



CSS 36651/1998/CS1
CSS 36651/1998/1/RH1
Superintendencia de Servicios de Salud c/ O.
S. Pers. Dirección Industria Privada del
Petróleo s/ cobro de aportes o contribuciones.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 24 de Junio de 2021

Vistos los autos: "Superintendencia de Servicios de Salud c/ O. S. Pers. Dirección Industria Privada del Petróleo s/ cobro de aportes o contribuciones".

Considerando:

Que los agravios de la apelante encuentran adecuada respuesta en los fundamentos del dictamen del señor Procurador Fiscal, que esta Corte comparte y a los que se remite por razón de brevedad.

Por ello, se hace lugar a la queja, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Reintégrese el depósito de fs. 2. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, devuélvase.

Firmado Digitalmente por HIGHTON Elena Ines

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Recursos extraordinario y de queja interpuestos por la **Obra Social del Personal de Dirección de la Industria Privada del Petróleo**, demandada en autos, representada por el **Dr. Diego López Olaciregui** y con el patrocinio letrado de los **Dres. Juan Carlos Cassagne, Julio César Durand y Carlos José Laplacette**.

Traslado contestado por la **Superintendencia de Servicios de Salud**, actora en autos, representada por la **Dra. Clorinda Paula Donato**, con el patrocinio letrado del **Dr. Carlos Alberto Villares**.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de la Seguridad Social, Sala I**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal de la Seguridad Social n° 7**.

Suprema Corte:

-I-

La Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social confirmó la decisión de la anterior instancia y, en consecuencia, condenó a la Obra Social del Personal de Dirección de la Industria Privada del Petróleo (OSDIPP) a pagar a la Superintendencia de Servicios de Salud las sumas adeudadas al Fondo Solidario de Redistribución del Seguro Nacional de Salud (FSR) correspondientes a sus afiliados adherentes voluntarios (fs. 650/652 de las actuaciones principales, a las que me referiré salvo aclaración en contrario).

De modo preliminar, confirmó el rechazo de los planteos de falta de legitimación activa y prescripción. Por un lado, consideró que una interpretación razonable del derecho vigente conduce a admitir la legitimación de la Superintendencia de Servicios de Salud. En sustento de esa postura, citó el precedente registrado en Fallos: 331:1255, "Superintendencia de Servicios de Salud". Por el otro, indicó que la defensa de prescripción resulta extemporánea pues no fue articulada en oportunidad de contestar la demanda.

En cuanto al fondo del reclamo, en primer lugar, la cámara desestimó el agravio referente a la condena a pagar las sumas correspondientes al FSR por los afiliados autónomos. Advirtió que de la pericia contable no surge la existencia de esa categoría de afiliados y que la recurrente no acreditó qué perjuicio le ocasiona el decisorio, por lo que sostuvo que no corresponde realizar un pronunciamiento en abstracto.

En segundo lugar, se pronunció sobre la situación de los afiliados adherentes voluntarios. Explicó que la resolución del Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS) 490/1990 dispuso que la incorporación de tales beneficiarios debe ajustarse a sus previsiones y se halla sujeta a la aprobación de planes y programas por parte de la autoridad de aplicación. Asimismo, la citada resolución ordenó a las obras sociales que ya tuvieran implementados regímenes

de adherentes que los adecuaran a las disposiciones de esa norma. Agregó que, contrariamente a lo sostenido por la apelante, la resolución INOS 490/1990 se encuentra vigente tal como lo corroboran distintas normas, entre ellas, la resolución 240/2001 de la Superintendencia de Servicios de Salud, abrogada luego por resolución 218/2007 del mismo organismo, y el artículo 9 del Anexo I del decreto 576/1993, sustituido por el artículo 1 del decreto 1608/2004.

En ese contexto, concluyó que la obra social demandada debe responder ante la Superintendencia de Servicios de Salud por los fondos correspondientes a sus afiliados adherentes voluntarios destinados al FSR.

