

# **La Corte Suprema y la obligación de la cobertura de la discapacidad (Análisis de la reciente jurisprudencia del alto tribunal y las obligaciones del Estado Nacional, las obras sociales y las empresas de medicina privada)**

Autor: Rosales, Pablo Oscar<sup>1</sup>

[www.pablorosales.com.ar](http://www.pablorosales.com.ar)

Fuente: Publicado en J.A. 2002-II-431

Citar Lexis Nº 0003/008782 ó 0003/008848

*Nota: Este texto no incluye jurisprudencia de la Corte Suprema posterior a 2002.*

---

## **SUMARIO:**

*I. Introducción.- II. El Estado Nacional como garante de las coberturas de discapacidad: caso "Campodónico de Beviacqua" y "Monteserin".- III. La Corte Suprema y las medidas cautelares en discapacidad.- IV. Las exenciones impositivas y regímenes de promoción para personas con discapacidad*

## **I. INTRODUCCIÓN**

En los últimos dos años, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dictado una serie de fallos en los cuales ha reiterado su doctrina respecto a la obligación del Estado Nacional de "garantizar" el derecho y acceso efectivo a la salud, y en particular a las personas discapacitadas o, en la terminología de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires "Personas con necesidades especiales".

El derecho a la salud y más concretamente la materialización del mismo en el efectivo acceso de la población a las coberturas médicas de la discapacidad, ha sido materia judicial desde la vigencia de la ley 24901 (LA 1997-D-3798) que, como ya sostuvimos en otra nota de este suplemento especial, ha generado un nuevo paradigma y una nueva mirada sobre un amplio colectivo de ciudadanos que hasta su entrada en vigencia prácticamente eran ignorados por la seguridad social y con mucha más energía por el sistema de medicina privada.

Nuestro propósito es analizar esta doctrina judicial, determinando un hilo conductor en la misma y demostrar que el Alto Tribunal ha ampliado la cobertura de las personas con discapacidad a los sistemas médicos privados como obligados directos de la ley 24901 y de la ley 22431 (LA 1981-A-202) y sus normas reglamentarias.

## **II. EL ESTADO NACIONAL COMO GARANTE DE LAS COBERTURAS DE DISCAPACIDAD**

Casos "Campodónico de Beviacqua" y "Monteserin"

---

<sup>1</sup> **Abogado, Director del "Programa de Actualización y Profundización en Discapacidad" de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la U.B.A. y Coordinador del Seminario de Investigación en Discapacidad del Instituto Ambrosio Gioja de la misma facultad.**

El 26 de junio de 1996 nace un niño cordobés llamado Adelqui S. Beviacqua con un grave padecimiento en su médula ósea que disminuye sus defensas inmunológicas llamado enfermedad de Kostman o neutropenia severa congénita cuyo tratamiento depende de una medicación especial cuyo nombre comercial es Neutromax 300. Esta droga le fue suministrada sin cargo por el Banco Nacional de Drogas Antineoplásicas dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social hasta el día 2 de diciembre de 1998, fecha en que ese organismo puso de manifiesto a sus padres que entregaba el fármaco por última vez. Frente al peligro de la interrupción del tratamiento médico, la madre del actor interpone un recurso de amparo que llega por la vía del recurso de hecho a la Corte Suprema (1).

Tanto en primera instancia como en la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba se condenó al Estado Nacional con el argumento de que hacer recaer esta responsabilidad en la obra social o en la autoridad pública local resultaba incompatible con las obligaciones primarias puestas a cargo del Estado Nacional como "garante" del sistema de salud. Como dato de hecho es necesario aclarar que la obra social OSPEDYC, a la que pertenece la actora se encontraba en convocatoria de acreedores y por esta razón la Asociación de Clínicas y Sanatorios del Sur de Córdoba (ACLISA.) había suspendido el convenio que tenía con ella y la entidad privada "Córdoba Farmacéutica Coop. Ltda." que a su vez había rescindido su contrato con esta última, por lo que sus afiliados (entre ellos el actor) se encontraban sin la debida cobertura médica y asistencial.

En base a estos hechos la Corte Suprema de Justicia afirma que "el principio de actuación subsidiaria que rige en esta materia se articula con la regla de solidaridad social, pues el Estado debe garantizar una cobertura asistencial a todos los ciudadanos, sin discriminación social, económica, cultural o geográfica (art. 1 ley 23661 [LA 1989-A-58]), y ello impone su intervención cuando se encuentra superada la capacidad de previsión de los individuos o pequeñas comunidades... Frente a la actuación deficiente de la entidad médica sindical, la situación de precariedad laboral y económica de la familia y el estado de extrema urgencia que reviste el suministro del remedio requerido, es el Estado Nacional -mediante el ministerio demandado- el que debe intervenir subsidiariamente para dar adecuada tutela a los derechos del menor, sin perjuicio de que efectúe los trámites necesarios para lograr que esa asistencia sea realizada de modo regular y efectivo por los organismos que correspondan -Del voto de la mayoría-".

La Corte impone al Estado Nacional un deber de garantía respecto a los derechos esenciales, particularmente al derecho a la preservación de la salud, comprendido dentro del derecho a la vida. En este sentido remite a doctrina propia en un importante fallo anterior (2), en el que se declara la obligación del Estado Nacional de proveer a los enfermos de SIDA la medicación antiviral.

En el fallo que analizamos el voto de la mayoría asume una postura concreta respecto a cuáles son las obligaciones del Estado Nacional; si los demás prestadores del sistema se encuentran obligados o no y si dicha obligación es directa o subsidiaria.

"A partir de lo dispuesto en los tratados internacionales que tienen jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 ley suprema [LA 1995-A-26]), ha reafirmado en recientes pronunciamientos el derecho a la preservación de la salud -comprendido dentro del derecho a la vida- y 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, las obras sociales o las entidades de la llamada medicina prepaga (Fallos 321:1684 y causa A.186 XXXIV, "Asociación Benghalensis y otros v. Ministerio de Salud y Acción Social - Estado Nacional s/amparo ley 16986 " del 1/6/2000 , mayoría y votos concurrentes y dictamen del procurador general de la Nación a cuyos fundamentos se remiten) ... Los Estados parte se han obligado "hasta el máximo de los recursos" de que dispongan para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en dicho tratado (art. 2 inc. 1).

Nos hemos permitido remarcar en bastardilla una parte del fallo que encuadra cuáles son los límites de la obligación del Estado Nacional y en particular cuál es el rol de las obras sociales y de las empresas de medicina prepaga en las coberturas de discapacidad. Respecto a estas últimas, se discute si están o no obligadas en los términos de la ley 24901 , ya que esta ley en particular no las incluye en forma expresa. Nuestra postura es por la afirmativa, porque:

1) La ley 24754 (LA 1997-A-3) determina en su único artículo que las empresas de medicina prepaga se encuentran obligadas a dar la misma cobertura que las obras sociales. En este sentido, los arts. 2 y 3 ley 24901 no nos dejan lugar a dudas sobre que las obras sociales son las principales obligadas en los términos de dicha norma (3). Por otra parte, la Corte Suprema ha declarado recientemente la constitucionalidad de la ley 24754 (4) cuestionada por todos los actores del sistema, principalmente por las empresas de medicina prepaga.

2) La Corte Suprema, tanto en este fallo como el que analizaremos a continuación, utiliza una terminología muy similar a la de la ley 24901 , afirmando que el Estado Nacional es garante del derecho de preservación de la salud -incluso a través de acciones positivas- "sin perjuicio de las obligaciones que deban asumir en su cumplimiento las jurisdicciones locales, las obras sociales o las entidades de medicina prepaga".

La Corte refiere a ello cuando afirma que "el niño se halla amparado por las disposiciones de la ley 24431 de protección integral de las personas discapacitadas" -a que adhirió la provincia de Córdoba- y ello obliga también a asegurarle los tratamientos médicos en la medida en que no puedan afrontarlos las personas de quienes depende o los entes de obra social a los que esté afiliado (conf. certificado de f. 6; arts. 1 , 3 y 4 ley 24431 y ley provincial 7008), lo cual corrobora la sinrazón del actor de la autoridad pública que amenazó con grave riesgo sus derechos a la vida y a la salud".

La Corte Suprema de Justicia determina que el Estado Nacional siempre está obligado a garantizar el derecho a la salud, principalmente cuando los demás actores del sistema no pueden afrontarlos y en consonancia con la reforma de 1994 de la Constitución Nacional, determina que la forma de hacerlo es a través de las "acciones positivas", imponiendo al Estado Nacional un rol activo (reclamando políticas concretas de acción positiva) y no es de un mero espectador. En este sentido recordamos unas palabras de Francis Bacon: "Sólo a Dios y a los ángeles se les permite el rol de espectadores", nunca más pertinentes que en el momento actual, después de un Estado en franca retirada.

