

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

A fs. 13/15, Marcelino Orlando Monteserín, en representación de su hijo Nahuel Santiago, promovió acción de amparo contra el Estado Nacional, a fin de que se le ordene dar cumplimiento a la previsión contenida en los arts. 3°, párrafo segundo; 4° y concordantes de la ley 24.901 y 23 sobre la Convención sobre los Derechos del Niño, incorporada a la Constitución Nacional y que se disponga la afiliación del menor a la obra social que corresponda, a fin de que pueda recibir todos los beneficios que prevé la legislación vigente.

Según relató, en 1993 adoptó al menor, que padece parálisis cerebral con compromiso psicomotriz y retardo cerebral y actualmente su situación patrimonial es sumamente comprometida, debido a que carece de trabajo y a que su esposa es ama de casa.

A partir de la sanción de la ley 24.901, efectuó gestiones ante las autoridades municipales, provinciales y nacionales, a efectos de acceder a sus beneficios, sin obtener respuesta positiva y, en tales condiciones, se veía obligado a recurrir a la justicia para reclamar lo que legítimamente le corresponde a su hijo, pues su salud e integridad no admiten más dilaciones.

Fundó su pretensión, en concreto, en las disposiciones de la citada ley y de su decreto reglamentario (1193/98) que, a su entender, ponen en cabeza del Estado Nacional la obligación de prestar los servicios previstos en la ley 22.431 a las personas con discapacidad no incluidas dentro del sistema de las obras sociales, en la medida que aquéllas o

las personas de quienes dependan no puedan afrontarlas.

-II-

A fs. 119/120, la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario (Sala B, Civil), confirmó la sentencia de la instancia anterior, que admitió la acción de amparo y ordenó al Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad, que otorgue la atención integral prevista en la ley 24.901 y el decreto 1193/98, no sólo con relación a las prestaciones básicas allí enumeradas, sino a los servicios específicos, alternativos del grupo familiar o prestaciones complementarias que la situación a relevar requiera, después de efectuar la evaluación que prevé el art. 10 de la reglamentación y desestimó el reclamo con respecto al Ministerio de Salud y Acción Social, sin perjuicio de su participación obligatoria en lo previsto legalmente (v. fs. 95/99).

Para así resolver, en primer término, consideraron sus integrantes que el amparo era la vía idónea para solucionar el acuciante problema que padece el menor, ante la inexplicable conducta asumida por los representantes de los distintos organismos del Estado Nacional.

En cuanto al fondo del asunto, compartieron los fundamentos de la sentencia de primera instancia y estimaron que el caso era análogo a otro que habían resuelto con anterioridad, en el que examinaron las leyes 23.661, que regula el Sistema Nacional del Seguro de Salud y 24.901, que instituyó el sistema de prestaciones básicas de rehabilitación integral a favor de personas discapacitadas. Sobre tales bases, señalaron que la letra y el espíritu de la ley son claros en determinar que las prestaciones del sistema único para personas sin cobertura de obra social se financiarán con los

Procuración General de la Nación

fondos que el Estado Nacional asigne, para tal fin, al Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad.

-III-

Contra tal pronunciamiento, dicho servicio nacional dedujo el recurso extraordinario obrante a fs. 125/138, cuya denegación a fs. 145, dio origen a la presente queja.

Sostiene que existe cuestión federal, por estar en juego la interpretación de una norma de ese carácter, así como por las cuestiones debatidas que exceden el interés de las partes y se proyectan al de toda la comunidad y porque la sentencia es arbitraria, al contener afirmaciones dogmáticas.

Sus principales agravios son:

a) La cámara lo condenó a realizar acciones que no están a su cargo y para cuya ejecución carece de partida presupuestaria, pese a que había puesto en conocimiento que el ente obligado a brindar la asistencia es el Directorio del Sistema de Prestaciones Básicas de Atención Integral a favor de las Personas con Discapacidad.

b) Los fundamentos del fallo padecen de vaguedad y de falta de referencia a las constancias de la causa, pues no se ha probado la calidad invocada por el actor para alegar la lesión a sus derechos, ni que el interesado cuente con el certificado previsto por el art. 3° de la ley 22.431, requisito necesario para delimitar la obligación del Estado de prestar atención en la rehabilitación a los beneficiarios del sistema. En efecto, dicho certificado determina tanto la calidad de discapacitado como la orientación prestacional que el caso requiera, y en autos, pese a que el actor ni siquiera lo

solicitó, el *a quo* igualmente le ordenó la asistencia contemplada en la ley 24.091.

c) El *a quo* también omitió considerar otros elementos determinantes para la correcta solución del caso, como es la resolución 3, del 5 de octubre de 1999, del presidente del directorio del sistema único creado por la ley 24.901, que pone a cargo de dicho órgano la ejecución del Programa de Cobertura para las Personas con Discapacidad Carenciadas, así como la conformación del Registro Nacional de Prestadores de Servicios de Atención a Personas con Discapacidad, hasta tanto se constituyan las Juntas Evaluadoras de Servicios en cada jurisdicción -el que provisoriamente estará constituido por las instituciones ya categorizadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados-.

d) La sentencia ni siquiera acierta a invocar correctamente el derecho en que funda su decisión, porque cita erróneamente al decreto 762/92 como 792/97 y, además, porque lo califica de “reglamentario” de la ley 24.901, cuando fue dictado con anterioridad a la sanción de la norma legal. En este sentido, afirma que, por la similitud entre sus disposiciones y por ser jerárquicamente inferior a la ley, aquél fue tácitamente derogado. Sostiene, también, que el decreto 1193/98 es el reglamentario de la citada ley.

-IV-

El recurso extraordinario es formalmente admisible, toda vez que, por su intermedio, se ha puesto en tela de juicio el alcance e interpretación de una norma federal (ley 24.901) y la decisión definitiva del *a quo* ha sido contraria al derecho que el apelante funda en ella (art. 14, inc. 3° de la ley 48).

Procuración General de la Nación

-V-

En cuanto al fondo del asunto, cabe recordar, ante todo que, por discutirse el contenido y alcance de una norma de derecho federal, el Tribunal no se encuentra limitado por los argumentos de las partes o del *a quo*, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (Fallos: 319:2886; 320:1602; 323:1406, 1460 y 1656, entre muchos otros).

A la luz de tal principio, debe señalarse que la ley 24.901 instituye un sistema de prestaciones básicas de atención integral a favor de las personas con discapacidad, que contempla acciones de prevención, asistencia, promoción y protección, con el objeto de brindarles una cobertura integral a sus necesidades y requerimientos (art. 1°) y dispone que las obras sociales tendrán a su cargo, con carácter obligatorio, la cobertura de tales prestaciones. Producto de esta obligación, al modificar el primer párrafo del art. 4° de la ley 22.431, aclara que el Estado, a través de sus organismos, prestará los beneficios del sistema a las personas con discapacidad no incluidas dentro del sistema de obras sociales, en la medida que aquéllas o las personas de quienes dependan no puedan afrontarlas (art. 3°) y, con mayor precisión aún, prescribe: *“Las personas con discapacidad que carecieren de cobertura de obra social tendrán derecho al acceso a la totalidad de las prestaciones básicas comprendidas en la presente norma, a través de los organismos dependientes del Estado”* (art. 4°).

Por su parte, el art. 7° establece cómo se financiarán las prestaciones que prevé la ley y, en lo que aquí

interesa, dispone: "...inc. e) *Personas beneficiarias de pensiones no contributivas y/o graciabiles por invalidez, ex-combatientes ley 24.310 y demás personas con discapacidad no comprendidas en los incisos precedentes que no tuvieran cobertura de obra social, en la medida en que las mismas o las personas de quienes dependan no puedan afrontarlas, con los fondos que anualmente determine el presupuesto general de la Nación para tal fin*".

A su turno, la reglamentación de la ley 24.901, aprobada por decreto 1193/98, determina que las personas con discapacidad que carecieren de cobertura social y, además, no contaran con recursos económicos suficientes y adecuados podrán obtener las prestaciones básicas a través de los organismos del Estado Nacional, provincial o municipal, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda, que adhieran al sistema, así como que las autoridades competentes de las provincias, municipios o de la citada ciudad, podrán celebrar convenios de asistencia técnica, científica y financiera con la autoridad competente en el orden nacional, a fin de implementar y financiar las prestaciones básicas previstas en la norma legal (art. 4º, del anexo I).

-VI-

En mi concepto, la mera descripción de cómo está regulado legalmente el sistema conduce a desestimar los agravios esgrimidos por el Estado Nacional, tanto en su recurso extraordinario como en su presentación directa, porque la ley contempla que la atención de las personas con discapacidad estará a cargo de las obras sociales o, en supuestos como los del *sub lite*, del propio Estado, a través de sus organismos.

Así lo pienso, porque se encuentra fuera de discu-

Procuración General de la Nación

sión que el menor padece una discapacidad (parálisis cerebral), que no cuenta con cobertura de obra social y que su grupo familiar carece de recursos económicos para afrontar su tratamiento, en la medida que la apreciación de todas esas cuestiones -de hecho y prueba- es privativa de los jueces de la causa y, por ende, irrevisable en esta instancia, máxime cuando, por otra parte, no se advierte que hayan sido resueltas con arbitrariedad.

Pero, además, la propia conducta desplegada por el Estado demandado también confirma tales conclusiones, toda vez que negó su obligación de prestar la asistencia requerida. En efecto, aun cuando el menor sufriera alguna discapacidad que lo habilitara a solicitar los beneficios legales, aquél mantuvo una posición contraria, alegando que no tenía obligación de asistirlo, ya sea porque ello estaba a cargo de otro órgano o de las autoridades provinciales, o inclusive, en una actitud ciertamente contradictoria, porque el actor no acreditó, mediante el certificado pertinente que determina la ley y su reglamentación, padecer de discapacidad.

Así, desde esta perspectiva, carece de relevancia qué órgano del Estado Nacional es el responsable de brindar la asistencia requerida por el actor para su hijo menor, pues lo fundamental es, en el régimen legal, que aquél debe asistirlo y, para ello, la ley determina la forma de financiar tales actividades (en el caso, la prevista en el art. 7º, inc. e), sin que pueda servir de excusa para incumplir con el mandato legal, la pretendida alegación -no demostrada, por otra parte-, de falta de partida presupuestaria.

Lo expuesto, claro está, en modo alguno impide que

el Estado Nacional, si corresponde, recupere los costos que le insuma la atención del menor, por las vías pertinentes de quien, en definitiva, resulte obligado a afrontarlas financieramente.

-VII-

Finalmente, estimo necesario señalar que en autos se encuentra comprometido el derecho a la vida que, más que un derecho no enumerado en los términos del art. 33 de la Constitución Nacional, es un derecho implícito, ya que el ejercicio de los restantes reconocidos expresamente requiere necesariamente de él (conf. dictamen del suscripto en la causa “Asociación Benghalensis”, a cuyos fundamentos y conclusiones se remitió V.E. en su sentencia publicada en Fallos: 323:1339).

En igual sentido, el Tribunal enfáticamente ha recordado que aquél es el primer derecho de la persona humana que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional, y que el hombre es el eje y el centro de todo el sistema jurídico y en tanto fin en sí mismo -más allá de su naturaleza trascendente- su persona es inviolable y constituye valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental (C.823.XXXV. “Campodónico de Beviacqua, Ana Carina c/ Ministerio de Salud y Acción Social. Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas”, resuelta el 24 de octubre de 2000, con sus citas).

Precisamente, en la causa recién citada, que guarda sustancial analogía con la de autos, la Corte también recordó que a partir de lo dispuesto en los tratados internacionales que tienen jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22, de la

Procuración General de la Nación

Constitución Nacional), se ha reafirmado el derecho a la preservación de la salud -comprendido dentro del derecho a la vida- y se ha destacado la obligación impostergable que tiene la autoridad pública de garantizar ese derecho con acciones positivas, sin perjuicio de las obligaciones que deban asumir en su cumplimiento las jurisdicciones locales (conf. considerando 16 del voto de la mayoría).

Así, después de enumerar los distintos pactos internacionales que se relacionan con la cuestión debatida, entre los que destaco a la Convención sobre los Derechos del Niño, que incluye el deber de los Estados de alentar y garantizar a los menores con impedimentos físicos o mentales el acceso efectivo a los servicios sanitarios y de rehabilitación, de esforzarse para que no sean privados de esos servicios y de lograr cabal realización del derecho a beneficiarse de la seguridad social, para lo cual se debe tener en cuenta la legislación nacional, los recursos y la situación de cada infante y de las personas responsables de su mantenimiento (arts. 23, 24 y 26), concluyó que el Estado Nacional asumió compromisos internacionales explícitos encaminados a promover y facilitar las prestaciones de salud que requiera la minoridad y no puede desligarse válidamente de esos deberes so pretexto de la inactividad de otras entidades públicas o privadas, máxime cuando ellas participan de un mismo sistema sanitario y lo que se halla en juego es el interés superior del niño, que debe ser tutelado por sobre otras consideraciones por todos los departamentos gubernamentales (art. 3º, de la convención ya citada).

-VIII-

Por lo expuesto, opino que corresponde declarar formalmente admisible el recurso extraordinario interpuesto por el Estado Nacional y confirmar la sentencia en cuanto fue materia de aquél.

Buenos Aires, 30 de marzo de 2001.

NICOLAS EDUARDO BECERRA.

ES COPIA