-II-

Contra esa decisión OSDIPP interpuso recurso extraordinario (fs. 662/682), que contestado (fs. 687/703) fue concedido por la cuestión federal en los términos del artículo 14, inciso 3, de la ley 48 (fs. 704), lo que dio origen a la presentación de un recurso de queja (fs. 47/51 del cuaderno de queja).

La recurrente señala que en el caso se encuentra en discusión la interpretación, alcance y validez de distintas normas de derecho federal, esto es, la Ley 23.660 de Obras Sociales y la Ley 23.661 del Sistema Nacional del Seguro de Salud, los decretos 358/1990 y 576/1993, y las reglamentaciones dictadas por autoridades nacionales, y el pronunciamiento ha sido contrario al derecho que fundó en ellas. Sostiene que ninguna de esas normas la obliga a realizar aportes al FSR como consecuencia de la relación jurídica establecida entre OSDIPP y los afiliados que la sentencia denomina adherentes. Añade que el artículo 23 de la Ley 26.682 de Medicina Prepaga aclara expresamente que no corresponde ese aporte.

La impugnante relata que la terminología “adherente” es utilizada en diversas normas con acepciones distintas y, por lo tanto, sometidas a regímenes jurídicos diferentes.

Indica que, por un lado, se encuentran los adherentes a otro beneficiario titular, es decir, a un beneficiario obligatorio cuya relación jurídica con la obra social está regulada por las leyes 23.660 y 23.661; categoría que se encuentra obligada a aportar al FSR de conformidad con el artículo 22, inciso a de la ley 23.661 y el decreto 576/1993 reglamentario, actualmente vigente.

Por el otro, existen los adherentes a la obra social objeto del presente reclamo, que no tienen relación alguna con otro beneficiario titular y que se vinculan voluntariamente a la obra social en un régimen contractual similar al que se establece entre una empresa de medicina privada y sus afiliados. Postula que esa relación no está regulada por las leyes 23.660 y 23.661 y fue establecida en un ámbito regido por la autonomía de la voluntad de conformidad con el artículo 19 de la Constitución Nacional y los artículos 1143 y 1197 del Código Civil, actualmente, artículo 959 del Código Civil y Comercial. Afirma que la ley 26.682 confirma esa interpretación.

Al respecto, manifiesta que los adherentes a la obra social no tienen obligación de aportar al FSR. Refiere que no fueron destinatarios de los beneficios del FSR establecidos en las leyes 23.660 y 23.661, que la contraprestación que entregan a la obra social no es un aporte sino una cuota y que recibieron un tratamiento impositivo distinto de los demás beneficiarios de las obras sociales pues, a diferencia de los aportes y contribuciones a la seguridad social, la cuota que pagan se encuentra gravada con el Impuesto al Valor Agregado.

Considera que, en el caso, se ha vulnerado el principio de legalidad y razonabilidad dada la naturaleza tributaria de la cuestión. Explica que la resolución INOS 490/1990 no puede extender la obligación de realizar aportes al FSR a una situación no prevista en la ley, en la cual, además, no existen aportes o contribuciones de donde detraer un determinado porcentaje. Agrega que esa resolución tampoco puede imponer a la obra social la obligación de actuar como agente de retención. Argumenta que, en cualquier caso, esa resolución fue

derogada con el dictado del decreto 576/1993 que, a su vez, sustituyó al decreto 358/1990 cuyo artículo 8, segundo párrafo reglamentaba.

La recurrente descalifica también el decisorio en base a la doctrina de la arbitrariedad de sentencias. Se agravia del rechazo del planteo de inconstitucionalidad de la resolución INOS 490/1990, al que califica de dogmático.

Finalmente, arguye que se presenta un caso de gravedad institucional en razón de la entidad de las sumas involucradas y los efectos que el pronunciamiento puede provocar en el funcionamiento de los servicios que presta la obra social como así también en relación a las demás obras sociales de personal de dirección.