Un año después, el 16/10/2001 la Corte Suprema reafirma y reitera su doctrina en un caso similar (5) al que analizamos. Marcelino O. Monteserin se presenta en

representación de su hijo N. S., que padece una parálisis cerebral con compromiso psicomotriz y retardo cerebral y que carece de cobertura alguna reclamando al Estado Nacional (a partir de la sanción de la ley 24901 ) los beneficios de la misma. El demandado en este caso es la Comisión Nacional Asesora para la integración de personas discapacitadas -Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad-.

Tanto en primera instancia como en la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario (sala B, Civil) la demandada es condenada y recurre a la instancia extraordinaria con los siguientes agravios relevantes: a) Que fue condenada por obligaciones que no están a su cargo (menciona que el ente obligado es el Directorio del Sistema de Prestaciones Básicas de Atención Integral a favor de las Personas con Discapacidad) y que por ello carece de presupuesto para satisfacer las pretensiones del actor, y b) Que el actor no probó ser beneficiario del sistema (ya que no acompañó en la demanda el certificado de discapacidad).

Respecto al primer agravio, la Corte Suprema señala que "...carece de relevancia que el 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. 7 inc. e (6), 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". Agrega incluso la Corte que "... de la responsabilidad que debe asumir el Estado Nacional en la asistencia y atención del niño discapacitado no cabe sustraerse en razón de demoras contingentes en la puesta en funcionamiento del respectivo sistema sanitario en las provincias".

La Corte también avanza sobre el planteo respecto a que el actor no ha probado que su hijo es beneficiario de la ley 24901 cuando afirma que "... del modo en que han quedado planteadas las cuestiones, corresponde señalar en primer lugar que durante el trámite de la queja ante este Tribunal, el aludido Servicio de Rehabilitación y promoción de las Personas con Discapacidad constituyó una junta médica que ratificó el diagnóstico de parálisis cerebral que padece el niño y expidió el certificado de discapacidad requerido en las leyes 22431 y 24901 -arts. 3 y 10 respectivamente-, lo que lo habilita a recibir atención sanitaria y los servicios allí detallados que deben prestarse para su recuperación".

En este fallo el alto tribunal nuevamente reitera que el Estado Nacional debe garantizar estos derechos a través de acciones positivas, manteniendo su doctrina anterior.

### **III. LA CORTE SUPREMA Y LAS MEDIDAS CAUTELARES EN DISCAPACIDAD**

El 12 de julio de 2001 la Corte Suprema resolvió un planteo (7) iniciado por Oscar J. Álvarez, de 46 años, quién invocó estar afectado de paraparesia (con atrofia de tibia y peroné) y haber sido declarado incapaz, no poseer ninguna cobertura social, ni de empresas de medicina prepaga y que debido a la discapacidad que padece, carece de la

posibilidad concreta de realizar tareas laborales. Tiene además cuatro hijos menores y su esposa está desocupada, no cuenta con jubilación ni pensión contributiva. Manifiesta que era atendido en el Centro de Rehabilitación CREAR, en forma casi gratuita, pero que al cerrar se quedó sin atención alguna. El actor solicita una medida cautelar para que pueda acceder a un tratamiento de rehabilitación intensivo, calzado especial y un bastón canadiense.

La Corte ha venido sosteniendo que las medidas cautelares no son objeto del recurso extraordinario dado que no se trata de sentencias definitivas. Sin embargo en este caso el alto tribunal resuelve tratar y conceder sin demasiada fundamentación la medida solicitada por el actor, ordenando al Estado Nacional y a la Provincia de Buenos Aires para que en el plazo de cinco días dispongan lo necesario para que se suministre al mismo el tratamiento y los elementos ortopédicos que solicita. Sin perjuicio de compartir la decisión de la Corte Suprema en este caso, nos preguntamos si son necesarias circunstancias de hecho tan extremas como las narradas para que se haga lugar a una medida como la ordenada y, en todo caso, debemos recordar que la ley 24901 no exige una indigencia absoluta sino simplemente que las personas de quienes dependa el individuo con una discapacidad no puedan afrontar los servicios que establece la norma.

#### **IV. LAS EXENCIONES IMPOSITIVAS Y LOS REGÍMENES DE PROMOCIÓN PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió el 6 de noviembre de 2001 (8) que la actora, una persona con discapacidad motora, dueña de un automóvil adquirido bajo un régimen de promoción, igual debe pagar el impuesto destinado al Fondo Nacional de Incentivo Docente y que no se encuentra eximida del pago del mismo en los términos de la ley 19279 .

La Cámara Federal de Apelaciones de la ciudad de Paraná había confirmado la sentencia de la instancia anterior haciendo lugar a la acción de amparo promovida por la actora -una persona con discapacidad motora permanente- declarando inaplicable respecto de ella el gravamen establecido por la ley 25053 (LA 1998-D-4160), destinado al financiamiento del llamado Fondo Nacional de Incentivo Docente, que la alcanzaría en su condición de titular de dominio de un automóvil que había adquirido con exenciones impositivas en los términos de la ley 19279 y sus modificaciones. La sala interviniente consideró -para decidir como lo hizo- que la ley 19279 constituyó una medida positiva para eliminar un supuesto de discriminación de hecho que la tenencia de un automóvil adaptado a la disminución física que padece la persona discapacitada ayuda a paliar, y que el propósito perseguido por esa ley, en cuanto al compromiso del Estado con tales personas, se ha hecho más intenso con el paso del tiempo, como lo evidencia la ley 22341 . En este sentido consideró que la ley 25053 no contempla a los titulares de vehículos adquiridos por discapacitados y que expresamente "empeora" la reglamentación existente respecto de estos. Por ello, esta ley tendría -sostiene la sala- un carácter regresivo en cuanto a la protección de un derecho de índole social como el que ampara a las personas con discapacidad.

La Corte Suprema compartió el criterio del Ministerio Público, declarando que "... la ley 19279 -y sus modificaciones- único sustento normativo invocado por la actora, sólo exime a las personas discapacitadas de gravámenes que, más allá de la configuración

técnica de sus respectivos hechos imposables, recaen sobre la adquisición de automóviles ... el impuesto instituido por la ley 25053 grava a 'las personas físicas o jurídicas propietarias o poseedoras' (art. 2 de, en lo que interesa, 'automotores cuyo costo de mercado supere los cuatro mil pesos' (art. 1). Es decir, recae sobre 'la capacidad contributiva de los contribuyentes que se expresa a través de ciertas manifestaciones patrimoniales de estos'... En consecuencia -como acertadamente se concluye en el mencionado dictamen- los beneficios establecidos por la ley 19279 y sus modificatorias, en tanto solo implican una liberalidad para la adquisición de vehículos y no en relación a su posesión o propiedad, no pueden extenderse, como lo pretende aquella y lo admite el a quo, a un tributo de naturaleza claramente distinta de los dispensados por aquella ... esta Corte ha expresado reiteradamente que las exenciones impositivas deben resultar de la letra de la ley, de la indudable intención del legislador o de la necesaria implicancia de las normas que las establezcan, y que fuera de esos supuestos corresponde la interpretación estricta de las cláusulas respectivas, la que ha de efectuarse teniendo en cuenta el contexto general de las leyes y los fines que las informan, ya que la primer regla de interpretación es dar pleno efecto a la intención del legislador".

En este sentido, cabe recordar que la ley 25239 (art. 13 ) (LA 2000-A-103) derogó posteriormente el impuesto de incentivo docente a partir del 1/1/2000, al tiempo que instruyó a la Administración Federal de Ingresos Públicos para que estableciese planes especiales de facilidades de pago para permitir a los responsables del tributo el ingreso del gravamen adeudado al 31 de diciembre de 1999.

#### NOTAS:

(1) In re "Campodónico de Beviacqua, Ana C. v. Ministerio de Salud y Acción Social, Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas s/recurso de hecho". Causa 823.XXXV. Corte Sup., sent. del 24/10/2000" (Mayoría de seis votos y voto en disidencia por cuestiones formales del Dr. Belluscio) (JA 2001-I-464 ).

(2) Fallos 321:1684 y causa A.186 XXXIV, "Asociación Benghalensis y otros v. Ministerio de Salud y Acción Social - Estado Nacional s/amparo ley 16986 ", sent. del 1/6/2000.

