

Resistencia, 03 de marzo de 2023.la

AUTOS Y VISTOS:

Para dictar sentencia en estos autos caratulados "**STORNI, MARIA PAOLA C/ INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL, SEGUROS Y PRESTAMOS DE LA PROVINCIA DEL CHACO S/ACCION DE AMPARO**" Expte. Nº 12575/22, de los que

RESULTA:

Que a fs. 12/14, se presenta la Sra. MARIA PAOLA STORNI, con el patrocinio letrado de los Dres. Alejandro Luis La Regina y Marcelo Abdala, e interpone acción de amparo contra el INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL, SEGUROS Y PRESTAMOS DE LA PROVINCIA DEL CHACO -IN.S.S.Se.P- a fin que dicha repartición anule y/o deje sin efecto la Resolución Nº 8294/2022, de conformidad a los fundamentos que seguidamente expone.

Relata que en fecha 18 de noviembre es notificada de la Resolución 8294/2022, en la que se determinó sancionarla con una multa de PESOS CUATROCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS (\$436.400,00), y una suspensión por CIENTO OCHENTA (180) días del padrón de prestadores del INSSSEP, inhabilitándola por CIENTO OCHENTA (180) días para la realización de todo acto médico, recetas, estudios, practicas, recibos, facturas, y cualquier otra prescripción que importare la intervención del INSSSEP, sea directa o indirectamente, por todo concepto, y que le debiten de las facturaciones que regularmente acompaña la profesional, la multa pecuniaria aplicada, actualizable al momento de la percepción.

Alega que la situación proviene del expediente Nº 535-200422-9253, caratulado "OFICINA CUERPO DE INSPECTORES COBRO ILEGAL DE PLUS-REF. DENUNCIA ELECTRÓNICA DE FECHA 19/04/2022", de la que resulta que mediante el correo electrónico de la demandada obra una supuesta denuncia de la Sra. Cabral Cynthia, DNI Nº 32.062.321.

Resalta que no ha cobrado plus o adicional alguno a la supuesta denunciante.

Refiere que posteriormente se describe una serie de "pruebas" tales como la verificación de que la suscripta es prestadora de INSSSEP, como también que se registran transacciones ambulatorias en el sistema de conectividad de la obra social.

Manifiesta que a fs. 12 del expediente aludido, obra acta de comunicación telefónica al consultorio de la prestadora, de fecha 03/10/2022.

Sostiene que se rechaza el descargo formulado por su parte a fs. 17, y en ese sentido se rechazan las impugnaciones del Acta de comunicación telefónica en cuestión, y se remite a la vía judicial de la redargución de falsedad.

Expresa que citó la normativa legal, y particularmente el párrafo final del art. 4 de la ley 2035-G, no así el art. 4 en su totalidad, ni tampoco el art. 5. Por lo que sostiene debe caer ese procedimiento, con la consecuente anulación de la resolución, acto que lesiona sus derechos amparados por el art. 43 de la C.N.

Por último, refiere que el instituto demandado sostuvo que: "acreditadas las faltas agravadas por la reiteración, conforme el cúmulo de actuaciones y elementos en contra de la encartada". A lo que aclara que posee un historial impecable, sin denuncias de ningún tipo ante INSSSEP, es decir, que si fuera así, no hay reiteración alguna ni cúmulo de actuaciones.

Alega que todo ello desembocó en el resolutorio que resume al principio, y que habiendo transcurrido el plazo para recurrirla conforme la ley de procedimientos administrativos, lo que refiere resultaría una pérdida de tiempo agotar la vía administrativa, por lo que viene en este acto a interponer expedita acción de amparo con la cautelar promovida conjuntamente.

Argumenta ampliamente en torno a su postura, sobre los requisitos de admisibilidad y procedencia de la vía y los derechos constitucionales que entiende conculcados, citando doctrina y jurisprudencia que estima aplicables, los que doy por reproducidos en honor a la brevedad del relato.

Ofrece pruebas, funda en derecho, y finaliza con petitorio de estilo.

A fs. 15/vta. se imprime trámite a las presentes actuaciones, requiriéndose a la parte demandada el informe circunstanciado previsto por el art. 10 de la Ley N° 877-B (Antes Ley N° 4297).

A fs. 26/27 se presenta la Dra. María Alejandra Lagranja, con el patrocinio letrado de la Sra. Fiscal de Estado subrogante, Dra. Andrea Lorena Quevedo, quienes actúan por FISCALIA DE ESTADO en nombre y representación de la PROVINCIA DEL CHACO, y contestan la acción.

Asimismo refieren que deberá estarse a lo que el Organismo demandado INSSSEP manifieste en el ejercicio de su defensa al contestar la acción. Introducen la cuestión constitucional y peticionan como es de rigor.

A fs. 30/35 se presenta la Dra. Olga Garofalo Besga, apoderada del INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL, SEGUROS Y PRESTAMOS DE LA PROVINCIA DEL CHACO - IN.S.S.Se.P-, con el patrocinio letrado de la Dra. Mariana Valeria Machuca, y producen el informe circunstanciado y contestan la acción solicitando se desestime con costas.

Luego de una negativa general y particular de todos y cada uno de los hechos alegados por la parte actora en su escrito de demanda, refieren que la parte actora no ha agotado el reclamo previo, en la instancia administrativa previa, que la resolución cuestionada fue notificada en fecha 18/11/2022, y no se interpusieron los recursos de reconsideración y jerárquico, dejando vencer los plazos previstos para su articulación.

Relatan que analizadas los antecedentes incorporados a las actuaciones administrativas, advierten que se realizó denuncia virtual (fs. 02) de una afiliada, quien en búsqueda de la atención (por su especialidad) de la médica actora, se encontró con la exigencia del cobro de un plus por un monto de pesos \$3.000 para una consulta, aun cuando la afiliada le manifestó que tenía la Obra Social Del INSSSEP.

Agregan que acto seguido el Organismo inicia la investigación mediante los Inspectores, que son aquellos designados para detectar las irregularidades.

Por lo que a fs. 12/13, se elaboran actas de comunicación telefónicas al consultorio de la prestadora, ratificando los dichos de la afiliada denunciante. Que con posterioridad se notificó mediante cédula a la Federación Medica del Chaco, las actuaciones administrativas, y Federación Médica notificó a la prestadora Dra. Storni Maria Paola en su domicilio real- profesional.

Expresan que a fs. 17 del expediente administrativo, la profesional Dra. Storni Maria Paola realiza su descargo, negando todas las imputaciones.

Que a fs. 21/22/23, se clausura la instrucción sumarial y se elevan las actuaciones a la Gerencia de Obra Social.

Determinan que del análisis de las actuaciones, les permitió concluir que se han seguido los procedimientos establecido (art. 8 ley 2035 G), brindándole al prestador denunciado la posibilidad efectiva del derecho de defensa. Habiéndose acreditado la materialidad de la conducta prevista en la ley 2035-G, y la violación al Convenio Prestacional aprobada por Resolución N° 1225/14 art. 3 del mismo.

Estiman que la Resolución atacada, contiene un encuadre y sanción razonables para las transgresiones al régimen prestacional, el Organismo ha respetado el procedimiento administrativo y la resolución contiene fundamentos suficientes que sustentan la sanción impuesta.

Manifiestan que no existe prohibición del ejercicio profesional, dado que la Dra. Storni Maria Paola no tiene vedado, sino que simplemente está suspendida su prestación para con esta Obra Social, por no respetar las modalidades prestacionales a las que está sujeta por ser integrante de la cartera de prestadores que trabajan con INSSSEP. Y a los efectos del Convenio celebrado entre INSSSEP y Federación Medica del Chaco, configura una situación jurídica para la prestación concertada de un servicio o actividad que debe prestarse bajo ciertos parámetros de calidad, y ello no configura el extremo del derecho adquirido como pretende la Dra. Storni Maria Paola, porque el interés público insito en aquel convenio ni puede disponerse en beneficio de un patrimonio privado.

Alegan que en el reclamo del accionante debe prevalecer el interés colectivo y la seguridad de los afiliados, por lo que la rehabilitación de un prestador y la imposición de la facturación no puede pasar al dominio privado de un particular.

Dicen que el fundamento y los fines del Estado al cual pertenece la Obra Social Provincial, son la protección y el fortalecimiento del interés público o bien común, debiendo aquel promover el bienestar general, todo lo cual justifica la sujeción de las

voluntades individuales a las normas de derecho, las cuales deberían estar imbuidas de contenido esencialmente ético y moral.

Sostienen que ningún contenido ético o moral puede haber en encubrir un cobro de plus u omitir dar una explicación razonada y razonable de porque no se cumplieron los protocolos operativos.

Refieren que la actividad de contralor por parte de la Obra Social, cobra mayor intensidad en actividades en donde está comprometido el interés general; que en este tipo de situaciones no es el profesional médico que pretende asegurarse un ingreso mensual, sino el cumplimiento de standard exigibles en la calidad de la atención debida.

