

Suprema Corte:

–I–

La Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta confirmó la decisión de la anterior instancia que había admitido la acción de amparo promovida por la señora G.N.Y en representación de su hermano y, en consecuencia, había ordenado a la Obra Social de la Policía Federal Argentina (OSPFA) que incorpore de manera inmediata a F.J.Y. como afiliado (fs. 82/89).

En lo pertinente, el tribunal trató los agravios de la demandada que apuntan a que no le corresponde al joven Y. la afiliación requerida en virtud del carácter de exonerado de su padre, afiliado titular, puesto que la Superintendencia de Bienestar de la Policía Federal Argentina se encuentra regulada por un régimen jurídico específico que surge de la Ley 21.965 para el Personal de la Policía Federal Argentina y su decreto reglamentario 1866/1983, y, por lo tanto, no pertenece al Sistema de Obras Sociales, regulado por la ley 26.660 ni reviste el carácter de agente del Seguro Nacional de la Salud en los términos de la ley 23.661.

En primer lugar, la cámara señaló que la Corte Suprema, en el caso “Molina” (Fallos: 335:146) consideró inaplicable la ley 23.660 por vía de analogía al funcionamiento de la Obra Social de la Policía Federal Argentina. Como consecuencia, entendió que el caso se resolvía con la aplicación de la ley 21.965, artículo 7, y su decreto reglamentario 1866/1983, artículo 525, inciso 2.

En segundo lugar, puso de relieve que la resolución administrativa que había denegado la afiliación no tuvo en cuenta lo dispuesto por el citado artículo 525, inciso 2, conforme el cual “cuando se trate de exoneración los derechohabientes solicitarán la pensión ante el mismo organismo, como si el titular hubiera fallecido”. Por el contrario, relató que la obra social fundó su negativa en lo dispuesto en el artículo 809, inciso *b*, de ese decreto, en concordancia con lo normado en el inciso *a*, en el sentido que la afiliación a la obra

social correspondía a los pensionistas del personal fallecido en actividad o retirado con derecho a haber.

El tribunal sostuvo que un examen integral de la normativa aplicable permite concluir que F.Y. es derechohabiente de su padre exonerado y, en consecuencia, se halla incluido en calidad de beneficiario en la obra social demandada. Destacó que una interpretación contraria impondría al beneficiario de la pensión una limitación que el plexo legal no prevé.

A su vez, añadió que el artículo 525, inciso 2, debe integrarse con el artículo 813 del decreto que prevé “que mientras dure el trámite de pensión, los interesados gozarán de los beneficios que otorga la Superintendencia de Bienestar, siempre que abonen la cuota establecida. Sólo podrán solicitar la afiliación cuando obtengan la pensión”.

En ese marco, interpretó que ambas normas ponen en cabeza de la Superintendencia de Bienestar la misión de propender al bienestar moral y material de los integrantes de la institución y sus familiares, mediante la prestación de servicios sociales y asistenciales.

Finalmente, consideró que la obra social demandada, aún cuando no se encuentra inmersa en el régimen de las leyes 23.660, 23.661 y 24.901 no puede desconocer la amplia protección que corresponde otorgar a las personas con discapacidad, dado que su atención integral constituye una política pública del país. Añadió que la demandada es un organismo dependiente del Poder Ejecutivo y, como tal, forma parte del Estado Nacional, por lo que no puede incumplir la ley 24.901, pues este último es garante de esa norma.

–II–

Contra esa decisión la obra social demandada interpuso recurso extraordinario (fs. 95/101), que contestado (fs. 104/109), fue concedido por el *a quo* en virtud de la cuestión federal simple planteada en autos (fs. 111).

La recurrente señala que en el caso se encuentra en tela de

juicio la inteligencia y los alcances de normas de naturaleza federal. Considera que la cámara realizó una interpretación forzada e incongruente de lo dispuesto por el decreto reglamentario 1866/1983. Específicamente, alega que la resolución apelada se aparta de lo dispuesto en las normas aplicables al caso concreto, esto es, los artículos 829 y 835 del citado decreto.

Al respecto, explica que el artículo 829 se halla inserto en el capítulo “De la cesación de afiliación y reafiliación”, y que el mismo establece que “los afiliados obligatorios cesarán por renuncia, baja, cesantía o exoneración”. Sostiene que esa norma debe conjugarse con lo dispuesto en el artículo 835 que estipula que “con la cesación del afiliado principal cesará automáticamente los derechos de los familiares incluidos en las condiciones de los artículos 814 y 815”.

Pone de relieve que la constitucionalidad de esas normas no fue cuestionada por la accionante en su demanda ni declarada por los magistrados que intervinieron en la causa.