(3) Ley 24901, art. 2 : "Las obras sociales, comprendiendo por tal concepto las entidades enunciadas en el art. 1 ley 23660, tendrás a su cargo con carácter obligatorio, la cobertura total de las prestaciones básicas enunciadas en la presente ley, que necesitan las personas con discapacidad afiliadas a las mismas" y art. 3: "Modificase, atento la obligatoriedad a cargo de las obras sociales en la cobertura determinada en el art. 2 de la presente ley, el art. 4 párr. 1º ley 22431, en la forma que a continuación se indica: El Estado Nacional, a través de sus organismos, prestará a las personas con discapacidad no incluidas dentro del sistema de las obras sociales, en la medida que aquellas o las personas de quienes dependan no puedan afrontarla, los siguientes servicios". En este sentido, la ley 24901 modifica el orden de obligados, poniendo a las obras sociales en primer lugar, y luego al Estado Nacional, invirtiendo el orden que establecía la ley 22431 .

(4) In re "Hospital Británico de Buenos Aires v. Estado Nacional (Ministerio de Salud y Acción Social) s/amparo", recurso de hecho H.90 XXXIV, sent. del 13/3/2001 , con

dictamen del procurador general de la Nación Dr. Nicolás Becerra del 29/2/2000. Puede consultarse sobre este fallo un análisis extenso nuestro en la nota "La declaración de constitucionalidad de la ley 24754 en la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", suplemento especial de jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, JA 2001-III-380 .

(5) In re "M., M. v. Estado Nacional (Ministerio de salud y Acción Social - Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas - Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad)", recurso de hecho, M.375 XXXVI sent. del 16/10/2001.

(6) Art. 7 inc. e ley 24901: "Las prestaciones previstas en esta ley se financiarán del siguiente modo. Cuando se tratare de: ... e) Personas beneficiarias de pensiones no contributivas y/o graciabiles por invalidez, ex combatientes ley 24310 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".

(7) In re "Álvarez, Oscar J. v. Provincia de Buenos Aires y otro s/acción de amparo", sentencia interlocutoria del 12/7/2001.

(8) In re "Vallori, Mirta G. s/amparo", V.161 XXXVI, sent. del 6/11/2001.

---

**FALLO COMENTADO: In re "Monteserin., M. v. Estado Nacional (Ministerio de salud y Acción Social - Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas - Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad)", recurso de hecho, M.375 XXXVI sent. del 16/10/2001**

OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.- Considerando: 1. A fs. 13/15, M. O. M., en representación de su hijo N. S., 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 párr. 2º; 4 y concs. ley 24901 (1) y 23 sobre la Convención sobre los Derechos del Niño (2), incorporada a la Constitución Nacional (3) 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 24901 , 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 (1193/1998 ) (4) que, a su entender, ponen en cabeza del Estado Nacional la obligación de prestar los servicios previstos en la ley 22431 (5) 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.

2. 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 24901 y el decreto 1193/1998 , 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 (ver 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 23661 (6), que regula el Sistema Nacional del Seguro de Salud y 24901 (7), 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 fondos que el Estado Nacional asigne, para tal fin, al Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad.

3. 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 en el art. 3 ley 22431, 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 24091 .

c) El a quo también omitió considerar otros elementos determinantes para la correcta solución del caso, como es la resolución 3 del 5/10/1999, del presidente del directorio del sistema único creado por la ley 24901 , 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 762/1992 como 792/1997 y, además, porque lo califica de "reglamentario" de la ley 24901 , 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 1193/1998 es el reglamentario de la citada ley.

4. 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 24901 ) y la decisión definitiva del a quo ha sido contraria al derecho que el apelante funda en ella (art. 14 inc. 3 ley 48) (8).

5. 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 [9]; 320:1602; 323:1406, 1460 y 1656 , entre muchos otros).

A la luz de tal principio, debe señalarse que la ley 24901 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 párr. 1º del art. 4 ley 22431, 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 aun, 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 24310 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 24901 , aprobada por decreto 1193/1998 , determina que las personas con discapacidad que carecieran 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. 4 anexo I).

6. 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 discusión 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 haya 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. 7, 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.

7. 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 CN., 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 C. v. Ministerio de Salud y Acción Social, Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas" [10], resuelta el 24/10/2000 , 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 CN.), 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. consid. 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. 3 convención ya citada).

8. 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.- Nicolás E. Becerra.

---

Buenos Aires, octubre 16 de 2001.- Considerando: 1. Que el padre adoptivo de un menor afectado por parálisis cerebral, residente en la provincia de Santa Fe, solicitó -

con el patrocinio letrado del defensor público oficial ante los tribunales federales de Rosario- que se exhortara al Poder Ejecutivo Nacional y a sus organismos dependientes a cumplir con lo establecido en los arts. 3 párr. 2º y 4 ley 24901, y 23 Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y a prestar los servicios básicos de rehabilitación dispuestos en dicha ley en favor de las personas discapacitadas, carentes de cobertura de obra social y de recursos económicos suficientes (fs. 13/15 vta. del expediente principal).

2. Que después de haber dado a la petición trámite de amparo, de celebrarse una audiencia en la que un funcionario de la demandada ofreció los servicios del PAMI. para asistir al niño, propuesta que finalmente fracasó por haber sido desautorizada por la representante del Estado Nacional (fs. 33/33 vta. y 37/39), y contestado el informe dispuesto en el art. 8 ley 16986 (11), el magistrado de primera instancia hizo lugar a lo solicitado y ordenó que el Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad acordara al menor las prestaciones de salud que requiriera su estado, a cuyo fin dispuso que se efectuara la correspondiente evaluación de incapacidad (conf. ley 24901 y art. 10 decreto reglamentario 1193/1998; fs. 95/99).

3. Que el juez consideró que las leyes 22431 , 23661 (12), 24452 (13), 24901 (14) y el decreto 1193/1998 asignaban al organismo mencionado la responsabilidad y los recursos económicos para hacer operativos en todo el ámbito nacional los servicios médicos y de rehabilitación reconocidos a las personas incapacitadas, carentes de medios propios y de la protección de obras sociales, con independencia de la actuación concurrente que pudieran ejercer en esa materia las jurisdicciones provinciales. Sobre esa base, estimó que las pruebas ponían de manifiesto la minusvalía del niño, el perjuicio ocasionado a sus derechos y la arbitrariedad de la negativa de la autoridad pública a otorgar los beneficios necesarios para mejorar la vida del menor, que no podía ser justificada con la mera invocación de ausencia de partidas fiscales.

4. Que dicho pronunciamiento fue confirmado por la sala B de la C. Fed. Rosario, que hizo mérito de las especiales circunstancias del caso y reprochó la postura inexplicable asumida por los distintos organismos dependientes del Estado Nacional frente al problema que acuciaba al niño (fs. 33 y 37), cuando la asistencia requerida, que debía ser prestada, contaba con financiación específica de fondos asignados por tal finalidad en el presupuesto del Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad (conf. art. 11 decreto 762/1997; fs. 119/120 vta.).

5. Que respecto de esa decisión, la parte vencida dedujo el recurso extraordinario cuyo rechazo origina la presente queja. Sostiene que el a quo ha efectuado una interpretación incorrecta de las normas federales en juego, pues ha impuesto obligaciones de ayuda al menor que no se hallan a cargo del referido servicio nacional y que deben ser exigidas al Directorio del Sistema de Prestaciones Básicas de Atención Integral a favor de las Personas con Discapacidad, según lo dispuesto en la resolución 3/1999, dictada por la presidencia de ese organismo, cuya consideración fue omitida en el fallo a pesar de haber sido invocada expresamente ante la Cámara (fs. 132/138).

6. Que la apelante afirma, además, que es arbitraria la aplicación de la ley 24901 sin exigir el certificado requerido en el art. 3 ley 22431 para acreditar la existencia de incapacidad y la necesidad de recibir los beneficios reclamados al Estado Nacional; que la condena es de cumplimiento imposible porque la demandada carece de partidas

presupuestarias para satisfacer la cobertura solicitada; y que la mención en la sentencia de las disposiciones del decreto 762/1997 (15) -citado erróneamente por el tribunal como reglamentario de la ley 24901 - desconoce que esa norma ha quedado tácitamente derogada con la sanción del nuevo régimen legal de prestaciones básicas de atención a la salud (ley 24901 y decreto reglamentario 1193/1998 ).

7. Que del modo en que han quedado planteadas las cuestiones, corresponde señalar en primer lugar que durante el trámite de la queja ante este tribunal, el aludido Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de las Personas con Discapacidad constituyó una junta médica que ratificó el diagnóstico de parálisis cerebral que padece el niño y expidió el certificado de discapacidad requerido en las leyes 22431 y 24901 -arts. 3 y 10 , respectivamente-, lo que lo habilita a recibir atención sanitaria y los servicios específicos allí detallados que deben prestarse para su recuperación (fs. 156, 159/160).

8. Que dichas circunstancias tornan improcedente el agravio de arbitrariedad fundado en la ausencia de pruebas válidas respecto de la minusvalía alegada y de legitimación para solicitar el amparo sin contar con el certificado médico de la autoridad competente, planteo sobre el cual insiste la recurrente aun después de haber acompañado a las actuaciones la constancia -proveniente de esa misma parte- que admitió oficialmente la discapacidad del menor, la necesidad de su tratamiento y las posibilidades de rehabilitación mediante las terapias previstas en la ley 24901 , lo que revela manifiesta desaprensión en la defensa y un injustificado desinterés por el esclarecimiento de la situación que compromete la salud del niño (fs. 63/66 vta. de la queja).

9. Que sentado ello, las críticas atinentes a la responsabilidad asignada a la apelante para hacer efectivas las prestaciones requeridas, se vinculan con la aplicación e interpretación de normas federales que tutelan los derechos a la vida y a la salud de los menores, por lo que -con ese alcance- resulta formalmente procedente el recurso extraordinario (Fallos 323:3229). Cabe recordar que en la tarea de establecer la inteligencia de las disposiciones superiores en juego, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones de la Cámara ni del recurrente, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto en debate (Fallos 308:647 [16]; 310:2682; 314:1834 [17]; 318:1269 [18], entre otros).

10. Que este tribunal ya ha expresado que el derecho a la vida es el primer derecho de la persona humana que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional (Fallos 302:1284 [19]; 310:112 [20]). También ha dicho que el hombre es el eje y 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 el valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental (Fallos 316:479 [21], votos concurrentes).

11. Que a partir de lo dispuesto en los tratados internacionales que tienen jerarquía constitucional (nominados en el art. 75 inc. 22 ley suprema), esta Corte ha reafirmado en posteriores pronunciamientos el derecho a la preservación de la salud -comprendido en el derecho a la vida- y 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, las obras sociales o las entidades de la llamada medicina prepaga (Fallos 321:1684 [22] y 323:1339 ).

12. Que en el citado Fallos 323:3229, el tribunal condenó al Estado Nacional a asegurar la entrega regular de los medicamentos que necesitaba un niño incapacitado -residente en la provincia de Córdoba- desprovisto de la protección de su obra social. A tal efecto, enfatizó los compromisos explícitos tomados por el gobierno ante la comunidad internacional encaminados a promover y facilitar el acceso efectivo a los servicios médicos y de rehabilitación que requieran los infantes, en especial los que presenten impedimentos físicos o mentales; a esforzarse para que no sean privados de esos servicios y a procurar una cabal realización del derecho a beneficiarse de la seguridad social (conf. arts. 23 , 24 y 26 Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros pactos internacionales examinados en los consids. 17, 18, 19, 20 y 21 del referido fallo).

13. Que la Corte recalcó en dicho antecedente que el Estado Nacional no puede desentenderse de aquellas obligaciones so pretexto de la inactividad de otras entidades -públicas o privadas-, pues es el encargado de velar por el fiel cumplimiento de los derechos constitucionales que amparan la vida y la salud de los niños y de asegurar la continuidad de los tratamientos que necesiten, habida cuenta de la función rectora que también le atribuye la legislación nacional en ese campo y de las facultades que deben ejercer para coordinar e integrar sus acciones con las autoridades provinciales y los diferentes organismos que conforman el sistema sanitario en el país, en miras de lograr la plena realización del derecho a la salud (conf. consids. 22, 23, 24, 27, 32, 33 y 34).

14. Que en este caso, el Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad, dependiente del Ministerio de Salud de la Nación, pretende liberarse de su deber de asistencia al niño alegando la insuficiencia de partidas presupuestarias y haciendo recaer la responsabilidad de atenderlo en otro departamento perteneciente al mismo ámbito administrativo -el llamado "Directorio del Sistema de Prestaciones Básicas de Atención Integral a favor de las Personas con Discapacidad"-, con el que ejerce funciones concurrentes y del cual forma parte integrante junto con otras entidades de atención de la salud, por lo que resultan de aplicación al respecto las consideraciones del precedente de Fallos 323:3229, a las que cabe remitir por razón de brevedad.

15. Que ello es así pues la ley 24901 encomendó al Estado Nacional y a sus organismos dependientes la atención del sistema de prestaciones básicas de salud dispuestas en ella en favor de las personas discapacitadas que no cuenten con cobertura de obras sociales y carezcan de medios propios para afrontar sus necesidades (conf. arts. 1 , 2 , 3 y 4 ley cit.), condiciones que han sido acreditadas en el presente caso. El Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad -condenado en estas actuaciones- integra el directorio creado, precisamente, para administrar el referido sistema de prestaciones, garantizar la universalidad de su atención y coordinar los recursos institucionales y económicos afectados a ese campo (conf. decreto reglamentario 1193/1998 , arts. 1 y 6 anexo 1 y arts. 1 y 5 anexo A).

16. Que el mencionado directorio del sistema de prestaciones básicas, al que -como quedó dicho- pertenece el organismo recurrente, tiene a su cargo no sólo la obligación de ejecutar el programa de protección sanitaria dispuesto en la ley 24901 , sino también la de tomar las medidas necesarias para la inmediata puesta en marcha de ese programa en las jurisdicciones provinciales, según resulta de la documentación acompañada por la propia apelante (fs. 101/107). En tal sentido, carece de sustento válido el argumento basado en la invocada resolución 3/1999, dictada por la presidencia de ese directorio con arreglo a las atribuciones conferidas en el decreto 1193/1999 -art. 5 anexo A-, pues

sus disposiciones no eximen a la demandada de su obligación de asistencia al niño discapacitado conforme al sistema legal instituido y la mencionada reglamentación.

17. Que, por lo demás, los beneficios establecidos en favor de las personas incapacitadas no incluidas en el régimen de obras sociales cuentan con el financiamiento de las partidas asignadas en el presupuesto general de la Nación para tal finalidad (art. 7 inc. 3 in fine ley 24901) y del fondo instituido especialmente para programas de similar naturaleza en la ley 24452 (conf. art. 7 párr. 2º y anexo II, especialmente puntos 23 y 24). Sin perjuicio de ello, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden optar por su incorporación al sistema mediante los correspondientes convenios de adhesión, lo que no ha acontecido aún en lo relativo a la provincia de Santa Fe (conf. fs. 8 y 32 expediente principal).

18. Que en tales condiciones, resulta fundado el reproche que el a quo formuló a la conducta de la apelante, habida cuenta de la responsabilidad que debe asumir el Estado Nacional en la asistencia y atención del niño discapacitado, de la que no cabe sustraerse en razón de demoras contingentes en la puesta en funcionamiento del respectivo sistema sanitario en las provincias; por lo que debe mantenerse el fallo que condenó al referido Servicio Nacional de Rehabilitación a proveer las prestaciones de salud solicitadas, más allá de la actividad que le corresponda ejercer, en su caso, para lograr la adecuada participación de la autoridad local en esa materia (conf. leyes 9325 y 11518 , especialmente art. 4 incs. a y e provincia de Santa Fe).

Por ello, y de acuerdo con los fundamentos concordes del dictamen del procurador general de la Nación, se declara procedente el recurso extraordinario con el alcance fijado en los considerandos que anteceden y se confirma la sentencia apelada. Agréguese la queja al principal, practíquese la comunicación a la Procuración del Tesoro a los fines del art. 6 ley 25344.- Julio S. Nazareno.- Eduardo Moliné O'Connor.- Carlos S. Fayt.- Augusto C. Belluscio.- Enrique S. Petracchi.- Antonio Boggiano.- Guillermo A. F. López.- Adolfo R. Vázquez.

NOTAS:

(1) LA 1993-A-15 - (2) LA 1994-B-1689 - (3) LA 1995-A-26 - (4) LA 1998-D-4183 - (5) LA 1981-A-202 - (6) LA 1989-A-58 - (7) LA 1997-D-3798 - (8) ALJA 1853-958-1-14 - (9) JA 1997-III-387 - (10) JA 2001-I-464 - (11) ALJA 1967-A-500 - (12) LA 1989-A-58 - (13) LA 1995-A-102 - (14) LA 1997-D-3798 - (15) LA 1997-C-2883 - (16) JA 1987-I-614 - (17) JA 1992-II-239 - (18) JA 1995-III-434 - (19) JA 1981-II-61 - (20) JA 1987-II-31 - (21) JA 1993-III-558 - (22) JA 1999-II-337 .