Que la administración no puede permanecer ajena a la manera de cómo va desarrollándose un contrato administrativo, a la forma en que se van cumpliendo las prestaciones, ya que esas condiciones y circunstancias por vincularse con el interés público, son de vital importancia.

Relatan que el artículo 42 de la C.N. y el artículo 47 de la Constitución provincial imponen a las autoridades -de todos los poderes- el deber de proveer a la protección de los derechos a la salud y a condiciones de trato equitativo y digno en las relaciones de consumo, ese deber potestad se extiende a toda medida inherente a evitar daños, una interpretación contraria iría a contramano del principio de la dignidad humana.

Que en esa línea la Administración puede y debe disponer unilateral y preventivamente la suspensión del contrato e imponer sanciones. Esta es una prerrogativa administrativa, más que un derecho contractual emergente, que se impone en todo tipo de contrato administrativo.

Siendo esta una clausula virtual, pudiendo ejercerla, aunque no esté expresamente prevista en el texto del contrato, y no solo en los supuestos de incumplimiento grave del contratista, sino además en los casos que la rescisión unilateral se funde en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, o sea por causas relativas al interés público, considera como revocación.

Que dichas facultades implícitas, necesarias de acuerdo marco normativo y a las circunstancias del caso, no pueden ser desconocidas ni turbadas como se pretende, porque lógico es reconocer la facultad de la Obra Social de sancionar a los prestadores ante la exigencia del cobro de plus.

Efectúan otras consideraciones, citan doctrina y jurisprudencia que hacen a su postura, a cuyos términos me remito en pos de la brevedad del relato.

Ofrecen pruebas, formulan reserva del caso federal, y efectúan petitorio de rigor.

A fs. 68 se llama autos para dictar sentencia, decreto que a la fecha se encuentra firme y consentido, y

CONSIDERANDO:

I.- Liminarmente, es oportuno recordar que, conforme a un criterio aceptado y utilizado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas sus argumentaciones, sino únicamente en aquéllas que, a su juicio, resultan decisivas para la correcta resolución de la contienda (doctrina de Fallos 280: 320; 303: 2088; 304; 819; 307: 1121; esta Sala, causas nº 638 del 26/12/89 y sus citas, 1071/94 del 5/7/94, 11517/94 del 28/8/97, 4093 del 25/11/97, 17.543/96 del 5/3/98, 8237 del 4/4/2002, 42032/95 del 26/8/03, 610/03 del 23.5.06, 6234 del 31/8/06, entre otras).

Y previo a expedirme sobre el objeto de la litis, consideraré lo manifestado por la parte demandada, respecto a que no es idónea la vía intentada por la parte actora.

Sobre esta cuestión es necesario dilucidar la concurrencia de los presupuestos indispensables para la viabilidad de la garantía constitucional incoada a saber: la afectación actual o inminente de un derecho de los recurrentes como consecuencia de una actuación ilegal o arbitraria, que no pueda ser reparada por otra vía judicial pronta o eficaz (Art. 19 Constitución local y 43 Constitución Nacional).

De manera que siempre que resulte de un modo claro y manifiesto una ilegítima restricción a los derechos constitucionales de los habitantes, así como la inidoneidad de otra vía judicial tendiente a hacer cesar tal situación es necesario habilitar el mecanismo sumarísimo del amparo como herramienta al alcance de todos para la efectividad material del Estado de Derecho.

Es este el verdadero sentido del instituto en examen, como manifestación real y operativa del acceso a la Jurisdicción reconocido por el Art. 18 de la Constitución Nacional, y no como una acción residual o subsidiaria, y así lo entendieron los constituyentes en la última enmienda constitucional.

Es que a través del proceso de amparo se juzga la legitimidad de todos los actos, sin excepción, que emanen de los poderes públicos y de los particulares, sea en términos de ilegalidad (no sujeción a la normativa) o de arbitrariedad (por ausencia de razonabilidad, concepto más rico y elástico que comprende el examen referido a si los medios empleados son proporcionales a los fines perseguidos y fundamentalmente, si son justos).

El acto lesivo, comprende todo hecho positivo o negativo, es decir toda manifestación estatal, sean actos, hechos, acciones, decisiones, órdenes, negocios jurídicos u omisiones con capacidad para afectar los derechos de los particulares y susceptibles de provocar el control jurisdiccional. La ilegalidad o arbitrariedad deben resultar de manera manifiesta, clara, patente, inequívoca, de los elementos de juicio, hechos y pruebas aportados al juez al formular el planteo, o del acotado marco probatorio que autoriza el proceso urgente.

De acuerdo a estas premisas, teniendo en cuenta lo relatado por la amparista, considero configurados en el sub lite los presupuestos constitucionales que habilitan la resolución de la contienda mediante la acción de amparo a tenor de lo prescripto por el artículo 43 de la Constitución Nacional y 19 de la Constitución local, en razón de constatar que el reclamo del accionante versa sobre la supuesta existencia de ilegitimidad derivada de las sanciones impuestas mediante Resolución Nº 8294 dictada por In.S.S.Se.P. y consecuente afectación de derechos de rango constitucional.

Respecto a la defensa esgrimida por la demandada en cuanto a que el presente se trata sobre cuestiones de trámite ordinario propio de vía contenciosa administrativa, debo destacar que: "Siempre que aparezca de modo claro y manifiesto la ilegitimidad de una restricción a algún derecho esencial de las personas, y el daño grave e irreparable que se ocasionaría remitiendo el examen de la cuestión a los procedimientos ordinarios, corresponde que los jueces restablezcan de inmediato el derecho restringido por la rápida vía del amparo" (E.D., T. 113, Pág. 459).

Así lo ha entendido nuestro máximo tribunal federal in re citado y publicado en E.D. T. 108, Pág. 586 y siguientes "Escuela Nacional de Bellas Artes" y la doctrina representada por Barra y Bianchi en los artículos interpretando dicho fallo también publicados en E.D. T. 108, Págs. 586 y siguientes y 592 y siguientes cuando se expresa que la acción de amparo es susceptible de ser considerada como única vía posible de protección de los derechos afectados cuando, de acuerdo con las circunstancias del caso, la utilización de otras vías administrativas o judiciales que pudiesen existir no fuese capaz de impedir la producción del agravio serio e irreparable al administrado.

Se está en presencia aquí de un típico caso en el que de recurrirse al proceso contencioso administrativo, teniendo en cuenta la naturaleza del acto impugnado y la lesión a derechos aducida, la protección legal por vía jurisdiccional podría tornarse ilusoria y tardía.

La existencia de un régimen específico, reitero, debe interpretarse en el sentido más favorable a la tutela y no inhabilita al amparo como remedio constitucional idóneo para el resguardo de derechos amenazados o lesionados como consecuencia de un acto ilegal o arbitrario.

Así se ha dicho que "Si bien la acción de amparo no está destinada a reemplazar los medios ordinarios instituidos para la solución de las controversias, su exclusión por la existencia de otros recursos administrativos y judiciales no puede fundarse en una apreciación meramente ritual, toda vez que la institución tiene por objeto una efectiva protección de los derechos, más que una ordenación o resguardo de competencias" (Del voto del doctor Belluscio) (CS, 21 de noviembre de 1989, La Ley, T. 1990-C, Pág. 15).

Resta examinar entonces el recaudo de la ausencia de otra vía judicial pronta y eficaz que tutele los derechos del amparista.

En cuanto a ello, es oportuno recordar que el amparo regulado en el art. 19 de la Constitución de la Provincia y en el art. 43 de la Constitución Nacional es una garantía constitucional que se reconoce a todas las personas para asegurar el ejercicio de sus derechos constitucionales frente a afectaciones que pueden derivar de actos u omisiones de las autoridades públicas o de los particulares.

La función del amparo es garantizar la plena operatividad del orden constitucional supremo en la hipótesis de que se halle vulnerado, o mediando amenaza de serlo, el que luego de la reforma constitucional de 1994, ya no se agota en la Constitución, por ello no

puede ser entendida con un alcance excepcional en tanto reviste jerarquía superior a cualquier otro procedimiento o vía judicial que halle su fuente en la ley.

Así lo entendió la Corte en los casos "Berkeley", (Fallos: 323:3770) y "Sindicato de Docentes" (sent. del 4/7/2003 LNL 2003-16-1075), inclinándose a favor de la tesis del amparo como acción directa o principal.

Se ha interpretado con razón que el amparo no puede ser la única vía sustitutiva de las legalmente habilitadas para la tutela efectiva de los derechos, existiendo un sinúmero de acciones que pueden articularse y resultar eficientes a tal fin, empero es viable, aún habiendo otros procedimientos previstos, cuando de recurrir a ellos, según las características del problema, se ocasionaría un daño grave e irreparable, que puede configurarse, tanto por la lentitud del procedimiento regular, como por cualquier otra razón justificatoria.

Es por eso que el carácter excepcional de la garantía del amparo y necesidad de agotar la instancia administrativa previa, no debe interpretarse como un criterio formal y restrictivo sino por el contrario en sentido garantista, cuando la cuestión a criterio del juzgador para su adecuada y justa solución requiere de un ámbito de conocimiento y decisión más amplio.

En ese entendimiento, esta magistratura estima que la existencia de vías paralelas o previas como supuesto de improcedencia del proceso amparista no debe evaluarse en abstracto para inhabilitarlo formalmente e impedir el control judicial de legalidad de las actuaciones administrativas. Sino que en un caso concreto cuando se anoticia al Juez de una lesión actual o inminente de derechos o garantías constitucionales no susceptible de subsanarse de un modo idóneo por los mecanismos ordinarios o con el riesgo cierto de que la solución se torne ilusoria, aquél tiene andamio (Conf. "Paván de Estevez, Juana c/ I.P.S. y/o INSSSEP s/Acción de Amparo", Expte. N° 2.250/94; "Sosa Mirna Elizabeth c/Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y/o Estado Provincial s/Acción de Amparo", Expte. N° 2.884/95, Expte. N° 5.587/97; "Latorre, Mario c/I.N.S.S.Se.P. s/Acción de Amparo", todos del registro de este Juzgado).

Debe tenerse presente que el fundamento, objetivo y fin de la jurisdicción en el juicio de amparo importa la tutela irrestricta en su propio orden de derechos constitucionales presuntamente agraviados. Este principio debe ser tenido como máxima en el curso de apreciación de las pretensiones y de las pruebas ofrecidas hasta el punto en que la convicción del juzgador entienda que la inspección de la causa aparece necesariamente conexa en forma irrevocable a derechos constitucionales vulnerados, como constato en la causa.

Del detenido análisis de las cuestiones planteadas por las partes y de la documental agregada a la causa, estimo que se está en presencia de un típico caso susceptible de ser juzgado mediante este proceso constitucional, al constatarse los presupuestos de procedencia ya aludidos.

"La procedencia de una demanda de amparo requiere entre otros requisitos, la alegación y demostración de que el demandante es titular del derecho que se invoca y que el acto contra el que se intenta la acción adolece de ilegalidad manifiesta. El incumplimiento de una u otra exigencia es bastante para decidir sin más, la desestimación de las pretensiones del reclamante" (C.S.J.N, 07/12/60, J.A. 1969-813, N 211).

II.- Zanjado lo anterior, me avoco a analizar los postulados sobre los cuales se erige la contienda.

Se colige del examen de la causa que la pretensión amparista de la Sra. MARIA PAOLA STORNI se dirige a que se declare la Nulidad y/o se deje sin efecto la Resolución N° 8294/2022, emitida por el Directorio del INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL, SEGUROS Y PRESTAMOS DE LA PROVINCIA DEL CHACO (IN.S.S.SE.P.), por la cual se le aplicó la sanción pecuniaria administrativa, multa de \$436.400,00, y disciplinariamente por el tiempo de 180 días de suspensión como prestadora de dicha obra social, como así también inhabilitarla por dicho tiempo para todo acto médico, recetas, estudios, prácticas, recibos, facturas y cualquier otra prescripción que importare la intervención de la obra social sea directa o indirectamente, por todo concepto, en base a la denuncia electrónica al correo oficial de denuncias@insssep.gov.ar. de la Sra. Cabral Cynthia en fecha 19/04/2022 por cobro de un adicional (plus) por atención médica, respectivamente, afectándola en el ejercicio de su profesión como médica (ginecóloga) y la consecuente afectación a su derecho constitucional de trabajar; en

mérito a los fundamentos que expone en el escrito de demanda, reproducidos supra en las resultas a lo que me remito a los fines de evitar repeticiones innecesarias.

A su turno la parte demandada, INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL, SEGUROS Y PRESTAMOS DE LA PROVINCIA DEL CHACO (IN.S.S.SE.P.), al producir el informe requerido en autos, solicita el rechazo de la presente acción con basamento en que, ante la denuncia formulada por una afiliada directa, a través del correo de denuncias, se inició investigación mediante Información Sumaria tendiente al esclarecimiento del hecho denunciado, y verificado el incumplimiento contractual por parte de la actora en autos, quien efectuó su descargo, se determinó la correspondiente responsabilidad de la profesional en el marco de las facultades que le son propias. Asimismo sostiene la inexistencia de agravio a derechos y garantías constitucionales. El sustento de su postura se luce en las resultas del presente, las que doy aquí por reproducidas brevitatis causae.

FISCALIA DE ESTADO, asume intervención, refiere a que deberá estarse a lo que el Organismo demandado manifieste en su contestación de demanda.

Dilucidada la admisibilidad de la vía y circunscriptas suscintamente las alegaciones de las partes conducentes para dirimir la contienda, corresponde juzgar si en el caso se dan los presupuestos indispensables para la viabilidad de la garantía constitucional incoada en los términos referidos en el acápite I) del presente.

En el marco de la acción interpuesta, también es importante apuntar que a partir de los elementos de convicción aportados en la causa, no corresponde juzgar al suscripto la conveniencia, mérito, oportunidad ni justicia de los actos u omisiones incurridas por la autoridad pública accionada sino constatar si el órgano administrativo, esencialmente ejecutor de la ley y que en la toma de decisiones debe sujetarse a ella, ha incurrido o no en un supuesto de ilegalidad y/o arbitrariedad no queridos en un estado de derecho.

Al respecto enseña la doctrina que: "Todo acto administrativo dictado por el órgano competente y con las debidas formalidades legales lo tornan si no legítimo, al menos, con presunción de legitimidad. Esa legitimidad presumida no es otra que la basada en el hecho de que el acto administrativo se funda en la ley, sin violación alguna de la misma y sin desviación del fin perseguido. Es necesario también mencionar el bien público, que asimismo se presume, y que hace a la naturaleza del acto administrativo. Es una presunción iuris tantum, correspondiéndole al particular acreditar prima facie que aquél se ha dictado en violación de la ley, que el órgano administrativo ha procedido sin sujeción a las normas de forma y de fondo establecidas por el ordenamiento jurídico." (Conf. Roland Arazi-Medidas Cautelares- 2a. edición actualizada y ampliada, pág. 284).

Si bien nuestro sistema constitucional se sustenta, entre otros principios, en el de la relatividad de los derechos, fundamento de la existencia del Poder de Policía del Estado (art. 14, primera parte de la Constitución Nacional) conforme al cual aquéllos deben ejercerse ajustándose a las leyes que los reglamenten, debe tenerse presente que de ningún modo tal regulación puede significar una restricción arbitraria.

El poder de limitación que los miembros de una sociedad asignan a sus autoridades y que por regla reside en el órgano legislativo reconoce también límites, tales son: los principios de legalidad (art. 19 in fine C.N.), de reserva (art. 19 primera parte C.N.) y razonabilidad (art. 28 y 43 C.N.). Cuando en un caso concreto se denuncie en un proceso de amparo la violación a alguno de estos principios es deber de la judicatura proceder a la revisión del acto cuestionado a fin de verificar dicha circunstancia y privarlo de efectos jurídicos, si fuere pertinente.

Se trata del control de legalidad en un triple aspecto, el normativo, el fáctico y el axiológico que al decir de Juan Francisco Linares integran el fundamento o razón suficiente al que deben encuadrarse todos los actos emanados de los poderes públicos y que constituyen su razón normativa o de esencia, su razón fáctica o de existencia y su razón de verdad o justicia. ("Razonabilidad de las Leyes", pág.108).

Siguiendo al autor citado puede afirmarse que con la fórmula debido proceso legal (lato sensu) nos referimos a ese conjunto no sólo de procedimientos legislativos, judiciales y administrativos que deben jurídicamente cumplirse para que una ley, sentencia o resolución administrativa que se refiera a la libertad individual sea formalmente válida (aspecto adjetivo del debido proceso), sino también para que se consagre una debida justicia en cuanto no lesione indebidamente cierta dosis de libertad jurídica presupuesta como intangible para el individuo en el Estado de que se trate (aspecto sustantivo del debido proceso).

Concluye sosteniendo que hay pues un debido proceso adjetivo que implica una garantía de ciertas formas procesales y un debido proceso sustantivo que implica una garantía de ciertos contenidos o materia de fondo justos (Ob. Cit. págs. 11 y 12).

Es conveniente señalar que el control de razonabilidad que se asigna en nuestro sistema al Poder Judicial (arts. 116, 43 y conc. de la C.N. y arts. 161, 9, 19 y conc. de la Constitución Local.), impone a los Jueces como guardianes de la legalidad y de las libertades, velar por la supremacía del orden jurídico constitucional (art. 31 de la C.N.), a fin de garantizar en cada caso concreto en que se denuncie tal violación causando un agravio a los derechos de los justiciables, a privar de efectos jurídicos al acto ilegal o arbitrario.

En este sentido expresa la doctrina que "El amparo constitucional asegura la mínima exigencia de justicia a la cual debe aspirar el ciudadano dentro del estado de derecho. Así, al garantizar primariamente la pronta efectivización de lo normativamente predeterminado, el amparo permite el más elemental grado de coexistencia entre los particulares y el poder. De suyo, en el ámbito de las relaciones ius-administrativas, la acción amparista se muestra como un instituto clave para restablecer, sin mayores dilaciones, la perdida armonía entre las prerrogativas estatales y las garantías sustanciales de los particulares, en aquellos casos en que aquéllas se hubieran desorbitados ostensiblemente".

Los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo están dados, entre otros por el de legalidad, el que constituye un presupuesto esencial de la actuación administrativa y tiende no solo a la protección subjetiva del recurrente-administrado, sino también a la tutela de la norma jurídica objetiva, a tenor de lo prescripto por el art. 19 in fine de la C.N.

El control de razonabilidad autoriza la revisión del accionar de las autoridades públicas y también de los particulares, a fin de verificar en cada causa la existencia de una relación proporcional de las medidas adoptadas, teniendo en cuenta las circunstancias fácticas que las rodean y los fines perseguidos.

De allí que nuestro más alto tribunal interpretando el principio de razonabilidad contenido en el art. 28 de la C.N. haya sostenido que los agentes públicos deben valorar razonablemente las circunstancias de hecho y el derecho aplicable y disponer medidas proporcionalmente adecuadas al fin perseguido por el orden jurídico (Conf. Fallos 305: 1489).

El ejercicio del control jurisdiccional destinado a asegurar la razonabilidad de los actos y a impedir que por medio de ellos se frustren derechos cuya salvaguarda es deber del tribunal. (C.N.Fed., Seg.Social, Sala II, nov. 20/98 Gonzales Herminia del Carmen c/ ANSES- L.L. 1998- E- 759).

III.- En este estado, procedo a examinar los elementos de convicción arrojados a la causa a los fines de decidir la cuestión traída a juicio, teniendo en cuenta que la valoración de la prueba es una actividad judicial destinada a apreciar el grado de convencimiento acerca de la veracidad de los hechos objeto de prueba o por la que se determina el valor que la ley fija para algunos medios.

En sentido general, probar es comprobar o verificar si son exactos los hechos que son fijados por las partes como presupuesto para la sentencia.

De esta manera, en el proceso el juez debe efectuar esa "verificación" de los hechos tenidos como conocidos por quienes los afirma y controvertidos por la contraria; valiéndose de los elementos probatorios que le suministraron las partes o que él ha requerido conforme las facultades otorgadas por la ley adjetiva.

Respecto a los procesos de amparo, MORELLO y VALLEFIN han expresado sobre la valoración de la prueba que "En dicha tarea es necesario que el órgano judicial valore debidamente la prueba. Vale decir, que realice un examen suficiente o bastante de toda aquella que revista importancia decisoria [...]" (MORELLO, Augusto M. y VALLEFIN, Carlos A. en "EL AMPARO. REGIMEN PROCESAL" 5 Ed. Librería Editora Platense. La Plata 2004. pág 139). (El resaltado y subrayado me pertenece).

En ese entendimiento, destaco que solamente serán analizadas aquellas probanzas que se consideran relevantes y conducentes para la resolución del caso sometido a mi jurisdicción.

Para sustentar esta postura, traigo a colación que "La severidad en el examen de la prueba debe adecuarse a la naturaleza de los hechos a probar y a las circunstancias en las que se produjeron" (COLOMBO Carlos J. - KIPER Claudio M. "Código Procesal Civil

y Comercial de la Nación Coment. y Anot." 3 Ed. Tomo IV Ed. La Ley. Bs. As. 2011 pág. 131). Y que "No obstante que los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas sus alegaciones ni a citar una por una todas las pruebas rendidas, sí deben exponer en su decisorio la meritación de aquéllas que son esenciales, explicando razonadamente los motivos de la ineptitud de los planteos fundamentales de las partes para arribar a una determinada conclusión, de modo que el iter lógico de su razonamiento pueda ser conocido por los justiciables" (STJ Sent. N° 413 del 27/11/00 "Sociedad Bilateral Americana S.A. c/Martínez s/Consignación" Expte. N° 44987/99 voto Dres. MOLINA-LUCAS).

Avocándome entonces a la valoración de las probanzas incorporadas a la causa, se observa reservado a fs. 57 del Expte. N° 12576/22, caratulado "STORNI, MARIA PAOLA C/ INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL, SEGUROS Y PRESTAMOS DE LA PROVINCIA DEL CHACO S/ MEDIDA CAUTELAR", SOBRE N° 12576/22 (GRANDE), que tengo a la vista.

En el cual obra copia del Expte. Adm. N° 535-200422-9253 caratulado "OFICINA CUERPO DE INSPECTORES COBRO ILEGAL DE PLUS S/ REF: DENUNCIA ELECTRÓNICA DE FECHA 19/04/2022".

De dichas actuaciones se extrae que al folio 01 obra nota de fecha 20/04/2022 del Departamento Cuerpo de Inspectores del Cobro Ilegal de Plus del In.S.S.Se.P., dirigido a la División Mesa de Entradas y Salidas, por la cual giran documental a los efectos de la confección del correspondiente expediente.

Al folio 02 obra correo electrónico de fecha 19/04/2022 remitido por la Sra. Rocio Cynthia Cabral por la cual denuncia a la dirección electrónica "denuncias@insssep.gov.ar", que: "[...] el día 22 de marzo del corriente año asistí a la consulta con la ginecóloga Paola Storni en su consultorio que queda en el instituto Cemid, Belgrano 468 y no solo me pidieron mi carnet del INSSSEP sino también me cobraron un adicional de 1500 pesos más una ecografía de 700 pesos una vez que estuve en consulta [...]".

Al folio 03/04 obra listado de transacciones ambulatorias denunciadas por conectividad en el período 21/12/2021 al 20/04/2022, respecto de la afiliada Rocio Cynthia Cabral, de la cual advierto que en fechas 21/03/2022 y 22/03/2022, Transacción N° 104.405.318, 104.405.300 y 104.389.405, Prácticas N° 220101, 420101 y 180156, bajo las descripciones de "COLPOSCOPIA - TRAQUELOSCOPIA", "CONSULTA EN CONSULTORIO DIURNA" y "ECOGRAFÍA TRASVAGINAL", respectivamente, todas a nombre de la Dra. María Paola Storni.

Al folio 06/07 obran impresiones de pantalla de los cuales surgen los datos de la Dra. MARIA PAOLA STORNI, DNI 28.888.003, domicilio laboral Belgrano 468, entre otros.

Al folio 08 obra nota del Departamento Cuerpo de Inspectores del Cobro ilegal de Plus del InSSSeP, dirigido a la Gerente de la Obra Social, de fecha 25/04/2022, por el cual informa la situación, y considera necesario iniciar y sustanciar información sumaria a los fines y efectos de arribar a la verdad material del hecho denunciado.

Al folio 09 se encuentra Disposición N° 175 de fecha 05/05/2022 por la cual la Gerencia de la Obra Social y Alta Complejidad del In.S.S.Se.P. dispone ordenar la información sumaria a los fines pertinentes, remitiendo las actuaciones al Departamento Cuerpo de Inspectores de Cobro ilegal de Plus de InSSSeP para su sustanciación.

Al folio 11 el Departamento del Cuerpo de Inspectores del Cobro ilegal de Plus, en fecha 04/10/2022 designa a Toledo Ramón Domingo INSTRUCTOR a cargo de la investigación del Expte N° 535-200422-9253, quien en la misma fecha acepta el cargo.

A fs. 12 obra acta de comunicación telefónica de fecha 03/10/2022, en la cual el inspector designado en el marco investigativo del expte. en cuestión, con el fin de recabar datos e información sobre la modalidad de atención médica por parte de la Dra. María Paola Storni, refiere que se comunicó al teléfono de área local N° 3624-450438, correspondiente al Policonsultorios CEMID cito en [Av. Belgrano N° 468](#), línea en la cual solicitó comunicarse con la Secretario o Secretario particular de la Dra. María Paola Storni, informándole, una femenina, que ella se encargaba de tomar turnos para dicha profesional, consultándole si la Dra. Storni se encontraba atendiendo, informando que lo hace con turnos previos que asigna de lunes a viernes de 8.30 a 12 hs. y de 17 a 20 hs., que la primera vez que concorra el paciente debe abonar la suma de \$3.000,00, en efectivo sin presentación de carne de la Obra Social, y las siguientes consultas abona un adicional de \$2.000,00 en efectivo con más la presentación del carne de la Obra Social, dando por finalizado el llamado, despidiéndose cordialmente.

Al folio 13/vta. obra cédula de notificación dirigida a Federación Médica del Chaco, con fecha de diligenciamiento el 05/10/2022, por la cual se corre traslado de la denuncia electrónica en cuestión.

Al folio 15 obra nota de fecha 06/10/2022 de la Federación Médica del Chaco, dirigida al Dpto. Cobro ilegal del Plus, por la cual refieren que habiendo recibido cédula de notificación el día 6/10/22 para la Dra. Storni María Paola, procede que el InSSSeP realice la notificación formal en el domicilio real-profesional de la prestadora, a fin de que ejerza sus legítimos derechos.

Al folio 17/vta. obra con fecha 13/10/2022, descargo de la Dra. María Paola Storni, por el cual desconoce y refiere no haber recibido copia de denuncia, niega haberle cobrado plus y/o cualquier otra suma adicional, niega que en su consultorio se cobre plus, que no atendió telefónicamente a persona alguna, que no posee secretaria, niega e impugna las denuncias y todo el procedimiento, solicitando no se le imponga ninguna sanción.

Al folio 19/20 vta. obra nota de fecha 14/10/2022 de la Federación Médica del Chaco, dirigida al Dpto. Cobro ilegal de Plus, por la cual remiten adjunto descargo realizado por la Dra. María Paola Storni.

Al folio 21/23 en fecha 18/10/2022 obra disposición del Dpto. Cuerpo de Inspectores del Cobro ilegal de Plus por la cual clausura la instrucción sumarial y elevan las actuaciones. De la misma se extrae que dicho departamento cita Resolución de Directorio del InSSSeP N° 1225/2014 (Convenio Prestacional con la Federación Médica del Chaco), art. 3, como así también la Ley N° 2035 G, art. 1, 4, 8, y Resolución de Directorio N° 2742/2020, concluyendo que la prestadora ha incurrido en infracciones en los términos del art. 1 de la Ley N° 2035 G (antes Ley N° 7058), por ende, sugiere aplicar en pos de la protección de los intereses de los afiliados, el régimen sancionatorio del art. 7 apartado b) de la Ley N° 2035-G, a la Dra. María Paola Storni, MP N° 5548, DNI N° 28.888.003, médica especialista en tocoginecología, código de facturación N° 42468, con domicilio en Belgrano N° 468, de esta ciudad, por el tiempo de ciento ochenta (180) días de suspensión del padrón de prestadores del organismo, más multa económica de ocho (8) S.M.V.M..

Al folio 30, surge nota de fecha 24/10/2022 de la Gerencia de Obra Social dirigida al Directorio, por la cual visto las actuaciones, realizado los controles pertinentes y lo informado por las áreas técnicas, elevan para la suscripción del proyecto de Resolución.

Al folio 31/35 obra RESOLUCION N° 8294 de fecha 16/11/2022 del Directorio del Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos, en ejercicio de facultades por arts. 15 apartados a), b), g), j) 187 y ccs. de la Ley 800 H (Antes Ley N° 4044), art. 1, 7 apartado b) y ccs. de la Ley 2035 G (antes Ley Provincial N° 7058), dispone "SANCIONAR pecuniariamente imponiendo MULTA por ocho (8) S.M.V. y M., la cual asciende a la suma total de PESOS CUATROCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS (\$436.400) y disciplinariamente por el tiempo de CIENTO OCHENTA (180) DIAS DE SUSPENSION COMO PRESTADOR DE ESTA OBRA SOCIAL a la Dra. STORNI MARIA PAOLA M.P. N° 5548 - DNI N° 28888003 - CUIT N° 23-28888003-4 - MEDICA ESPECIALISTA EN TOCOGINECOLOGIA - IDPRESTADOR N° 6372 - ASOCIADA A FEDERACION MEDICA DEL CHACO - CODIGO DE FACTURACION N° 42468 [...]" (art. 1°).

"APLICAR a través de la GERENCIA DE OBRA SOCIAL Y ALTA COMPLEJIDAD DE ESTE INSTITUTO, el tiempo de CIENTO OCHENTA (180) DIAS DE SUSPENSION DEL PADRÓN DE PRESTADORES DE In.S.S.Se.P., a la galena citada en el artículo primero, conforme considerandos" (art. 2°).

"INHABILITAR por el tiempo de CIENTO OCHENTA (180) DIAS a la efectora sancionada ut supra, para todo acto médico, recetas, estudios, prácticas, recibos, facturas y cualquier otra prescripción que importare la intervención de esta Obra Social sea directa o indirectamente, por todo concepto" (art. 3°).

A los folios 43/45 obra constancias de notificaciones a AFIP, Dra. PAOLA STORNI, y Federación Médica del Chaco, todas en fecha 18/11/2022. Siendo esto el último acto administrativo registrado en las actuaciones analizadas.

Todo el plexo probatorio hasta aquí descripto será valorado en forma conjunta conforme las reglas establecidas en el art. 367 4° a 6° párrafo del CPCC de aplicación analógica, a la luz de los principios y garantías constitucionales y convencionales que informan a todos los procesos judiciales.

IV.- A fin de precisar el marco en que se desenvuelve la presente, resalto que la cuestión planteada se vincula con la facultad otorgada al Organismo Previsional por la Ley N° 800-H (antes Ley 4.044) en sus artículos 15 (incisos g y j), 184 y 187, los que a continuación se transcriben por razones de utilidad:

"ARTICULO 15: Son deberes y facultades del Directorio: [...] g) Ejercer por sí o por medio de funcionarios designados al efecto, el estricto control del buen uso de los servicios por parte de los afiliados y la correcta prestación de los servicios convenidos, con la finalidad de asegurar el desarrollo normal y oportuno de las obligaciones legales, el cumplimiento de los objetivos sociales y el resguardo del patrimonio del organismo; ... j) Realizar todo acto administrativo y/o técnico para el mejor cumplimiento de los objetivos del InSSSeP y de las funciones que encomienda la presente, quedando facultado para suspender o excluir del servicio de Obra Social y demás prestaciones que fueren pertinentes por tiempo determinado a sus afiliados y a los prestadores de servicios, cuando transgredieran las disposiciones de esta ley, su reglamentación o convenios celebrados; [...]".

"Artículo 184: Será responsabilidad de la Gerencia de Obra Social elevar al Directorio los proyectos de resoluciones de sanciones, instrucción de sumarios administrativos y/o a prestadores, suspensión de los afiliados o de prestadores, como así la instrumentación de medidas que autoricen débitos o multas y toda acción técnica administrativa en defensa de los intereses de los afiliados y del patrimonio del InSSSeP".

"Artículo 187: El Directorio queda facultado para suspender o excluir del servicio a sus afiliados y a los prestadores, cuando transgredieren las disposiciones de esta ley y su reglamentación, convenios celebrados y sistema prestacional instituido".

En dicho contexto la Ley 2035-G (Antes Ley N° 7058) determina en su articulado lo siguiente:

Artículo 1º: "Prohibición del cobro de "plus". Prohíbese, en todo el territorio de la Provincia del Chaco, el cobro de "plus", adicionales o complementos monetarios por los servicios que los profesionales del arte de curar y ramas anexas, brinden a afiliados que estén amparados bajo la cobertura de entidades regidas por las Leyes Nacionales 23.660 (de Obras Sociales), 23.661 (Sistema Nacional del Seguro de Salud) y de la ley 800-H (Régimen de Seguridad Social para el Personal de la Administración Pública Provincial y Municipal), siempre que los mismos no formaren parte de los aranceles fijados en convenios suscriptos entre la entidad y los profesionales citados y/o las organizaciones gremiales que los agrupen, como retribución de la prestación. La presente prohibición comprende a las prestaciones clínicas, sanatoriales, de diagnóstico, y cualquier otra que se encuentre cubierta por las precitadas leyes o convenios".

Artículo 2º: "Autoridad de Aplicación. Delegación. La autoridad de aplicación de la presente ley será el Ministerio de Salud Pública (MSP), quién podrá delegar el ejercicio de sus atribuciones en el Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos (InSSSeP), en el ámbito de su competencia. En dicho caso, cuando el sujeto damnificado sea afiliado a una entidad regida por las leyes nacionales mencionadas en el artículo anterior, las denuncias que los mismos efectúen por infracciones a la presente deberán ser cursadas a la Superintendencia de Servicios de Salud, dependiente del Ministerio de Salud de la Nación".

Artículo 3º: "Investigación de los actos prohibidos. A efectos de erradicar los actos prohibidos por la presente y con la finalidad de detectar, comprobar y sancionar la comisión de los mismos, el MSP, o el InSSSeP en su caso, deberá actuar de oficio y/o a pedido de parte. En este último caso, tendrán legitimidad activa para promover acciones los afiliados a que se refieren los artículos 53, 55 y 56 de la Ley N° 800-H o artículos 8º y 9º de la Ley Nacional N° 23.660, según se trate, que denuncien haber sido damnificados por el cobro de "plus" por parte de los sujetos citados en el artículo 1º".

Artículo 4º: "Inspectores. Actuando de oficio o a pedido de parte, el InSSSeP deberá inspeccionar activa y regularmente los domicilios o consultorios donde ejerzan sus actividades los prestadores de la obra social, por medio de agentes bajo su dependencia con atribuciones para ejercer actividades de inspección, en particular aquellas tendientes a detectar y comprobar el cobro de "plus". Para facilitar un eficaz cumplimiento de sus funciones, los inspectores a los que se refiere el párrafo anterior no estarán obligados a develar su relación laboral con el instituto, ni la función que en él desempeñan".

Artículo 5º: "Acta de infracción. Plazo para el descargo. En los casos en que se detectaren infracciones a la prohibición de cobro de "plus", los inspectores labrarán in

situ acta dejando constancia de las mismas, la que podrá ser rubricada por el prestador inspeccionado. Dichas actas constituirán medios de prueba de la comisión de infracciones. Dentro de los dos (2) días hábiles de labrada el acta, el responsable que designe la autoridad de aplicación remitirá copia de la misma a los sujetos involucrados en la infracción, los que dispondrán de hasta cinco (5) días hábiles para efectuar su descargo".

Artículo 6º: "Dentro del plazo de 60 días corridos contados a partir de la entrada en vigencia de la presente, la autoridad de aplicación deberá proveer cartelera en cantidad adecuada con la siguiente inscripción: "El cobro del plus médico es ilegal. Denúncielo. Ley N° 2035-G", la que deberá ser exhibida obligatoriamente por los prestadores en lugar visible tanto en centros ambulatorios como de internación. La constatación de la ausencia de esta cartelera informativa obligatoria hará pasible al prestador o al centro de atención, de las sanciones previstas en la presente siempre y cuando exista certificación de la recepción de la cartelera por parte del prestador o centro de atención".

Artículo 7º: "Sanciones. Transcurrido el plazo señalado en el artículo 5º in fine, hubiese o no mediado descargo por parte del prestador, la autoridad de aplicación dispondrá de un plazo máximo de quince (15) días hábiles para resolver la acción administrativa. Una vez cumplido el plazo indicado en el párrafo precedente, y luego de merituar las pruebas producidas, la autoridad de aplicación aplicará a los sujetos infractores las siguientes sanciones de acuerdo con la gravedad de la falta cometida y de la reincidencia en las mismas: a) Multa equivalente a un (1) salario mínimo, vital y móvil y hasta cinco (5), con más noventa (90) días de suspensión como prestador de los afiliados del organismo; b) Multa equivalente a cinco (5) salarios mínimo, vital y móvil y hasta diez (10), con más ciento ochenta (180) días de suspensión como prestador de los afiliados del organismo; c) En caso de reincidencia, y cuando se tratare de un damnificado afiliado al InSSSeP, baja permanente de los registros de prestadores del Instituto e inhabilitación definitiva para prestar servicios al mismo".

Artículo 8º: "Otros medios de prueba. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 4º y en el marco de sus atribuciones legales, la autoridad de aplicación podrá utilizar los procedimientos y medios de prueba que considere más idóneos para la detección y comprobación del cobro indebido de "plus". Las sanciones establecidas en el artículo anterior procederán igualmente en los casos en que los medios de prueba difieran del referido en el último párrafo del artículo 4º, siendo también de aplicación los plazos estipulados en los artículos 5º y 7º".

Resulta que las facultades otorgadas por los citados artículos (art. 15 inc. g y j, y art. 187) de la Ley 800-H y Ley 2035-G, al Directorio del Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos de custodiar las partidas de los fondos de obra social lo es a efectos de cumplir con los objetivos de la ley, entre los cuales se comprende la obligación de organizar y mantener las prestaciones del Régimen de Obra Social y Alta Complejidad tendientes a brindar cobertura integral de la salud a los afiliados.

En razón de esto, no se discute aquí el ejercicio de la competencia legalmente conferida al organismo demandado, a la que se alude al contestar el informe circunstanciado, sino a su modalidad de ejercicio contraviniendo el sistema legal, su finalidad y afectando derechos constitucionales.

V.- A partir de los hechos revelados, las probanzas incorporadas, los principios volcados y análisis efectuado en los acápites anteriores, conforme las facultades conferidas al organismo por la Ley 800-H, 2035-G, y el Convenio Prestacional suscripto entre el In.S.S.Se.P. y el Colegio Médico Gremial y la Adenda aprobada por Resolución N° 1225/2014, la Resolución N° 8294/22 ha sido dictada dentro del ámbito legal de actuación del ente previsional.

Asimismo, en la especie, verificadas las actuación administrativa no se evidencia la violación a la garantía del debido proceso de la Sra. STORNI, toda vez que la misma fue debidamente notificada de la denuncia, como así también de la información sumaria dispuesta a la luz de la referida denuncia cursada por la afiliada, teniendo la oportunidad de realizar su correspondiente descargo, el que se verifica producido conforme constancias del expediente administrativo acompañado, y analizado precedentemente, y lo manifestado por la propia amparista en esa presentación, y que del análisis de las documentaciones que respaldan las prestaciones realizadas a la afiliada de la obra social se determinó el incumplimiento por el cobro de la suma adicional ("plus"); de ello se desprende que tuvo la oportunidad en ese momento de ejercer plenamente su

derecho de defensa, impugnando u ofreciendo nuevas pruebas y desde allí tenía la posibilidad de efectuar un contralor de las actuaciones, lo que no hizo, circunstancias que no pueden ser dejadas de lado al merituar las presentes.

En suma, STORNI conocía los cargos atribuidos vinculados a una base fáctica determinada -denuncia formulada por Cabral Cynthia por cobro de "plus" y adicionales-, en concordancia con ello ofreció su descargo -efectuando negativa e impugnación-.

La congruencia, no sólo debe exigirse al Estado y a los organismos públicos, sino también a los particulares, a los fines de afianzar la seguridad jurídica en las relaciones o situaciones que implican consecuencias jurídicas; porque ello también construye un estado de derecho fuerte y democrático y una sociedad en la que los principios, valores y la confianza forman parte de los estándares asumidos por los justiciables y aquellos que tienen el rol -desde la función pública- de enarbolar y proteger las garantías constitucionales y el respeto a los derechos de todos los habitantes.

No considerar la conducta asumida por la accionante en este sentido implicaría una afectación a la doctrina de los actos propios, que "es una derivación necesaria e inmediata del principio general de la buena fe, se halla reconocida en nuestro derecho positivo, y encuentra apoyo en las conductas anteriores judiciales o extrajudiciales, que generan confianza en quien las ha emitido y suscitan en el justiciable una expectativa de comportamiento coherente futuro". (CSJN Autos: García Badaracco Carlos Eduardo c/ Maggi Ida María s/ medidas precautorias. Tomo: 326 Folio: 3734 Mayoría: Belluscio, Petracchi, Moliné O'Connor. 105. XXXVII. - Fecha: 30/09/2003).

Es que, en algunos casos, debe limitarse el ejercicio de derechos por el rechazo a la sorpresa, en cuanto el derecho exige una conducta consonante con la confianza suscitada, requiriendo coherencia de comportamiento con virtualidad respecto de terceros.

Ha dicho la doctrina que, para aplicar esta teoría, debe existir una situación jurídica preexistente, una conducta del sujeto jurídicamente relevante y plenamente eficaz que suscite a la otra parte una expectativa seria de comportamientos futuros y una pretensión contradictoria. (LOPEZ MEZA, Marcelo y VERGARA DEL CARRIL, Antonio. "La doctrina de los actos propios. (apuntes sobre la fijación jurisprudencial de sus contornos)" pág. 902).

A lo largo de todo el iter procedimental del Expte. Adm. N° 535-200422-9253, se observa una conducta de sometimiento por convalidación al procedimiento llevado a cabo por In.S.S.Se.P.; lo que descarta los agravios invocados en cuanto a la supuesta violación al derecho de defensa, no patentizándose lesión alguna a esa garantía.

En tal sentido se ha señalado que "quien se ha sometido voluntariamente a un determinado régimen jurídico produciendo actos de acatamiento al mismo no puede luego cuestionarlo" (CSJ 97:755/786).

Entonces, teniendo en cuenta que In.S.S.Se.P. llevó adelante la actuación administrativa y dictó la Resolución 8294/22 como autoridad competente, conforme los preceptos legales supra indicados dentro del marco de las potestades disciplinarias conferidas por la legislación y, en términos del debido proceso, no se advierten visos de incumplimiento de la normativa vigente o del derecho de defensa, y por ende su accionar no puede ser tachada de ilegal.

Superado el test de legalidad, corresponde ahora analizar si la Resolución N° 8294/22 adoptada es arbitraria en el caso concreto, entendida como ausencia de razonabilidad. En resumen, resta examinar si la sanción aplicada a STORNI es arbitraria o razonable.

En primer lugar tenemos en cuenta que en el ámbito disciplinario de la administración, el órgano actúa ejerciendo, en principio, atribuciones propias que se encuentran en el marco de su zona de reserva, como consecuencia de la división de poderes (Cfr. doctrina de Fallos 307: 639).

La responsabilidad administrativa, que se hace efectiva a través del poder disciplinario, aparece cuando el agente comete una falta y tiende a mantener el debido funcionamiento de los servicios.

En ese marco tiene dicho la C.S.J.N. que competen al organismo que ejerce facultades disciplinarias apreciar los hechos configurativos de las faltas, determinar la norma aplicable y graduar la sanción, ya que la potestad del Poder Judicial de revisar dichos actos sólo comprende como principio, el control de su legitimidad o razonabilidad, dado que se trata de una facultad discrecional de la administración (Doctrina de Fallos 303:1029; 304:1335; 306:1792).

Ahora bien, el hecho que se obre en ejercicio de facultades discrecionales en manera alguna puede constituir un justificativo de su conducta arbitraria, puesto que es precisamente la razonabilidad con que se ejercen tales facultades el principio que otorga validez a los actos de los órganos del estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de parte interesada, verificar el cumplimiento de dicha exigencia (CSJN "Fadlala de Ferreyra, Celia R." Fallo 298:223) -el subrayado me pertenece-.

En este sentido destaco que todo acto de la administración debe encontrar su justificación en circunstancias que lo antecedan y preceptos legales que lo autoricen, debiendo existir una relación proporcionada y racional entre los antecedentes y el consecuente, entre el objeto o materia sobre la que versa y el fin perseguido.

De allí que nuestro más alto tribunal interpretando el principio de razonabilidad contenido en el art. 28 del la C.N. haya sostenido que los agentes públicos deben valorar razonablemente las circunstancias de hecho y el derecho aplicable y disponer medidas proporcionalmente adecuadas al fin perseguido por el orden jurídico (Conf. Fallos 305: 1489).

Desconocer estas circunstancias importa una restricción arbitraria al derecho de trabajar del amparista, como lo explicitara, el que en sentido amplio es reconocido a todos los habitantes en las normas constitucionales citadas, que siendo ello así debe admitirse de manera indubitable que lo decidido por la parte accionada se apartó y más aún contravino el sistema constitucional argentino, por su irrazonabilidad.

Por una parte, la legalidad que procura ajustar el obrar administrativo al ordenamiento jurídico positivo, mediante la limitación o el condicionamiento del poder jurídico del órgano que lleva a cabo la función administrativa. Del otro lado, la legitimidad comprende la razonabilidad o justicia de la actuación administrativa, en cuanto exige que los actos y conductas estatales posean contenido justo, razonable y valioso.

Hay en esta especie de razonabilidad una dimensión axiológica de tipo instrumental en cuanto lo que se busca es el equilibrio entre lo que procura la Administración y las formas escogidas para su cumplimiento (véase Haro, Ricardo, "Control de Razonabilidad y Poder de Policía", apartado de Estudios de Derecho Administrativo, pág. 202, Córdoba, 1978, si bien referido a la razonabilidad de las leyes).

Cuando se trata de determinar el contenido de los derechos humanos fundamentales que se denuncian vulnerados, como en autos, adquiere preminencia el poder de los jueces al ejercer una de las funciones esenciales de la actividad jurídica de un Estado de Derecho: garantizar el respeto y la operatividad de los derechos fundamentales de las personas frente al poder del Estado, como conquista del sistema democrático.

Los hechos de la causa revelan, indudablemente, una restricción ilegítima de los derechos constitucionales invocados por el recurrente, por lo que oponer obstáculos formales, frente a esta situación concreta, significaría negar el derecho a la jurisdicción y un apartamiento de las circunstancias singulares del caso. La tutela judicial de los derechos constitucionales no permite ni consiente tales dilaciones.

La arbitrariedad se configura cuando el agente del que emana el acto lesivo ha obrado de un modo injusto o irracional, no existiendo una relación adecuada entre los medios empleados y el fin o los fines perseguidos, ese decir cuando media un exceso en el ejercicio irrazonable de ciertas atribuciones. (Conf. Néstor Pedro Sagués "Ley de Amparo", Lazzarini: "El juicio de amparo", pag. 162, Bidart Campos "Régimen legal y jurisprudencial de amparo" pag. 249, Rafael Bielsa "El recurso de amparo" pag. 203, 234).

Es que compete a los organismos que desempeñan sus atribuciones disciplinarias apreciar los hechos configurativos de las faltas, determinar la norma aplicable para eventualmente aplicar o no la sanción, y es facultad del Poder Judicial atribuida constitucionalmente, la de revisar dichos actos ejerciendo el control de legalidad y razonabilidad en el marco de la acción instaurada en el presente.

Tal como supra lo expresara, hay que resaltar que la actividad discrecional que realiza el poder administrador se encuentra exenta del control judicial en cuanto al mérito o conveniencia de la medida que se adopte, pero de ninguna manera escapa al control de legitimidad del acto, entendiéndose por legitimidad la conformidad del obrar administrativo con el ordenamiento jurídico (conf. Mairal, Hector, "Control Judicial de la Administración Pública" Ed. De Palma 1984 vol. II, pag. 643 y ss.).

En tal sentido, la Corte Suprema de Justicia Nacional ha dicho que "si bien la atribución de los jueces no puede llegar al control sobre cualquier acción disciplinaria impuesta a

los servidores del estado, corresponde admitir la intervención de la justicia cuando se ciñe a investigar si en la imposición de medidas, se ha hecho un uso abusivo de las normas con arreglo a las cuales deben ejecutarse las atribuciones otorgadas llegándose por este medio a conculcar garantías del agente" (Fallos 298:223.- J.A. 1.989 I 807).

En la especie, aunque estemos en presencia de un procedimiento disciplinario cuyo acto final contiene un amplio margen de discrecionalidad por ser expresión de potestades disciplinarias con que cuenta la accionada, resulta procedente la revisión judicial, más allá de la amplitud conferida para su ejercicio. Lo que en modo alguno puede constituir un eximente de su conducta irregular, dado que es precisamente, la razonabilidad con que se ejercen tales facultades, el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces ante planteos concretos de parte interesada, verificar el cumplimiento de dicha exigencia.

El control judicial de la discrecionalidad, dentro del cual se enmarca el ejercicio de potestades disciplinarias, deriva como una consecuencia lógica, habida cuenta de que se realiza, justamente por medio de un juicio de valor en el cual se mide el grado de adecuación de la conducta administrativa a la juridicidad (Cfr. Comadira Julio "La Discrecionalidad de la Administración Pública, Justa Medida del Control Judicial" Ed. 186-600).

Además se sigue que: "Esas decisiones que adopta la Administración al ejercer la actividad discrecional, deberán ser siempre razonables y no fundadas en el capricho del funcionario de turno, en otras palabras ha de residir el "test de Razonabilidad" que entendemos incluye el análisis de la racionalidad en suma la prohibición de arbitrariedad configura un límite para el ejercicio de la potestad discrecional, que implica una garantía para el administrado y constituye, al propio tiempo, una pauta de control que ejercen los jueces para proteger los derechos e intereses de las personas con la mira puesta fundamentalmente en la defensa de sus libertades y someter a la Administración al derecho" "Por ese motivo la revisión judicial ha de ser amplia y comprender tanto el análisis de las entrañas de los hechos como las cuestiones jurídicas o de derecho [...]". Porque "la sumisión de la administración al derecho ha adquirido un valor de principio y nadie lo rechaza abiertamente. La única alternativa a esta sumisión es el reino de lo arbitrario. Ahora bien, ya no es posible hoy tanto por razones ideológicas, como en razón de necesidades concretas, el hacer la apología de lo arbitrario y erigirlo como método de acción, aún si es presentado no como reflejo del capricho sino como el resultado de un paso racional y científico" (Cfr. "Control Judicial de la Discrecionalidad Administrativa" Alfonso, La Ley 2008-D-1053).

En este contexto, de la lectura de la Resolución N° 8294/22 no se advierte expresión de motivos fundados suficientes razonables que sustenten la graduación de las sanciones (Multa e Inhabilitación), haciéndose solamente referencia a los antecedentes por los cuales fue sancionado (ver párrafos de los considerandos de la Resolución 8294/22), por cuanto esa circunstancia -cúmulo de causas-, no da mayores cimientos ni soportes a la decisión si se pondera la penalidad impuesta a la Sra. STORNI, la cuantía de la sanción pecuniaria (8 S.M.V.M.), los actos médicos conforme surgen de las transacciones ambulatorias denunciadas por conectividad en el período 21/12/2021 al 20/04/2022 de la afiliada Cabral Rocio Cynthia, agregada en el folio 3/4, del Expte. Adm. N° 9253/22, la constatación del Instructor sumarial respecto a los adicionales -ver. folio 12-, y la falta cometida por la amparista.

Resalto que, si bien de la Adenda suscripta entre el Presidente del ente previsional y el Colegio Médico Gremial, aprobada por Resolución del Insssep N° 1225/14, establece la posibilidad de sancionar, no puede obviarse que aún el libre ejercicio de la voluntad contractual, no puede sobrepasar los límites impuestos por las normas que dan marco a dicha relación y a la razonabilidad que debe sustentar fuertemente toda decisión administrativa que adopte una sanción pecuniaria de tal cuantía.

Verdaderamente, la sanción impuesta no tiene argumentos que justifiquen razonablemente la elección de una sanción de suma gravedad como la indicada, por lo que corresponde su modificación en atención a tales parámetros.

Este criterio fue adoptado por la Sala III en la Sentencia N° 171 del 10/12/15 los autos "SERVIN, JOSE FELIPE C/INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL, SEGUROS Y PRESTAMOS (IN.S.S.SE.P.) S/ACCION DE AMPARO", EXPTE. N° 6.363, AÑO: 2.013-1-C.

En ese fallo, se ha dejado asentado que "si bien la jurisprudencia reconoce que la graduación de la sanción, cuando la norma lo permite entre un mínimo y un máximo, comporta una facultad discrecional de la Administración, siendo controlable su proporcionalidad y congruencia, excepcionalmente, los jueces han sustituido una sanción por otra de las legalmente permitidas, especialmente en las cuestiones contravencionales" (cfr. Sesín, Juan Domingo, "Administración Pública. Actividad Reglada, Discrecional y Técnica. Nuevos Mecanismos de Control judicial", Lexis Nexis-Depalma, 2da. Edición Actualizada y Ampliada-Buenos Aires-2004, pág.230).

Y que nuestra C.S.J.N. en la causa "Demchenko", en mayoría, sostuvo que "[...] La facultad de graduación de la multa entre el mínimo y máximo previsto en la ley, no escapa al control de razonabilidad que corresponde al Poder Judicial respecto de los actos de la Administración Pública, incluso cuando se trate de facultades regladas de la Administración (doctrina de Fallos 313:153, entre otros). En modo alguno la discrecionalidad implica una libertad de apreciación extralegal, que obste a la revisión judicial de la proporción o ajuste de la alternativa punitiva elegida por la autoridad, respecto de las circunstancias comprobadas, de acuerdo con la finalidad de la ley [...] Que en tales circunstancias el control jurisdiccional ha versado sobre aspectos reglados, que hacen a la proporcionalidad entre la medida y la finalidad de prevención y punición de la ley, y no sobre razones de oportunidad o mérito. En autos, la corrección judicial del exceso en la punición no desvirtúa la recta interpretación federal ni descalifica por arbitrariedad el fallo [...]"

Es que "para la Corte Suprema, entonces, en casos excepcionales, relativos al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, los jueces no sólo pueden invalidar el acto ilegítimo sino también sustituirlo por una sanción inferior. Ello no vulnera la división de poderes ni implica introducirse en cuestiones de oportunidad o mérito, sino que, para la Corte, tal proceder transcurre en el marco de la interpretación de la ley, dentro de lo reglado, relativo a la proporcionalidad de la medida y la finalidad de la norma." (Cfr. Sesín, ob. cit; pág.231).

También acertadamente ha dicho ese tribunal que "Insistimos la justa proporcionalidad que debe guardar la sanción con las circunstancias objetivas y subjetivas concurrentes en la falta que se sanciona, constituye un principio constante que requiere su control en el derecho sancionador y que no supone en forma alguna sustitución de facultades administrativas ni saltar la jurisdicción -como intenta fundar la ludex a-quo a fs. 187 y vta.- sino control de juridicidad y proporcionalidad que se hallan ausentes en el fallo cuestionado."

En consecuencia, corresponde hacer lugar parcialmente al amparo incoado por MARIA PAOLA STORNI contra el INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL, SEGUROS Y PRESTAMOS (In.S.S.Se.P.) de la Provincia del Chaco, y establecer en lugar de la Sanción pecuniaria "Multa" por ocho (8) S.M.V.M., suma total de \$436.400,00, decidida en la Resolución de Directorio del In.S.S.Se.P. N° 8294/22 del Expte. N° 535-200422-9253, la sanción pecuniaria una MULTA de tres (3) S.M.V.M. vigentes al día del dictado de la presentes, la cual asciende a la suma total de PESOS DOSCIENTOS OCHO MIL QUINIENTOS (\$208.500,00), que comenzará a correr a partir de la fecha del dictado de la presente sentencia, manteniéndose la sanción disciplinaria de inhabilitación por el tiempo de CIENTO OCHENTA (180) días de Suspensión como prestadora de dicha obra social, y que una vez transcurrido dicho término el Organismo Previsional procederá por donde corresponda a su reincorporación como prestadora del mismo; informando su cumplimiento al Tribunal en el término de dos (2) días de notificada la presente, bajo apercibimiento de ley, debiendo librarse Mandamiento respectivo de conformidad a las previsiones de los artículos 13, 14 y 15 de la Ley N° 877-B.

Sin perjuicio de lo establecido anteriormente, se EXHORTA a la Sra. MARIA PAOLA STORNI a evitar la reiteración de cobro de adicionales y/o Plus, comprobadas en el presente ajustando su conducta en el futuro, de conformidad a la normativa vigente y Convenio Prestacional suscripto entre el IN.S.S.SE.P. y la Federación Médica del Chaco o las disposiciones y resoluciones que en el futuro la reemplacen.

VI.- Las costas deben ser soportadas en un 50% a la parte demandada y un 50% a la parte actora ya que el procedimiento sumarial tramitado en el Expte. Adm. N° 535-200422-9253, y la Resolución N° 8294/22, no se ha invalidado solo modificándose la sanción pecuniaria (MULTA) final fijada por el IN.S.S.SE.P. por lo que estimo

configurados en el caso los supuestos de excepción para apartarme del principio objetivo de la derrota.

Se toma como base regulatoria la suma de dos (2) Salarios Mínimos Vitales y Móviles (S.M.V.M.), en concordancia con las previsiones de los artículos 3, 4, 6, 7, 10 y 25 de la Ley Arancelaria en vigencia, y sus modificatorias.

No corresponde regular honorarios a las Dras. Andrea Lorena Quevedo y Maria Alejandra Lagranja, en virtud del vínculo jurídico que los liga con su representada.

En base a los fundamentos expuestos, doctrina y jurisprudencia aplicables al caso,

FALLO:

I) HACIENDO LUGAR PARCIALMENTE A LA ACCION DE AMPARO promovida por STORNI MARIA PAOLA contra el INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL, SEGUROS Y PRESTAMOS DE LA PROVINCIA DEL CHACO -IN.S.S.Se.P- y en consecuencia ESTABLECER que en lugar de la Sanción pecuniaria "Multa" por ocho (8) S.M.V.M., suma total de \$436.400,00, decidida en la Resolución de Directorio del In.S.S.Se.P. N° 8294/22 del Expte. N° 535-200422-9253, la sanción pecuniaria una MULTA de tres (3) S.M.V.M. vigentes al día del dictado de la presentes, la cual asciende a la suma total de PESOS DOSCIENTOS OCHO MIL QUINIENOS (\$208.500,00), que comenzará a correr a partir de la fecha del dictado de la presente sentencia, manteniéndose la sanción disciplinaria de inhabilitación por el tiempo de CIENTO OCHENTA (180) días de Suspensión como prestadora de dicha obra social, y que una vez transcurrido dicho término el Organismo Previsional procederá por donde corresponda a su reincorporación como prestadora del mismo; conforme a los antecedentes normativos que propician la acción requerida y por los fundamentos explicitados en los considerandos, informando su cumplimiento al Tribunal en el término de dos (2) días de notificada la presente, bajo apercibimiento de ley, debiendo librarse Mandamiento respectivo de conformidad a las previsiones de los artículos 13, 14 y 15 de la Ley N° 877-B.

II) EXHORTANDO a la Dra. MARIA PAOLA STORNI a ajustar su proceder en el futuro como prestadora del In.S.S.Se.P. en la forma señalada supra en el último párrafo del acápite V) de los considerandos.

III) IMPONIENDO las costas en un 50% a la parte demandada -INSSSEP- y un 50% a la parte actora -MARIA PAOLA STORNI-, y REGULANDO los honorarios de los profesionales letrados intervinientes de la siguiente manera: los de los Dres. ALEJANDRO LUIS LA REGINA (MP N° 5514) y MARCELO ABDALA (MP N° 3157), en el carácter de patrocinante de la parte actora, Sra. María Paola Storni, en la suma de PESOS SESENTA y NUEVE MIL QUINIENOS (\$69.500,00), respectivamente, a cada uno de ellos; y los de la Dra. MARIANA VALERIA MACHUCA (MP N° 7246), en el carácter de patrocinante de la parte demanda, INSSSEP, en la suma de PESOS CIENTO TREINTA y NUEVE MIL (\$139.000,00), y los de la Dra. OLGA GAROFALO BESGA (MP N° 6143), en el carácter de apoderada de la parte demanda, INSSSEP, en la suma de PESOS CINCUENTA y CINCO MIL SEISCIENTOS (\$55.600,00); todas las regulaciones con más I.V.A. si correspondiere. Todo de conformidad con los art. 3, 4, 6 (40%), 7, 10, 25 (2 S.M.V.M. vigentes al día de la fecha) y concordantes de la Ley Arancelaria en vigencia, y sus modificatorias; No corresponde regular honorarios a las Dras. Andrea Lorena Quevedo y Maria Alejandra Lagranja, en virtud de las razones expresadas en los considerandos. Notifíquese a Caja Forense, vía internet, por Secretaría. Cúmplase con los aportes de ley.

IV) REGISTRESE, PROTOCOLICÉSE Y NOTIFIQUESE.

Jorge Mladen Sinkovich

Juez

Juzg. Civil y Comercial N° 6

SALIDA A DESPACHO: 06 MARZO 2023

DÍA DE NOTIFICACIÓN: 07 MARZO 2023

LEANDRO IVÁN AMARILLA

Abogado - Secretario

Juzg. Civil y Comercial N° 6