-III-

El recurso extraordinario es admisible en tanto discute la inteligencia de normas de naturaleza federal (leyes 23.660 y 23.661, decretos 358/1990 y 576/1993, resolución INOS 490/1990) y de cláusulas previstas en la Constitución Nacional (arts. 4, 17, 19 y 75, inc. 2), y la decisión del superior tribunal de la causa fue contraria a las pretensiones que la apelante fundó en ellas (art. 14, inc. 3, ley 48; Fallos: 337:966, "O.S. Pers. de la Construcción").

Por lo demás, los restantes agravios vinculados a la arbitrariedad de la sentencia deben ser tratados en forma conjunta en tanto están estrechamente vinculados con la cuestión federal planteada, por lo que entiendo que la queja es admisible.

-IV-

En esta instancia corresponde determinar si las normas federales en juego obligan a OSDIPP a destinar al FSR un porcentaje de las cuotas correspondientes a sus afiliados adherentes voluntarios durante el período reclamado —anterior a la sanción de la ley 26.682— y, en ese caso, si ello afecta el principio de legalidad de raigambre constitucional (arts. 4, 17, 19 y 75, inc. 2, Constitución Nacional).

Adelanto que, a mi modo de ver, en el sistema conformado por la Ley 23.660 de Obras Sociales y la Ley 23.661 del Sistema Nacional del Seguro de Salud, las obras sociales no pueden, por su sola voluntad y con prescindencia de la legislativa, afiliar sujetos por fuera de las condiciones previstas en esas normas que, estructuradas sobre bases solidarias, garantizan los derechos de la seguridad social. Por ello, la afiliación de adherentes voluntarios debe adecuarse a las pautas de la resolución INOS 490/1990, que habilitó a las obras sociales a incorporar esa categoría de beneficiarios en consonancia con las citadas leyes y el principio de solidaridad. Esa norma dispone expresamente que las cuotas que abonan esa clase de afiliados para acceder a las prestaciones de salud están obligadas a contribuir, a través del FSR, al sostenimiento financiero del sistema del que se benefician.

En efecto, la solución de esta controversia no puede realizarse con abstracción de las reglas y principios sobre los que se estructura el sistema conformado por las leyes 23.660 y 23.661, que garantizan los derechos de la seguridad social previstos en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y en los instrumentos internacionales (art. 25, Declaración Universal de Derechos Humanos; arts. XI y XVI, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y art. 12, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Esta perspectiva fue adoptada por la Corte Suprema en el caso registrado en Fallos: 337:966, "O.S. Pers. de la Construcción" tras precisar que "el régimen de las obras sociales como el Sistema Nacional de Seguros de Salud (leyes 23.660 y 23.661) forman parte de los derechos y garantías del art. 14 bis de la Constitución Nacional, en cuanto dispone que 'El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable...' (considerando 8º). Postuló que "en causas vinculadas a la seguridad social, el Tribunal ha interpretado que dicha materia rebasa el cuadro de la justicia conmutativa que regula prestaciones interindividuales sobre la base

de una igualdad estricta, para insertarse en el de la justicia social, cuya exigencia fundamental consiste en la obligación, de quienes forman parte de una determinada comunidad, de contribuir al mantenimiento y estabilidad del bien común propio de ella (conf. Fallos: 306:838 y 322:215)” (considerando cit.).

En el *sub lite*, cabe destacar que OSDIPP es una obra social de las comprendidas en la ley 23.660. De acuerdo con el artículo 3 de esa ley, las obras sociales, en lo referente a las prestaciones de salud, forman parte del Sistema Nacional del Seguro de Salud, en calidad de agentes naturales del mismo, “sujetos a las disposiciones y normativas que lo regulan”.

Ese sistema es creado por el artículo 1 de la ley 23.661 a fin de procurar el pleno goce del derecho a la salud de todos los habitantes del país. El artículo 2, luego de determinar que el objetivo del seguro es proveer prestaciones de salud igualitarias, integrales y humanizadas, precisa que las obras sociales, en su carácter de agentes del seguro, “deberán adecuar sus prestaciones de salud a las normas que se dicten y se regirán por lo establecido en la presente ley, su reglamentación y la ley de Obras Sociales, en lo pertinente”.

La Corte Suprema destacó que las obras sociales son entes de la seguridad social, a cuyo cargo se encuentra la administración de las prestaciones para la cobertura de las contingencias vinculadas a la salud, y puntualizó que el interés público de la actividad que desarrollan explica que se encuentren sometidas al contralor estatal de la Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación (Fallos: 331:1262, “Obra Social para la Actividad Docente”, considerando 7°; 336:974, “Obra Social Bancaria Argentina”, considerando 6°).

En ese esquema, las leyes 23.660 y 23.661 determinan la organización y el financiamiento de las obras sociales sobre la base del principio de solidaridad. En el citado caso “O.S. Pers. de la Construcción”, la Corte Suprema destacó que las obras sociales para su organización y para su financiamiento “deberán adecuarse a los principios que se encuentran inmersos en el sistema, entre los que sin lugar a dudas se encuentra el de la solidaridad” (considerando

9°).

Más específicamente, el seguro de salud se sustenta en tres niveles de solidaridad: "En primer lugar, cada obra social agente del Seguro Nacional de Salud individualmente consideradas se apoya en la solidaridad grupal de los beneficiarios comprendidos por ella. El Fondo Solidario de Redistribución, formado por aportes de todas las obras sociales, supone un segundo nivel de solidaridad —más inclusiva— donde quienes más recursos disponen, más contribuyen. Además, se prevé que una parte de los recursos de dicho fondo sean redistribuidos entre las obras sociales, agentes del seguro de modo automático, en función inversa al promedio de salarios de sus afiliados directos. Así, quien menos recaude en razón del nivel retributivo de sus beneficiarios más recibirá del fondo común. Finalmente, la solidaridad de la Nación entera se hace efectiva a través de los aportes del Tesoro nacional que el proyecto establece, que servirán especialmente para contribuir a afrontar los gastos que demande extender la cobertura a los hoy desprotegidos" (mensaje de elevación 853, 4 de junio de 1987, ley 23.661).

—V—

En sentido coherente con los pilares del sistema, el artículo 24 de la ley 23.661 implementa el FSR con el objeto de brindar apoyo solidario frente a diversas situaciones de necesidad que puedan generarse en el sistema nacional del seguro de salud (art. 24, ley 23.661). Tal como lo señaló la Corte Suprema, el FSR buscar equilibrar las finanzas y prestaciones de las obras sociales más débiles (Fallos: 337:966, op. cit., considerandos 16° y 17°).

El antecedente legislativo del FSR se remite a la primera ley que institucionalizó el sistema de las obras sociales, esto es, la ley 18.610 (B.O. 5 de marzo de 1970), que creó el Fondo de Redistribución (arts. 21 y 22). Con posterioridad, la ley 22.269 (B.O. 20 de agosto de 1980) mantuvo el funcionamiento del fondo (art. 13).

Al igual que en sus predecesoras leyes 18.610 y 22.269, la ley 23.661 contempla que el FSR se financia con un porcentaje de las sumas destinadas a solventar las obras sociales, además de otras fuentes como aportes del Tesoro de la Nación (arts. 16 y 19, ley 23.660 y art. 22, ley 23.661). Con esa lógica, un porcentaje de las contribuciones y aportes realizados por los empleadores y los trabajadores en relación de dependencia para sustentar las obras sociales (art. 16, incs. *a* y *b*, ley 23.660) son destinadas al FSR (art. 19, inc. *b*, ley 23.660 y 24, 23.661). Del mismo modo, una porción de los aportes realizados a las obras sociales por los trabajadores autónomos (art. 5, inc. *b*, ley 23.661) y las personas sin cobertura médico-asistencial (art. 5, inc. *c*, ley 23.661) es destinada al FSR (art. 5, incs. *b* y *c*, Anexo II, decreto 576/1993).

-VI-

En el recurso bajo análisis, se encuentra en juego la situación de los adherentes voluntarios frente al FSR.

El antecedente legislativo de los adherentes voluntarios se encuentra en la citada ley 22.269, que preveía la incorporación de esa categoría de afiliados y disponía expresamente que un porcentaje de sus aportes era destinado al FSR (arts. 6 y 13).

Tras la sanción de las leyes 23.660 y 23.661, el decreto 358/1990 mantuvo la posibilidad de las obras sociales de incluir como adherentes, con iguales derechos y obligaciones que los beneficiarios titulares y su grupo familiar primario, a aquellas personas no incluidas obligatoriamente en el artículo 8 de la ley 23.660, siempre que cumplan con los recaudos, aportes y contribuciones que establezcan la autoridad de aplicación y los entes en cuestión (art. 8, decreto cit.).

En forma consistente con el principio de solidaridad y con el tratamiento otorgado por la ley 22.269, el INOS dictó la resolución 490/1990 (B.O. 14 de septiembre de 1990) fijando las pautas para la incorporación a las obras

sociales de beneficiarios adherentes (art. 1). Concretamente, ordenó que las entidades en cuestión deben presentar y obtener la aprobación del INOS de los planes y programas para beneficiarios adherentes (arts. 2 y 3); estableció pautas de referencia para la fijación del monto de la cuota que deben abonar, la incorporación de sus grupos familiares primarios y la responsabilidad del titular de pagar las cuotas a término (art. 4, incs. *a*, *c* y *d*).

Determinó que "los beneficiarios adherentes abonarán el total de la cuota establecida a la orden de la respectiva Obra Social, la que será responsable de depositar a favor del Fondo Solidario de Redistribución creado en jurisdicción de la ANSSAL, el 10% o, en su caso, el 15% cuando se tratare de Obras Sociales de personal de dirección, en los plazos y condiciones que establece la normativa vigente" (art. 4, inc. *b*). Por último, aclaró que las obras sociales, que tuvieran implementados regímenes para beneficiarios adherentes, deben adecuarlos a las disposiciones establecidas.

Con posterioridad, a través del decreto 576/1993, el Poder Ejecutivo derogó los decretos 358/1990 y 359/1990 y estableció una nueva reglamentación de las leyes 23.660 y 23.661 que no contempla, en forma expresa, a los adherentes voluntarios. De todos modos, las obras sociales, entre ellas, OSDIPP, continuaron afiliando, en forma facultativa, a adherentes voluntarios.

-VII-

En este marco normativo, entiendo que no tiene sustento la pretensión de la impugnante de que las cuotas integradas por los adherentes voluntarios que financian las obras sociales se encuentren al margen de la obligación de contribuir al FSR y, en definitiva, del principio de solidaridad que sustenta el ordenamiento en el que se encuentra inmerso el funcionamiento y el financiamiento de todos los agentes del seguro de salud, entre ellos, OSDIPP.

En primer lugar, no puede aceptarse la distinción que pretende introducir la impugnante entre afiliados sujetos a las leyes 23.660 y

23.661 y afiliados voluntarios vinculados por convenios privados fruto de la autonomía contractual.

En efecto, de los artículos citados de las leyes 23.660 y 23.661 y de los principios expuestos por la Corte Suprema surge que, en relación con las prestaciones de salud, las obras sociales se encuentran sujetas a estrictas regulaciones en cuanto a la organización, las funciones y facultades, el financiamiento y el uso de recursos, y las características esenciales de los contratos de prestación de salud (en especial, art. 3, ley 23.660 y art. 2, ley 23.661). El interés público de la actividad que desarrollan explica su sujeción a la regulación y al contralor estatal.

Por ello, las obras sociales no pueden emigrar, por su sola voluntad, del sistema previsto por esas normas que habilitan su actuación ni celebrar contratos gobernados libremente por la autonomía de las partes, sino que todas sus acciones vinculadas a las prestaciones de salud, así como las relaciones contractuales correspondientes, más allá de la índole del vínculo con el afiliado, deben realizarse en el marco del régimen público de la seguridad social y regirse por sus disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

Ello, además, es el resultado de la solidaridad grupal que impera entre los beneficiarios de cada agente de salud, según la cual las prestaciones que cada uno recibe no son determinadas sobre la base de su aporte individual, sino del conjunto de los aportes realizados por los afiliados. En ese esquema solidario, las obras sociales no pueden crear una categoría de afiliados al margen de las contribuciones y obligaciones comunes previstas por las leyes 23.660 y 23.661, sin afectar, al mismo tiempo, a las categorías de afiliados contempladas expresamente en esas normas.

En particular, no pueden estas entidades excluir a ciertos afiliados de contribuir al FSR sin socavar el segundo nivel de solidaridad sobre el que se estructura el sistema nacional de salud, y que está basado, como se explicó, en un criterio de justicia distributiva que busca equiparar las prestaciones que

reciben todos los beneficiarios del sistema.

Abona esta postura, con relación a la cuestión en debate, el hecho de que los recursos del FSR pueden ser utilizados para solventar los gastos administrativos y de funcionamiento de las obras sociales, como así también para financiarlas a través de préstamos, subvenciones y subsidios (art. 24, ley 23.661), por lo que los beneficios que distribuye el FSR a las obras sociales impactan, directa o indirectamente, en todos sus afiliados, incluso en los adherentes voluntarios.

En segundo lugar, tampoco puede prosperar el planteo según el cual tras el dictado del decreto 576/1993 perdió vigencia la resolución INOS 490/1990, que establece la obligación de las obras sociales de depositar a favor del FSR un porcentaje de las cuotas integradas por los afiliados adherentes voluntarios (art. 4, inc. b).

Ante todo, cabe destacar que el decreto 576/1993 si bien otorgó mayor libertad de elección a los afiliados, mantuvo la obligación de las obras sociales de adecuar su funcionamiento a lo establecido en la ley 23.660 y sus normas reglamentarias, por lo que no pueden crear una categoría de afiliados que carezca de sustento legal. Al respecto, el citado decreto prevé expresamente que las obras sociales del personal de dirección —como la demandada—, que se encuentren funcionando al tiempo de la entrada en vigencia de la ley 23.660, continúen desarrollando su actividad, adecuando sus estatutos y funcionamiento a lo normado por dicha ley, ese decreto reglamentario y las disposiciones que dicte la autoridad de aplicación —en aquel momento, DINOS— (art. 1, inc. e, Anexo I, decreto 576/1993).

Por ello, y por las razones apuntadas *ut supra*, si OSDIPP continuó, tras el dictado del decreto 576/1993, afiliando, de forma facultativa, adherentes voluntarios, cabe concluir que lo hizo en el marco de la resolución INOS 490/1990, que habilita a las obras sociales a incorporar esa clase de afiliados en forma consistente con las leyes 23.660 y 23.661 y con el principio de

solidaridad.

De este modo, la incorporación por parte de la demandada de esa clase de afiliados implicó un sometimiento voluntario al régimen de la resolución INOS 490/1990. En este sentido, el voluntario sometimiento de los interesados —máxime considerando la profesionalidad que es dable esperar de un organismo de previsión social— a un régimen jurídico, sin reserva expresa, determina la improcedencia de su impugnación ulterior (doctr. dictamen de esta Procuración General de la Nación en la causa “Asociación Obrera Minera Argentina c/ S.A. sociedad Minera Pirquitas Pichetti y Cia.”, resuelta de conformidad por la Corte Suprema en Fallos: 294:351; 312:1706, “Gitard” y sus citas; entre otros). En el dictamen emitido en el caso “Sa - Ce S.R.L. c/ D.G.I. s/ demanda contenciosa (ordinaria)” —al que remitió la Corte Suprema en Fallos: 326:2675—, esta Procuración General destacó que la doctrina de los actos propios impide que quien se acogió y gozó de los beneficios instituidos por un régimen excepcional lo ponga en tela de juicio, pues ello implicaría acomodar la legislación a su favor, contando con las normas en tanto lo benefician y cuestionándolas en cuanto no se adecuan a sus propios intereses. Por todo ello, entiendo que, en el *sub lite*, OSDIPP no puede cuestionar válidamente la vigencia de la norma que le da sustento legal a la afiliación de adherentes voluntarios que realizó.

Más allá de ello, la vigencia de la resolución INOS 490/1990 se encuentra sustentada por el hecho de que, con posterioridad a la emisión del decreto 576/1998, las obras sociales continuaron con sus planes de afiliados voluntarios, a cuyos efectos peticionaron a la autoridad de aplicación el alta y baja de los respectivos planes a la luz de la citada resolución (resol. 129/1998, 155/1998, 26/1999, 287/2002, 108/2003, 309/2003, 377/2003 y 473/2004 de la Superintendencia de Servicios de Salud, entre muchas otras) y la Superintendencia de Servicios de Salud emitió resoluciones vinculadas a esta categoría de beneficiarios (resol. 516/1999, 240/2001 y 218/2007, esta última modificada por resolución 737/2007).

En ese contexto, entiendo que si la propia obra social reconoce la existencia de la categoría de afiliados voluntarios, no puede luego aducir la derogación de la resolución INOS 490/1990 a partir del decreto 576/1993 al único efecto de evadir su obligación de destinar al FRS un porcentaje de las cuotas abonadas por aquéllos. Más aún, cuando el decreto 576/1993 mantuvo la política de las leyes 23.660 y 23.661 y de sus predecesoras, según la cual un porcentaje de los fondos previstos para el sostenimiento de las obras sociales es destinado al FRS.

Las conclusiones expuestas son, además, una consecuencia de interpretar el régimen de las obras sociales en su conjunto. Nótese que en la tarea de establecer la interpretación de un precepto legal debe atenderse a la *ratio legis* y el espíritu de la norma, "extremos que no deben ser obviados por posibles imperfecciones técnicas de la instrumentación legal, precisamente, para evitar la frustración de los objetivos de la norma" (Fallos: 331:1215, "Obra Social Unión Personal Civil de la Nación", y su citas).

De este modo, no fue hasta el dictado de la 26.682 (B.O. 17 de mayo de 2011) que se modificó el régimen jurídico aplicable a los beneficiarios por adhesión voluntaria a las obras sociales comprendidas en la ley 23.660, que pasó a regirse por esa ley, la cual en forma expresa los eximió de efectuar aportes al FSR (art. 23). Es justamente la entrada en vigencia de esta ley el límite temporal a la exigibilidad del aporte de los beneficiarios adherentes al FSR.

Finalmente, no advierto que las normas aquí examinadas trasgredan el principio de legalidad en los términos de los artículos 4, 17, 19 y 75, inciso 2, de la Constitución Nacional.

Al respecto, cabe señalar que la obligación de destinar al FSR una porción de las cuotas ingresadas por los afiliados adherentes voluntarios, que financian las obras sociales, tiene sustento en las leyes 23.660 y 23.661. En ese marco, la resolución 490/1990 no creó nuevos aportes para las obras sociales o

el FSR, sino que reguló, en línea con los antecedentes normativos—ley 22.269—, el destino de los fondos abonados por los afiliados adherentes voluntarios. De este modo, la resolución reglamentó la incorporación al sistema de afiliados voluntarios con iguales derechos y obligaciones que los previstos en el artículo 8 de la ley 23.660.

En suma, los beneficiarios adherentes voluntarios, en el régimen aquí examinado, no son ajenos al sistema de seguridad social asistencial y colaborativo que integran las obras sociales al cual voluntariamente ingresan. Es precisamente la solidaridad de los beneficiarios la que garantiza una prestación médico-asistencial igualitaria, integral y humanizada. Así, la contribución solidaria se erige como el mecanismo idóneo previsto por el ordenamiento legal para brindar a todos sus beneficiarios, entre los cuales se encuentran incluidos los adherentes, prestaciones integrales en los términos del artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional.

Por todo ello considero que la recurrente debe abonar a la Superintendencia de Seguros de Salud el porcentaje destinado al FSR correspondiente a sus afiliados voluntarios, por el período reclamado, conforme lo dispuesto en las leyes 23.660 23.661 y la resolución INOS 490/1990.

—VIII—

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

Buenos Aires, 16 de agosto de 2018.

ES COPIA

VICTOR ABRAMOVICH


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación