Apelaciones Civil y Comercial de la Ciudad de Rosario, revocó la resolución del juez de grado que -al hacer lugar a la demanda instaurada-, había decretado la nulidad de los dictámenes Nros. 986/01 y 1159/01 y de la providencia N° 103/01 de la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la Superintendencia de Servicios de Salud (en adelante SSS), ordenando la inscripción de la accionante como agente del seguro de salud con capacidad recaudatoria, y el otorgamiento del pertinente código fiscal (v. fs. 232/235 y 285/289 vta.).

En lo que nos interesa, la Alzada tuvo por no demostrado que la Asociación Mutual del Personal Jerárquico de Bancos Oficiales Nacionales esté en condiciones de constituirse en agente del seguro. Sostuvo que la normativa en la cual la administración basó su denegatoria, no resulta contraria a lo dispuesto por el Decreto N° 576/93 P.E.N. (derogatorio de los Decretos Nros. 358/90 y 359/90); y que el primero de ellos no ha dejado sin efecto la Resolución N° 257/92, sustento de los dictámenes cuestionados.

Destacó que -si bien la mutual actora se halla anotada en el Registro Nacional de Mutualidades del Instituto Nacional de Acción Social y ha venido cubriendo servicios de tipo médico asistencial-, no lo habría hecho con prestaciones propias, sino en calidad de intermediaria; al tiempo que dichos servicios constituyen sólo uno de sus objetivos estatutarios. Ello -prosiguió- no se ajusta a las exigencias del artículo 2° (párrafos segundo y tercero) del Decreto N° 576/93, pues las entidades que -sin ser obras sociales- pretenden adherir al sistema, deben tener como objeto principal la provisión de las prestaciones a que se refiere la Ley N° 23.661, demostrar capacidad para brindarlas, e inscribirse en los términos del artículo 17 y concordantes de la ley y reglamentación aludidas.


Añadió que los beneficiarios no pueden contar con más de una afiliación, e

indicó que la Resolución ANSSAL N° 522/93 -Anexo, ítem g- (debió decir "Resolución N° 257/1992 del Ministerio de Salud y Acción Social"), exige acreditar que la población a cubrir no está obligatoriamente integrada a alguno de los otros agentes. En este orden, puso de relieve el reconocimiento formulado por la propia mutual, acerca de que los trabajadores asociados, pertenecen a la Obra Social Bancaria Argentina.

También tuvo en cuenta, que -en virtud de lo dispuesto por los artículos 6° y 8° de la Ley N° 23.660-, las obras gremiales retienen los aportes en forma compulsiva, por lo que no cabría autorizar a la mutual para efectuar idénticos descuentos. Respecto de este punto, entendió que -aún considerando la libre elección consagrada por la legislación desreguladora-, la opción sólo puede ser ejercida con relación a determinadas obras sociales, circunstancia que -en principio- no concurre respecto de los empleados jerárquicos bancarios.

-II-

Contra dicho pronunciamiento, la actora ha interpuesto recurso extraordinario (v. fs. 300/304).

Alega gravedad institucional en orden a la preservación de los principios consagrados por la Constitución Nacional, como son los derechos a la propiedad respecto de los aportes y contribuciones de los trabajadores y su disponibilidad para la elección del agente de salud (Decreto N° 576/93, art. 16 del anexo I), a la libre asociación, a la salud, a la protección de la familia y al bienestar general. Aduce que el decisorio impugnado afecta la buena marcha de la institución -con más de 85.000 socios en todo el país-, en tanto se la priva de recaudar directamente y de acceder a la totalidad de los beneficios de los que gozan las obras sociales. Entiende, en fin, que el *a quo* ha contradicho la jurisprudencia de esa Corte *in re* "Mutual del Personal de Agua y Energía c/ ANSSAL s/ Amparo" (S.C. M. 148, L. XXXII). 

S.C. A. N° 739 ; L. XLIII

*Procuración General de la Nación*

Tacha a la sentencia de arbitraria por falta de fundamentos normativos, manifestando que se ha prescindido de la Ley N° 23.661 y de su Decreto Reglamentario N° 576/93, en cuanto establecen que las entidades mutuales de la Ley N° 20.321 podrán ser componentes del Seguro Nacional de Salud (art. 16 de ambas normas). Cita asimismo al artículo 17 de la ley, que creó el Registro Nacional de Agentes del Seguro, con el objeto de integrar a las entidades mutuales (inciso d). También invoca la Resolución N° 2584/01 del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), donde se declaró -de conformidad a lo establecido en los artículos 16 y 17 de la Ley N° 23.661- que las asociaciones mutuales pueden adquirir aquella condición.

Reitera que la Cámara otorgó supremacía a una resolución (N° 257/92 MS), que, al par de conculcar normas de mayor jerarquía, ha sido derogada por el Decreto N° 576/93.

Reprocha el argumento del *a quo* relativo a que la actora no presta servicios médico-asistenciales con recursos propios, pues el texto legal nada dice al respecto. Con relación a los requisitos exigidos por el Decreto Reglamentario N° 576/93 (art. 2°, del Anexo II), enfatiza por un lado, que los jueces reconocieron la personería jurídica de la recurrente; por el otro, que su capacidad para brindar prestaciones asistenciales se encuentra acreditada en el expediente administrativo; y en fin, que la inscripción en los términos del art. 17 de la Ley N° 23.661, es -justamente- lo que se persigue en estos autos.

En cuanto a la exigencia de afiliación única, la apelante insiste en que la legislación nacional permite la libre selección del agente de salud, facultad que se encuentra avalada por el derecho constitucional de asociarse libremente y por tratados internacionales, así como por el derecho a la propiedad de los aportes y contribuciones reconocido en el Anexo I, artículo 16, del Decreto N° 576/93, y por el artículo 17 de la Constitución Nacional. Agrega que -contrariamente a lo expresado en la sentencia- su parte no "pretende afiliar" a trabajadores que correspondan a la esfera de otro agente, sino que éstos -ejerciendo su

derecho de elegir legalmente avalado-, han preferido a la actora, razón por la cual hoy cuenta con más de 85.000 afiliados. Expone que, ahondando en dicho error interpretativo, la Cámara alude en forma exclusiva a la Obra Social Bancaria Argentina, cuando sus socios son tanto trabajadores bancarios, como de la AFIP, de PAMI, del comercio, la industria y la actividad docente, entre otros.

Asevera que los jueces también se equivocan al considerar que la ley impide autorizarla para efectuar los descuentos que realizan las entidades sindicales, toda vez que la misma legislación citada y sus decretos reglamentarios, facultan a las mutuales para acceder a registrarse en el sistema y obtener el correspondiente código de recaudación.

-III-

En lo que atañe a los contornos formales de la intervención de V. E., corresponde señalar en primer lugar que –a mi modo de ver- el agravio referido a la supuesta gravedad institucional no se autoabastece, ya que no demuestra de manera indudable la configuración de dicho supuesto, por cierto excepcional. En este sentido, pienso que esa impugnación hace referencia a intereses sectoriales, que no afectan de modo directo a la comunidad toda (Fallos: 325:3118; 327:931 y 5826; 328:1633 y 3061; 329:440, 1787, 2620 y 4783, entre muchos otros); máxime que varias de las ideas de las que se echa mano (fs. 301 vta. cap. 3, punto 1º, tercer párrafo), aluden estrictamente a terceras personas individuales, por las que la actora ni siquiera está habilitada a peticionar.

Tampoco encuentro que la Cámara haya desconocido el criterio legal de esa Corte en los autos “Mutual del Personal de Agua y Energía c/ ANSSAL s/ Amparo” (S.C. M. 148, L. XXXII), desde que (además de tratarse de otro expediente -arg. Fallos: 330:2284-), allí el Tribunal se abstuvo de intervenir, en los términos del art. 280 del Cód. Procesal.

Para terminar de delinear aquel ámbito de actuación diré finalmente que –al no haberse interpuesto queja alguna contra el rechazo del que da cuenta la providencia de

*B*

S.C. A. N° 739 ; L. XLIII

*Procuración General de la Nación*

fs. 327/328-, la jurisdicción ha quedado expedita en la medida en que se concedió el recurso extraordinario (Fallos : 322:752; 329:2552).

En definitiva, la apelación federal resulta admisible, únicamente en lo que concierne a la inteligencia de las leyes 23.660 y 23.661 y de las normas dictadas en su consecuencia.

-IV-

Demarcado así el ámbito de conocimiento de V.E., estimo que el contenido de la pieza agregada a fs. 300/304 -en un marco ritual ajeno a la doctrina de la arbitrariedad-, no resulta técnicamente idóneo.

En efecto, como surge de la reseña formulada en el acápite II, la actora centra sus esfuerzos defensivos en torno al tema de la pertenencia gremial de la población beneficiaria. En este terreno, se dedica principalmente a atacar el concepto con el que jueces encararon el derecho de las entidades mutuales a constituirse en agentes del seguro con aptitud recaudatoria, en pugna con las prerrogativas atribuidas a las obras sociales de proveniencia sindical; y a criticar el razonamiento atinente a la libertad de afiliación de los trabajadores y a la aplicabilidad de la Resolución ministerial N° 257/92.

En cambio, no da cuenta adecuada de otros extremos en los que el tribunal de la causa apoyó su denegatoria. Me refiero al cumplimiento concreto por parte de la peticionante de dos recaudos a los que el Decreto N° 576/93 (Anexo II, párrafos segundo y tercero del art. 2°) sujeta la procedencia de la inscripción pretendida, a saber: la provisión -como objeto principal- de las prestaciones de la Ley N° 23.661, y la capacidad para brindar dichas prestaciones (con sus mismos recursos, según interpreta la Cámara).

Al ocuparse de esta última faceta, la Asociación Mutual se limita a apuntar que la sentencia tiene por probada la realización de servicios médico asistenciales "... pero que no se advierte que lo haya hecho con SERVICIOS PROPIOS. Clara resulta aquí la

prescindencia del texto legal antes citado, donde NADA DICE al respecto ... la capacidad para brindar prestaciones asistenciales se encuentra debidamente acreditado en el expediente administrativo, motivo por el cual nunca fue objetado ninguno de los requisitos en la instancia administrativa previa por encontrarse cumplimentada antes del dictamen cuestionado ..." (sic; v. fs. 303 último párrafo y 303 vta. primer párrafo).

Como puede verse, para sustentar su impugnación, la interesada sólo aporta una afirmación sin ningún acompañamiento argumentativo que la justifique (mas allá de una acotación de índole probatoria que, como sabemos, resulta materia ajena a esta instancia excepcional). Calla, además, en lo que respecta a las características de su objeto social.

Me parece, entonces, que –en este punto- el cuestionamiento no pasa el nivel de lo meramente nominal, en tanto el sustento de la apelación no se ha precisado ni profundizado con un mínimo rigor, tal como lo exigía la seriedad propia de dicho mecanismo (arg. Fallos: 324:2885; 326:1478). No se ha llenado, por ende, el recaudo básico de suficiencia, toda vez que la necesaria autonomía no se logra con la mera expresión de una solución jurídica contraria a la que siguió el *a quo* sobre la base de la lectura de reglas federales, cuando ella no atiende ni controvierte los argumentos del decisorio apelado (arg. Fallos: 316:832; 327:4622).

En concordancia con esta conclusión, no he de tratar lo relativo a la integración del padrón de asociados, en tanto que –mas allá de los alcances que pueda tener-, su abordaje deviene inconducente ante la presencia de los óbices antes indicados.

-V-

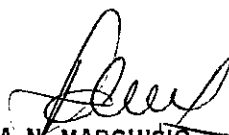
Por lo tanto, es mi opinión que V.E. debe rechazar el recurso extraordinario<sup>50</sup> interpuesto.

Buenos Aires, 3 de setiembre de 2008.



6

MARTA A. BEIRÓ DE ECHAGÜEZ  
Procuradora Fiscal ante la  
Corte Suprema de Justicia de la Nación



ADRIANA N. MARCHISIO  
Prosecretaría Administrativa Int.  
Procuración General de la Nación

31-9-08