Sobre esa base, concluye que la sentencia en crisis debe ser revocada en tanto no se adecúa a las normas que rigen el caso y, por lo tanto, arriba a una solución injusta.

–III–

A mi modo de ver, el recurso extraordinario fue bien concedido en tanto se discute la inteligencia de normas de naturaleza federal —ley 21.965 y decreto 1866/1983— y la decisión del superior tribunal de la causa fue contraria a las pretensiones que la apelante fundó en ellas (art. 14, inciso 3, ley 48; dictamen de esta Procuración General al que remitió la Corte en Fallos: 335:2066, “Rodríguez”; Fallos: 341:1460, “Yurrita”, entre otros).

–IV–

En el presente caso corresponde determinar si a la luz de las normas federales en juego — ley 21.965 y decreto 1866/1983— el joven F.J.Y. tiene derecho a ser incorporado como afiliado voluntario a la obra social demandada.

Ante todo, cabe aclarar que no se encuentra controvertido que el representado en autos padece una discapacidad que consiste en anormalidades en la marcha y de la movilidad, hipoacusia neurosensorial bilateral, cuadriplejia espástica y parálisis cerebral espástica (ver, asimismo, certificado de discapacidad, fs. 13). Tampoco se discute que estuvo afiliado a OSPFA hasta el 27 de abril de 2015, fecha en la que todo el grupo familiar fue desafiliado en virtud de que el titular —padre del amparista— había sido exonerado de la fuerza el 21 de abril de ese año. A su vez, no se encuentra debatido que F.Y. es beneficiario de una pensión en carácter de hijo del ex Sargento J.W.Y. y que solicitó la afiliación a la obra social dada la discapacidad que presenta, la que fue denegada mediante la resolución 600-54-130/2017 del 3 de febrero de 2017.

Ello sentado, entiendo que el punto en debate debe ser analizado teniendo en cuenta que las cuestiones suscitadas en el ámbito de la previsión social deben ser tratadas otorgando prevalencia a los fines tuitivos de las normas que rigen la materia (dictamen de esta Procuración General al que remitió la Corte en Fallos 330:2093, “Obra Social del Personal Directivo de la Construcción” y sus citas)

El artículo 7 de la ley 21.965 estipula la pérdida de los derechos al haber de pasividad para el personal exonerado, sin embargo, mantiene los beneficios de la pensión para los derechohabientes en la forma y oportunidad que determine la reglamentación. Específicamente, el artículo 525 del decreto reglamentario 1866/1983 prevé que en caso “de exoneración los derechohabientes solicitarán la pensión ante el mismo organismo, como si el titular hubiera fallecido”.

Por su lado, en el Título VI del mencionado decreto, denominado “De la obra social en general”, se inserta el artículo 806, el cual expresa que “Es misión de la Superintendencia de Bienestar propender al

bienestar moral y material de los integrantes de la Institución y sus familiares, mediante la prestación de servicios sociales y asistenciales”.

En particular, el artículo 809 del aludido decreto permite afiliarse voluntariamente a la obra social a los pensionistas del personal fallecido en actividad y del personal retirado con derecho a haber o jubilado de las fuerzas, así como también a los beneficiarios del artículo 2 de la ley 4235 (cf. incisos *a* y *b*). A su vez, el artículo 813 establece que “Mientras dure el trámite de pensión, los interesados gozarán de los beneficios que otorga la Superintendencia de Bienestar, siempre que abonen las cuotas establecidas. Sólo podrán solicitar su afiliación cuando obtengan la pensión”.

En ese marco, a mi modo de ver y en sentido coincidente con la interpretación efectuada por el *a quo*, desde el punto de vista normativo no se advierten óbices que impidan la afiliación voluntaria del joven a la obra social demandada.

Es que, si a los efectos de garantizar la pensión a los derechohabientes del exonerado el decreto en cuestión equipara a este último con el personal fallecido (art. 525, párrafo segundo), es razonable extender esa misma solución para conceder la afiliación pretendida en autos, en tanto fue requerida por un pensionista que obtuvo ese beneficio previsional a partir de una equivalencia entre situaciones que la propia norma establece.

En ese sentido, se ha sostenido que es principio de la hermenéutica jurídica que, en los casos no expresamente contemplados, debe preferirse la interpretación que favorece y no la que dificulta los fines perseguidos por la norma (Fallos: 313:751, “Moura”; dictamen de la Procuración al que remitió la Corte en Fallos: 330:2093 *op cit.*, entre otros). Además, esta Procuración General ha sostenido que no es método recomendable en la interpretación de las leyes, el de atenerse estrictamente a sus palabras, ya que el espíritu que las informa es lo que debe rastrearse en procura de una aplicación racional, y lo que

ha de perseguirse es una valiosa interpretación de lo que las normas jurídicamente han querido mandar (CAF 269/1989/1/RH1, “L. Ramona Magdalena y otros c/ policía federal argentina s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.”, dictamen del 30 de abril de 2019).

En el *sub lite*, tal como se ha reseñado anteriormente, las disposiciones del decreto que regulan lo atinente a la obra social expresan, como uno de sus principales objetivos, el de garantizar el bienestar moral y material de los familiares de los integrantes de la fuerza en cuestión. Bajo ese prisma, frente a la falta de un precepto que contemple de manera expresa la reafiliación voluntaria a la obra social demandada del pensionista, con motivo de una exoneración, debe estarse a la solución que propicie el cumplimiento efectivo de la finalidad tuitiva que las normas en análisis consagran.

Cabe recordar que los magistrados deben guiarse con la máxima prudencia en la interpretación de las leyes de previsión social, ya que la inteligencia que se le asigna puede llevar a la pérdida de un derecho o su retaceo (doctr. Fallos: 311:1937, “Ordenes”; Fallos: 329:4206, “Poeta”; dictamen de esta Procuración General al que remitió la Corte en Fallos 330:2093 op. cit.).

No empece a lo expuesto el hecho de que el decreto disponga que los afiliados obligatorios cesarán por exoneración (art. 829) y que a partir de la cesación del afiliado principal cesarán automáticamente los derechos de los familiares incluidos en las condiciones de los artículos 814 y 815 (art. 835), toda vez que ninguno de esos preceptos legales menciona de manera expresa la situación de los pensionistas del exonerado una vez obtenido el beneficio previsional, de conformidad con lo estipulado por el artículo 7 de la ley de Personal. Ello así, entiendo que en esa especial situación resultan plenamente aplicables por analogía las reglas de los artículos 809, inciso *b* y 813 anteriormente mencionados en el dictamen.

Para más, cabe destacar que, tal como lo advirtió el

Ministerio Público de la Defensa ante la Corte Suprema, en el *sub lite*, una solución contraria implicaría la imposibilidad de que el representado en autos pueda continuar con los tratamientos que necesita para su rehabilitación integral, lo que influye sobre el desarrollo de su inserción social y su calidad de vida (fs. 116 vta. y 117). Nótese que la parte actora ha manifestado que si bien durante el tiempo de carencia de la obra Social F.Y. estuvo afiliado provisoriamente al Programa Federal de Salud (PROFE) hasta el 1 de noviembre de 2016, dicha afiliación no fue renovada dado que ese programa no le brindaba la cobertura que su patología requería (fs. 18).

En ese contexto, es menester recordar el derecho a la salud es ampliamente garantizado en nuestro ordenamiento constitucional, especialmente en favor de las personas con discapacidad (art. 75, inc. 23, Constitución Nacional, art. 12, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; arts. 25 y 26, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; arts. 4, inc. 1, Convención Americana sobre Derechos Humanos) y la asistencia integral a la discapacidad constituye una política pública del país (dictamen de esta Procuración General de la Nación al que remitió la Corte Suprema en Fallos: 327:2127, "Martin"; 327:2413, "Lifschitz").

En consecuencia, la no adhesión por parte de la demandada al sistema de las leyes 23.660,23.661 y, en particular, al establecido en la ley 24.901, no determina que le resulte ajena la obligación de adoptar las medidas razonables a su alcance para lograr la realización plena de los derechos de las personas con discapacidad (S.C. C. N° 2773, L. XLII, "Cattaneo, Adrián Alberto G. c/ I.O.S.E. y otros s/ amparo", sentencia del 5 de febrero de 2008, por remisión al dictamen de esta Procuración General de la Nación).

En estas condiciones, una lectura integral de las normas en juego conducen a concluir que la ley 27968 y el decreto 1866/1983 no pretenden sancionar con la desafiliación al hijo con discapacidad, pensionista del personal

exonerado, imponiéndole las consecuencias de las acciones de su padre. Máxime cuando la consecuencia que debería afrontar es la desatención de su discapacidad.

En suma, una interpretación adecuada de las normas federales en juego — ley 21.965 y decreto 1866/1983—, a la luz de los principios de hermenéutica referidos y los fines tuitivos que rigen la seguridad social conduce a admitir la reafiliación de F.J.Y. a la obra social demandada.

—V—

Por todo lo expuesto, opino que corresponde rechazar el recurso extraordinario y confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 11 de septiembre de 2019.

ES COPIA

VICTOR ABRAMOVICH


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación