

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

Montevideo, dos de marzo de dos mil veintitrés.

VISTOS:

Para sentencia estos autos caratulados: “**RODRÍGUEZ, ANA Y OTROS C/ MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA - ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ARTS. 1, 2, 3, 6, 7 Y 8 DE LA LEY Nº 20.022**”, IUE: 1-21/2022.

RESULTANDO:

l) El día 21 de febrero de 2022, a fs. 58-152, los actores, quienes afirman ser usuarios del Sistema Nacional Integrado de Salud y haber optado oportunamente por el prestador integral Casa de Galicia, comparecieron a promover acción de inconstitucionalidad e inconvencionalidad respecto a los artículos 1, 2, 3, 6, 7 y 8 de la Ley No. 20.022, que faculta al Poder Ejecutivo a determinar los prestadores de asistencia integral de salud a los ex-afiliados de Casa de Galicia.

En el mismo acto, solicitaron como medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos de las normas impugnadas.

Dirigieron su demanda contra el Estado – Poder Ejecutivo en la persona del Ministerio de Salud Pública. Sostuvieron que su legitimación pasiva reside en que es el Ministerio rector de las políticas de salud por parte del Poder Ejecutivo, y que en el propio texto de la ley, se constituye en el ejecutor de las normas que reputan inconstitucionales. Además, citaron los artículos 2 y 5 de la Ley No. 18.211 de *Creación del Sistema Nacional Integrado de Salud*, que otorga competencias en la materia al Ministerio demandado, por lo que entienden indudable su legitimación pasiva.

Precisaron que son usuarios del Sistema Nacional Integrado de Salud, y en calidad de beneficiarios del Seguro Nacional de Salud, optaron por el prestador “Casa de Galicia”.

Recordaron que su prestador, Casa de Galicia, es una sociedad civil que se encuentra en situación de concurso judicial. En las actuaciones del expediente concursal, se dispuso el cese de las actividades de Casa de Galicia.

Expresaron ser titulares de un interés directo, personal y legítimo vulnerado por las normas impugnadas, en cuanto a la posibilidad de elegir libremente su prestador integral de salud y, de esta manera, tutelar en forma adecuada su derecho fundamental a la salud. Sin perjuicio de lo anterior, sostuvieron que la pretensión se encuentra “*indisolublemente ligada al derecho subjetivo al acceso a las prestaciones de salud*”. Alegaron que el solo hecho de integrar el elenco de socios de Casa de Galicia, y, por tanto, ser objeto de distribución arbitraria por el Poder Ejecutivo, les otorga legitimación para

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

promover el control de constitucionalidad, ya que son los únicos usuarios del sistema de salud perjudicados por las normas impugnadas.

Luego de transcribir y resumir su contenido, realizaron los siguientes cuestionamientos a las normas impugnadas:

a) Violación al principio de libertad (artículo 7 de la Constitución).

Los accionantes identifican en el artículo 7 de la Constitución el reconocimiento del derecho preexistente a la libertad, y el derecho a ser protegido en su goce, consecuencia de la concepción iusnaturalista adoptada por la Carta Magna.

Este derecho tiene diferentes manifestaciones que no se agotan en la libertad ambulatoria, protegida por el mecanismo del *habeas corpus*.

Sostienen que en este caso, las normas impugnadas restringen indebidamente la libertad de elección de los comparecientes del prestador de salud al cual optar ante el cierre de Casa de Galicia.

El derecho a la elección del prestador, es reconocido en la ley de creación del Sistema Integrado de Salud (artículo 3 literal H) de la Ley No. 18.211) como principio rector del sistema, en clara inspiración del principio de libertad, de raigambre constitucional.

b) En segundo lugar, los accionantes alegan que las normas impugnadas vulneran el principio de igualdad (artículo 8 de la Constitución).

Esto por cuanto a los socios de Casa de Galicia se les restringe arbitrariamente el elenco de prestadores elegibles como nuevo prestador de salud, ante el cierre de actividades ordenado en el concurso.

Califican esta circunstancia como trato discriminatorio, ya que el resto de los usuarios pueden elegir libremente entre todos los prestadores, mientras que quienes se encontraban en Casa de Galicia son dirigidos según el criterio del Poder Ejecutivo.

Recordaron que los tribunales, reiteradamente, sostienen que el principio de igualdad no implica que no se puedan establecer tratos diferentes para grupos de personas, siempre que tal distinción se encuentre justificada, citando doctrina y jurisprudencia en el sentido apuntado.

Sobre la base de tal marco teórico, alegaron que el trato diferencial al que son sometidos los afiliados a Casa de Galicia no supera los más elementales criterios de razonabilidad.

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

Se trata, sostienen, de una distinción que no se asienta en ningún criterio razonable para justificarla y, por lo tanto, violatorio del principio de igualdad.

c) Afirman los accionantes que las normas impugnadas vulneran el principio de separación de poderes.

Esto por cuanto al momento de promulgarse la Ley No. 20.022, ya se encontraba en trámite el concurso voluntario de Casa de Galicia ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia de Concursos de 1er. Turno.

Repasaron las actuaciones del mencionado expediente, y entienden que el artículo 6 de la Ley No. 20.022 incide en la situación patrimonial de la concursada, en tanto dispone la apertura de la etapa de liquidación asignando un destino específico a uno de los principales activos de la concursada, en perjuicio de los acreedores y de los socios.

Tal accionar, es a su criterio vulneratorio del principio constitucional de igualdad, seguridad jurídica y separación de poderes.

Esto por cuanto la entrada en vigencia de la norma impugnada, afecta el patrimonio de Casa de Galicia, en desmedro del principio de certeza y seguridad jurídica, afectando derechos adquiridos, en el entendido de que son aquellos a los cuales el poder público debe especial protección para defenderlos y asegurarlos contra terceros.

Expresaron que para los socios y acreedores, las normas impugnadas no suponen la lesión a una mera expectativa sino de derechos adquiridos, conforme la legislación vigente.

Sobre la vulneración de la separación de poderes, alegaron que hay ciertos asuntos que son propios de la actividad de los jueces, y no pueden intervenir en ellos representantes de poderes esencialmente políticos como el ejecutivo y el legislativo.

Citaron doctrina y jurisprudencia sobre el principio de separación de poderes, y concluyeron expresando que las normas impugnadas lo vulneran, alterando el legislador la cosa juzgada jurisdiccional.

d) Derecho a la salud.

Remarcaron los accionantes que, aunque parezca una obviedad, detrás de todo lo expuesto se encuentra la tutela de su derecho a la salud.

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

Citaron el artículo 44 de la Constitución, y sostuvieron que existe consenso doctrinario en considerarlo dentro de los derechos individuales que consagra el artículo 72 de la Carta, por ser *“inherente a la personalidad humana”*.

Convocó las reflexiones de Cassinelli Muñoz, Cajarville y Risso Ferrand sobre el derecho a la salud. Renglón seguido, identificaron diferentes instrumentos internacionales que consagran este derecho.

e) Alcance de los derechos enunciados.

Expresaron los accionantes, que los derechos que estiman vulnerados por las normas que impugnan, deben interpretarse a la luz de la función del Estado en lo que concierne a los derechos humanos, que en el marco de un Estado Constitucional de Derecho como el nuestro es la de oficiar de garante de que todas las personas puedan ejercerlos libre e igualitariamente.

Como consecuencia, el Estado se encuentra obligado a tomar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos humanos de todos los habitantes, convocando jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y doctrina respecto al alcance de la efectividad de los derechos y el rol del Estado.

f) Agregaron que sin perjuicio de la vulneración a los preceptos constitucionales mencionados, las normas que impugnan también lesionan normas de carácter convencional.

Invocaron la sentencia No. 396/2016 de la Suprema Corte de Justicia, donde el máximo tribunal asumió el rol de control de convencionalidad.

Indicaron que las normas impugnadas vulneran el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobados por Ley No. 16.519; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículos 1, 11, 24), Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 4) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 12).

De las normas invocadas, extraen el derecho de toda persona al acceso a la salud, entendida como disfrute de bienestar físico y mental, elevándolo a la categoría de bien público.

Recordaron que todas las normas invocadas revisten el carácter de “autoejecutables”, es decir, que se encuentran dentro de los derechos exigibles por vía jurisdiccional por ser inherentes a la personalidad humana e integrar el bloque de constitucionalidad.

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

Destacaron los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana. El primero es una norma de carácter general, que dispone la obligación de los Estados Partes de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos “*sin discriminación alguna*”. El segundo, reconoce el principio de igualdad ante la ley, y de igual protección de la ley.

Concluyeron que la creación de grupos de personas, cuya determinación no supera el más elemental criterio de razonabilidad, implica un trato discriminatorio injustificado para los afiliados de Casa de Galicia.

g) Por último, los accionantes alegaron que no existen razones de interés general que permitan limitar sus derechos, especialmente a ser tratados de forma igualitaria, respecto de quienes sí tienen derecho a elegir a cualquier prestador del sistema.

No comparten el argumento esgrimido sobre la sustentabilidad del sistema, y otros vinculados con su funcionamiento, en tanto tales razones no pueden “*llevarse por delante*” sus derechos, creando un grupo de personas de “*segunda categoría*”.

Citaron las conclusiones de un trabajo doctrinario del Sr. Ministro Dr. Edgardo Ettlin, y terminaron destacando que los derechos en juego no permiten realizar consideraciones de tipo *economicista*.

En definitiva, peticionaron que se declare la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los artículos 1, 2, 3, 6, 7 y 8 de la Ley No. 20.022

II) Se confirió traslado de la demanda de inconstitucionalidad al Ministerio de Salud Pública – Poder Ejecutivo, quien contestó en escrito obrante a fs. 343-365, denunciando la falta de legitimación activa de los promotores, y en cuanto al fondo, abogando por el rechazo de la inconstitucionalidad promovida.

III) Luego de diligenciada la prueba ofrecida y de los trámites de rigor, por decreto No. 1157, de fecha 11 de agosto de 2022, se otorgó traslado a las partes a los efectos previstos por el artículo 517.2 *in fine* del CGP (fs. 396).

El Ministerio de Salud Pública presentó sus alegatos a fs. 400-403, mientras que los accionantes no evacuaron el traslado conferido.

IV) Por decreto No. 1302, de fecha 6 de setiembre de 2022, se ordenó: “*pasen a estudio y autos para sentencia, citadas las partes*” (fs. 405).

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

V) Culminado el estudio por parte de los Sres. Ministros, se acordó emitir el siguiente pronunciamiento en legal y oportuna forma.

CONSIDERANDO:

- 1) La Suprema Corte de Justicia por unanimidad de sus integrantes naturales, desestimaré la acción de inconstitucionalidad promovida por los fundamentos que a continuación se pasan a exponer.
- 2) En primer lugar, corresponde valorar la legitimación activa de los accionantes, en tanto presupuesto necesario para promover el presente accionamiento.

En su demanda, expresaron ser titulares de un interés directo, personal y legítimo vulnerado por las normas impugnadas. Alegaron que el solo hecho de integrar el elenco de socios de Casa de Galicia, y en tal calidad ser objeto de distribución arbitraria por el Poder Ejecutivo en cuanto a su nuevo prestador de salud, les otorga legitimación para promover el control de constitucionalidad, ya que son los únicos usuarios del sistema de salud perjudicados por las normas impugnadas.

Sostuvieron que las normas que reputan inconstitucionales, vulneran su derecho a elegir libremente su prestador integral de salud y, de esta manera, tutelar en forma adecuada su derecho fundamental a la salud.

2.1.) Con relación a la legitimación activa para promover la inconstitucionalidad de la ley, VESCOVI enseñaba que *“Al no tratarse de una acción popular, se requiere, en quien la plantea, la existencia del interés en accionar, de carácter personal. Nuestra constitución emplea la expresión ‘interés directo personal y legítimo’. Por directo debe entenderse el inmediatamente vulnerado por la norma impugnada. Personal supone el de quien actúa cómo parte -por sí o por representante-. No se admite, en función de la naturaleza del sistema, la invocación de un interés popular o ajeno. Legítimo, será el que no sea contrario a la regla de derecho, a la moral o las buenas costumbres”* (VESCOVI, Enrique. El Proceso de Inconstitucionalidad de la Ley. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Montevideo. 1967. Pág. 148).

Para CASSINELLI MUÑOZ *“la mención del interés legítimo contenida en los artículos 258, 309 y 318 de la Constitución, no se refiere a la situación jurídica subjetiva que bajo esa denominación haya sido atribuida a ciertas personas por las leyes u otras fuentes infra-constitucionales, sino que se refieren a un interés de hecho, susceptible de ser investigado y captado en cada caso, con independencia (al menos relativa) de la voluntad del legislador”* (CASSINELLI MUÑOZ, Horacio. El Interés Legítimo en Perspectivas del Derecho Administrativo en la Segunda Mitad del Siglo XX – Publicación en Homenaje a Sayagués Laso, Madrid, 1969, Tomo III. Destacado nos pertenece).

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

El carácter “*directo*” del interés afectado está dado por resultar inmediatamente afectado por la aplicación de la norma que se impugna (Cfme. CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo. *Conceptos constitucionales definitorios de la legitimación del actor: Relaciones entre derecho subjetivo, interés legítimo e interés general*. En “Revista de Derecho Público”. 2013. Págs. 139-156). Se trata del interés inmediato, es decir, no eventual ni futuro (Cfme. GIORGI, Héctor. *El contencioso administrativo de anulación*. Facultad de Derecho. Montevideo. 1958. Pág. 188), debiendo descartarse “*el interés que remotamente pudiera llegar a ser comprometido si la Ley se aplicara*” (Cfme. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino. *La Constitución de 1952*. T. 3. Medina. Montevideo. 1952. Pág. 183).

Partiendo de estas premisas, toma nota la Corte que los accionantes solicitaron como prueba (fs. 94), la intimación a la demandada a los efectos de indicar si los comparecientes figuran en los registros del Seguro Nacional de Salud, por el Fondo Nacional de Salud (FONASA), como afiliados a Casa de Galicia.

Practicada la intimación, fue contestada por la demandada a fs. 387 y vto., quien agregó la documentación obrante a fs. 377-386, de la que emerge que la mayoría de los actores efectivamente son usuarios del Sistema Nacional Integrado de Salud que, al momento de presentarse la demanda, se encontraban afiliados por ese sistema al prestador Casa de Galicia.

No obstante, surge de tal documentación que veintidós de los accionantes no estaban afiliados a Casa de Galicia en ese momento, lo que determina que carezcan de legitimación activa para promover la presente acción de inconstitucionalidad. Ellos son: María Rodríguez, Walter Álvarez, Adrián Weisman, Alien Pérez, Mariel Bernard, Lucas Pardo, Agelina D’Orsi, Mauricio González, Santiago Dieste, Gerardo Cáceres, Cecilia Nevares, Aldo Fernández, Néstor Olivera, Héctor Goggia, Verónica Berriel, Marcelo Álvarez, Luis Machín, Carlos Ferreira, Laura Adorno, Javier Pages, Gonzalo Bonaglia y Javier Gonzalo López.

En consecuencia, corresponde declarar la falta de legitimación activa de los comparecientes que vienen de mencionarse, puesto que, en tanto ni siquiera estaban afiliados a Casa de Galicia al momento de promoverse la presente demanda, es por demás claro que la Ley No. 20.022, cuyos preceptos impugnados fueron previamente citados, no puede afectarlos en su interés directo, personal y legítimo.

2.2.) En lo que se refiere al resto de los accionantes, para la Corte cuentan con un interés directo, personal y legítimo para promover el control de constitucionalidad respecto a los artículos 1,2 y 3; no así respecto a los restantes artículos impugnados 6, 7 y 8 por las siguientes razones.

Los primeros tres artículos de la Ley No. 20.022, regulan el mecanismo para determinar la institución de asistencia médica a donde se destinarán los afiliados de la institución Casa de Galicia, en razón de su

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

cierre.

En el primer artículo, se faculta al Poder Ejecutivo a determinar el prestador de salud de los afiliados de Casa de Galicia, dentro de un elenco determinado de prestadores.

El artículo 2 determina los criterios y características para la selección de los prestadores de salud a los que se habilita la transferencia de los afiliados de Casa de Galicia, selección que realizará el Ministerio de Salud Pública, siguiendo tales pautas.

Por último, el artículo 3 establece que dentro de los treinta días de notificado el nuevo prestador de salud asignado, el usuario podrá cambiar de prestador dentro de la nómina seleccionada por el Poder Ejecutivo.

Los accionantes, en su calidad de (ex)afiliados FONASA de Casa de Galicia, tal como informó la demandada, se encuentran comprendidos dentro del ámbito de aplicación de las normas que impugnan, que regulan el mecanismo por el que serán asignados a otros prestadores de salud, los criterios de selección del elenco de instituciones elegibles en caso de optar por cambiar de prestador asignado, así como los plazos para ejercer esta opción.

Alegaron que el mecanismo de asignación vulnera derechos y principios reconocidos constitucionalmente que invocaron, y en consecuencia, los promotores (salvo quienes no eran afiliados FONASA de Casa de Galicia) poseen legitimación causal activa para contender contra los artículos 1, 2 y 3 de la Ley No. 20.022, conforme a lo previsto en los artículos 258 de la Constitución y 509 del CGP.

2.3.) No obstante, respecto a la impugnación de los artículos 6, 7 y 8 de la Ley No. 20.022, sin perjuicio de la escasa fundamentación del planteo, los accionantes no han demostrado ser titulares de un interés directo, personal y legítimo.

Las normas contenidas en los artículos 6 y 7 refieren al concurso de Casa de Galicia.

El artículo 6, *“habilita a disponer la apertura de la etapa de liquidación de Casa de Galicia en los términos del artículo 168 de la Ley N° 18.387”* (ley de concursos, apertura de liquidación) y declara *“plenamente aplicable”* la venta en bloque de la empresa en funcionamiento prevista en el artículo 171 de la Ley de Concursos No. 18.387, para asegurar el destino sanatorial del activo de Casa de Galicia.

En tanto el artículo 7 faculta a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), a presentarse en los procedimientos de ventas de bienes dentro del proceso concursal.

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

Para la Corte es claro que los accionantes no cuentan con un interés con las notas requeridas para accionar la inconstitucionalidad de tales normas.

En particular, no cuentan con un interés directo, ni personal, en relación con los artículos que refieren al concurso de Casa de Galicia, en tanto no alegaron ser parte en tales procedimientos, por lo que no se encuentran comprendidos dentro del ámbito de aplicación de las normas que impugnan.

Los accionantes, en cuanto socios, tendrán un interés derivado o indirecto en relación con las resultancias del procedimiento concursal, pero no un interés inmediatamente afectado por las normas impugnadas.

Finalmente, el artículo 8 dispone que *“El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley”*, reiterando la potestad atribuida por el artículo 168 numeral 4 de la Constitución al Poder Ejecutivo de *“Publicar y circular, sin demora, todas las leyes que, conforme a la Sección VII, se hallen ya en estado de publicar y circular; ejecutarlas, hacerlas ejecutar, expidiendo los reglamentos especiales que sean necesarios para su ejecución”*.

En este punto, la falta de legitimación activa de los comparecientes es palmaria.

3) **La legitimación pasiva del Ministerio de Salud Pública.**

Los accionantes promovieron la demanda contra el Ministerio de Salud Pública (MSP), en tanto *“tiene a su cargo las políticas de salud por parte del Poder Ejecutivo; es decir, por el propio texto de la ley, se constituye en el ejecutor de la norma inconstitucional”*.

Luego citaron los artículos 2 y 5 de la Ley No. 18.211 del Sistema Nacional Integrado de Salud, donde se otorgan competencias a dicho Ministerio como rector de las políticas de salud.

3.1.) En el proceso de inconstitucionalidad tiene legitimación pasiva, tal como señala VESCOVI: *“(…)el titular del derecho que la ley impugnada tutela, es decir, el interesado en que se mantenga ésta en vigor y sea aplicada a la relación concreta, respecto de la cual el actor pide su apartamiento (inaplicación). Y solamente con relación a este demandado valdrá la sentencia dictada”* (Cfme. Vescovi, Enrique. *El Proceso de Inconstitucionalidad de la Ley*. Cuadernos de la Facultad de Derecho. No. 18. Montevideo. 1967. Pág. 214).

En similar sentido, sostiene DURÁN MARTÍNEZ al analizar la legitimación pasiva en la acción de inconstitucionalidad: *“Con relación a la vía de acción, el artículo 517 del Código, al prever que se de ‘traslado a las partes a quienes afectare la ley o la norma con fuerza de ley’ impugnada, obviamente les asigna legitimación pasiva.*

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

Quien debe ejecutar la ley o, en términos generales, el afectado por la ley, es quien posee legitimación pasiva” (Cfme. DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Legitimación en el proceso de inconstitucionalidad de actos legislativos. en “Estudios de Derecho Administrativo”. No. 12. La Ley Uruguay. Montevideo. 2015. Pág. 261).

Aplicando tales premisas al caso concreto, la demanda fue correctamente entablada contra el Ministerio de Salud Pública, en tanto se trata del Ministerio encargado de ejecutar las normas que se impugnan y, en términos generales, es interesado en que la norma se mantenga en vigor.

Por estos motivos, para la Corte, el Ministerio de Salud Pública cuenta con legitimación pasiva en la causa.

Expresado lo anterior, corresponde ingresar al mérito del sector del accionamiento en el que los comparecientes acreditaron su legitimación.

4) **Vulneración al principio de libertad (artículo 7 de la Constitución).**

Luego de expresar sucintamente el alcance del principio de libertad, los accionantes alegaron que en el caso concreto, *“las normas atacadas restringen indebidamente la libertad de elección de los comparecientes del prestador de salud al cual pasar ante el cierre de Casa de Galicia; que vale decir, también fue reconocido en la normativa que creo el sistema nacional integrado de salud”*. Renglón seguido, transcribieron el artículo 3 literal H) de la Ley No. 18.211.

4.1.) Para la Suprema Corte de Justicia, esta sección del accionamiento adolece de carencias de alegación y fundamentación notorias incumpliendo, de esta manera, con el artículo 512 del CGP.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido, reiteradamente, que corresponde el rechazo de plano de la acción promovida por incumplimiento del requisito impuesto por el artículo 512 del Código adjetivo (fundamentación del petitorio), cuando el promotor de la declaración de inconstitucionalidad no invoca de qué manera las normas que ataca vulneran los artículos de la Constitución que invoca como transgredidos.

De este modo, el Alto Cuerpo ha expresado que es imperativo consignar, con toda precisión y claridad, cuáles son, concretamente, las disposiciones que serían contrarias a la Carta, como también desarrollar el fundamento por el cual se sostiene que ello es así (por citar simplemente algunas, pueden verse las sentencias Nos. 89/1991, 312/1995, 131/1998, 78/2006 y 1.682/2008 -en R.U.D.P. 1-2/2009-, C. 506, págs. 278 y 279).

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

El artículo 512 del CGP, entonces, exige precisión y claridad, tanto en lo que se refiere a la norma que se reputa inconstitucional, como en cuanto al principio o norma constitucional que se vulnera.

En el caso concreto, la mera mención a que las normas atacadas restringen la libertad de elección del prestador de salud, sin ulteriores desarrollos en donde se explicita la proyección y la magnitud de tal limitación a su esfera de libertad, resulta insuficiente para obtener un pronunciamiento del máximo Tribunal.

Por otro lado, va de suyo que el eventual conflicto entre dos leyes -que se desliza en el presente capítulo de la demanda cuando se hace referencia a lo dispuesto en el artículo 3 lit. H de la Ley No. 18.211-, no es objeto del proceso de inconstitucionalidad, ergo, no puede ser examinado en el presente proceso.

Por tal motivo, entiende la Corte que este sector del accionamiento resulta inadmisibile, por las carencias formales apuntadas.

4.2.) No obstante lo anterior, la Suprema Corte de Justicia sostiene reiteradamente que la Constitución habilita la limitación del goce de la mayoría de los derechos por ella reconocidos, entre los cuales está la libertad y sus diversas manifestaciones, en la medida en que tal restricción sea impuesta *“conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general”* (artículo 7 de la Constitución) (véase en tal sentido, entre muchas otras, la sentencia de la Corte No. 79/2016).

Lo que debe evaluarse, en primer lugar, es si existen razones de interés general para la limitación al derecho fundamental.

Como ha expresado la Corte en señera sentencia: *“(...)es potestad de la Corporación aplicar reglas de razonabilidad cuando juzga si el motivo justificativo de la Ley, está o no basado en el concepto de interés general”*. Ya la consagraba el ilustre maestro Justino Jiménez de Aréchaga, al enseñar que *“(...) se ha admitido, además, la posibilidad de que la Suprema Corte, en los procedimientos de contralor de constitucionalidad, revise la razonabilidad de ese juicio formulado acerca de las conveniencias del interés general (La Constitución Nacional, edición de la Cámara de Senadores, 1992, t. I, pág. 226). Esto es, razonabilidad del motivo invocado por el legislador, para limitar esos derechos, en función del interés general y no, en cambio, razonabilidad u oportunidad de la legislación misma”* (Cfme. sentencia de la Suprema Corte de Justicia No. 42/1993).

Y bien, en el caso, es razonable y conforme al interés general que se hayan establecido determinados lineamientos para la redistribución simultánea del importante número de afiliados a Casa de Galicia.

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

La solución prevista en la ley impugnada aparece como razonable y no arbitraria, tal como se analizará en el próximo capítulo.

La finalidad que inspiró la medida emerge expresamente de la parte final del art. 1 de la ley: “*garantizar la cobertura universal, la accesibilidad y sustentabilidad de los servicios de salud, la eficacia en términos económicos y sociales, y el aprovechamiento racional de los recursos humanos, materiales, financieros y la capacidad sanitaria instalada y a instalarse*”.

A su vez, se estima que, en el presente caso, se da cumplimiento a los requisitos formales y materiales exigidos para la limitación del derecho fundamental en juego.

En este sentido, ha señalado la Corte en sentencia No. 79/2016: “*(...)al restringir el goce de derechos fundamentales, el legislador no sólo está limitado por la previsión de que la Ley restrictiva del goce de derechos humanos o fundamentales se realice por ‘razones de interés general’, como expresa el art. 7 de la Carta.*

En efecto, el legislador también está limitado por otros requisitos respecto de cuya procedencia existe consenso en la más autorizada doctrina tanto internacional como nacional (cf. Robert Alexy, ‘Los derechos constitucionales y el sistema jurídico’, en ‘Teoría del discurso y derechos constitucionales’, Fontamara, 2005, México, págs. 78-88; Jesús María Casal Hernández, obra citada, pág. 109; Carlos Bernal Pulido, ‘Estructura y límites de la ponderación’, edición digital a partir de Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho, No. 26, 2003, pág. 225-227; Martín Risso Ferrand, ‘Algunas garantías básicas de los derechos humanos’, FCU, Montevideo, 2a. Ed., págs. 36-39 y 134-136).

‘La injerencia del poder público en los derechos fundamentales -dice Casal Hernández- ha de llenar determinados requisitos de los que depende su licitud. Algunos tienen carácter formal, mientras otros son de índole material’ (obra citada, págs. 115-116).

La jerarquía constitucional de estos requisitos se desprende de lo dispuesto en los arts. 7 y 72 de la Constitución.

El art. 7 consagra el principio de legalidad y comprende todos los requisitos formales que referiremos a continuación. El mismo art. 7 y el art. 72 confieren rango constitucional a los llamados requisitos materiales. En este sentido, compartimos plenamente la lúcida interpretación realizada por Martín Risso al respecto. Señala el autor compatriota que cuando el art. 7 refiere a la garantía sustancial más frecuente (la existencia de ‘razones de interés general’), hasta con el uso de la expresión ‘razones’, demuestra que las Leyes que limiten derechos humanos deben ser conformes a la razón, razonables, y esa razonabilidad se orienta hacia la noción de interés general como garantía de los derechos

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

humanos; por lo tanto, si no existe esa razonabilidad, esa Ley será inconstitucional ('Algunas garantías básicas de los derechos humanos', FCU, Montevideo, 2a. Ed., págs. 134-136). El principio de proporcionalidad aparece como una consecuencia lógica de lo que viene de decirse. No puede ser 'razonable', no puede estar fundado en 'razones', el ejercicio de la potestad legislativa cuando una Ley: a) no es idónea para lograr el fin perseguido y, por lo tanto, se sacrifica un derecho sin ningún sentido; b) ni cuando no es necesaria la restricción, ya que ella únicamente es admisible cuando no hay otra alternativa; y, c) ni cuando existe una desproporción entre los intereses y valores en juego (obra citada, págs. 135-136)".

Como se explicitará más adelante, las normas impugnadas no restringen en forma absoluta la elección del prestador de salud, sino de forma relativa, al establecer condiciones que deben cumplir los prestadores habilitados para recibir ex afiliados a Casa de Galicia.

Se analizarán las razones de interés general y la razonabilidad de la solución de las normas impugnadas en el próximo apartado.

A su vez, el Sr. Ministro Dr. John Pérez Brignani añade que se cumplen los requisitos indicados por la doctrina y jurisprudencia que ha analizado la limitación de derechos fundamentales.

En tal sentido, siguiendo los requisitos exigidos por Casal Hernández en su preciso estudio de la cuestión, pueden distinguirse: A) Requisitos formales: i) la reserva legal; ii) la determinación o precisión de la regulación; iii) el carácter orgánico de la Ley (debe tratarse de una Ley en sentido orgánico-formal). B) Requisitos materiales: i) licitud del fin perseguido; ii) proporcionalidad; iii) intangibilidad del contenido esencial del derecho; iv) compatibilidad con el sistema democrático (CASAL HERNÁNDEZ, Jesús María. *Condiciones para la limitación o restricción de Derechos Fundamentales*. En Revista de Derecho. Nº 3. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo. 2002. Págs. 115 y ss.).

En el presente caso, en cuanto a los requisitos formales, huelga señalar que la limitación está contenida en una ley en sentido orgánico-formal, por lo que se verifican la primera y la tercera exigencias antedichas.

A su vez, hay una determinación precisa de la restricción en la ley (se indica para qué casos concretos se regula la asignación de prestadores y bajo qué coordenadas), por lo que se cumple también el segundo requisito formal.

Por su parte, respecto a los requisitos materiales, en primer lugar, es claro que el fin perseguido, que radica en velar por la estabilidad y sustentabilidad del SNIS (frente al inminente riesgo de migración masiva y simultánea de los usuarios de Casa de Galicia a otros prestadores integrales de salud habilitados, en detrimento de la calidad asistencial), es una finalidad perfectamente lícita.

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

En segundo término, la medida resulta acorde al principio de proporcionalidad, en tanto resulta idónea, necesaria y proporcional -en sentido estricto- para alcanzar el fin perseguido.

Es idónea, en tanto la asignación automática de los afiliados a Casa de Galicia a determinados prestadores indicados por el Poder Ejecutivo es apta para la consecución de la finalidad mencionada (la estabilidad y sustentabilidad del SNIS).

Es necesaria, pues para lograr el fin indicado, era preciso arbitrar mecanismos que impidieran la sobrecarga de alguno de los prestadores habilitados, lo que podía conducir a perjudicar gravemente la calidad en la atención a los usuarios del sistema, afectando el derecho a la salud de todos ellos.

Y es proporcional, teniendo en cuenta los medios adoptados en relación con los intereses y valores en juego, ya que: a) por un lado, la selección de los prestadores se hace en base a una serie de criterios y características objetivas, indicadas en el artículo 2 de la ley; y b) por otro lado, si bien se parte de una asignación automática, el artículo 3 de la ley permite a los usuarios redistribuidos, dentro de un plazo de 30 días, cambiar de prestador de asistencia integral de salud, pudiendo elegir entre aquellos prestadores determinados por el Poder Ejecutivo, amén de que, una vez cumplidos los 24 meses desde la asignación realizada, se permite a los usuarios migrar libremente al prestador de salud que elijan voluntariamente.

En tercer lugar, la medida cumple con el requisito de no desnaturalizar o vaciar el contenido esencial del derecho fundamental. En efecto, el derecho a la libertad no se ve suprimido o desnaturalizado por la (leve) restricción impuesta por las disposiciones impugnadas. Se trata, en todo caso, de una limitación temporal, ampliamente justificada por las razones ya señaladas.

Finalmente, respecto al requisito de la compatibilidad con el sistema democrático, ello surge claro en el caso, en tanto la limitación fue aprobada mediante una ley orgánico-formal, que cumplió con los requisitos exigidos para su sanción.

5) **Violación del principio de igualdad (artículo 8 de la Constitución).**

Los accionantes entienden vulnerado el principio de igualdad, ya que a los socios de Casa de Galicia *“se les restringe arbitrariamente el elenco de prestadores integrales a los cuales pasar”*, ante el cese de actividades de esta última.

Sostienen que la delegación al Poder Ejecutivo de la distribución, no solo restringe el principio de libertad, sino que también constituye trato discriminatorio, ya que el resto de los usuarios pueden elegir libremente entre todos los prestadores.

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

Luego repasaron la jurisprudencia de la Corte y doctrina respecto al alcance y limitaciones del principio de igualdad y, a partir de tal análisis, concluyeron que en el caso concreto el trato diferencial al que son sometidos no es capaz de superar los más elementales criterios de razonabilidad y, en consecuencia, es vulneratorio del artículo 8 de la Constitución.

Por último, afirmaron que no existen razones de interés general para la solución adoptada por la Ley No. 20.022, y que las razones de tipo *economicista* no pueden anteponerse a su derecho a elegir libremente el prestador de salud.

5.1.) En primer lugar, corresponde reseñar, someramente, el contexto en el que fue sancionada la Ley No. 20.022.

En octubre de 2021 Casa de Galicia había solicitado voluntariamente, ante el Juzgado Letrado de Concursos de 1er. Turno, la declaración de concurso, alegando estar impedida de cumplir los compromisos patrimoniales asumidos (IUE: 2-48219/2021).

Días más tarde, el Poder Ejecutivo (MSP) dispuso la intervención administrativa de Casa de Galicia por el plazo de hasta un año, con desplazamiento de sus autoridades naturales.

El 18 de noviembre de 2021, el titular de la referida Sede Judicial resolvió declarar el concurso voluntario de Casa de Galicia, suspender su legitimación para disponer y obligar a la masa del concurso, designar como Síndico a la Liga de Defensa Comercial, disponer el cese de la intervención administrativa del MSP y convocar a la Junta de Acreedores.

En cumplimiento del fallo judicial, el Poder Ejecutivo resolvió dejar sin efecto la intervención administrativa.

El 23 de diciembre de 2021, la mencionada Sede Letrada decretó el cese inmediato de actividades de Casa de Galicia (fundado en la existencia de altísimo riesgo de incumplimiento en la asistencia básica de usuarios) e indicó que la Sindicatura debía coordinar con el MSP la atención de los pacientes internados, así como la derivación a otros centros de salud.

El 29 de enero de 2022 cesó la vigencia del certificado que emite el BPS de situación regular de pagos con las contribuciones especiales de seguridad social correspondiente a Casa de Galicia. A raíz de ello, dicha prestadora de salud pasó a estar impedida de realizar cualquiera de los actos previstos en los artículos 663 y 664 de la Ley No. 16.170.

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

El 16 de febrero de 2022, la Junta Nacional de Salud resolvió declarar rescindido el contrato de gestión suscrito con Casa de Galicia, por lo que ésta quedó fuera del elenco de prestadores integrantes del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).

Fue en este contexto que se sancionó la Ley No. 22.022 y su decreto reglamentario No. 63/2022.

5.2.) Este sector de la impugnación se dirige contra el mecanismo de distribución de los ex afiliados FONASA de Casa de Galicia, previsto en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley No. 20.022.

En el artículo 2 se establecen los criterios de selección de los prestadores entre los cuales se asignará a los ex-afiliados a Casa de Galicia.

Estos son:

“A) El padrón de usuarios no podrá exceder los 100.000 (cien mil).

B) El padrón de usuarios no podrá estar compuesto por más del 20%(veinte por ciento) de su totalidad, de personas mayores de 65 años.

C) El incremento de la cantidad de usuarios no podrá superar el 15% (quince por ciento) del padrón total a la fecha de la vigencia de la presente ley.

D) Los prestadores de asistencia integral de salud que, cumpliendo con los requisitos dispuestos en los literales A), B) y C) del presente artículo, deberán tener su sede principal o secundaria en las ciudades de Montevideo, La Paz o Las Piedras.

E) Ponderación de la cantidad de camas de cuidados moderados y de centros de terapia intensiva (CTI) respecto al número total de usuarios.

F) Ponderación de la situación de endeudamiento y resultados operativos”.

Sobre la base de tales parámetros, por decreto del Poder Ejecutivo No. 63/2022, de fecha 23 de febrero de 2022, se determinó que los prestadores habilitados que cumplen con los requisitos son: el Hospital Evangélico, Centro Uruguayo de Asistencia Médica, Sociedad Médica Universal, Círculo Católico de Obreros del Uruguay y Cooperativa Regional de Asistencia Médica Integral. A su vez, se dispuso la afiliación de los ex socios de Casa de Galicia de acuerdo a los criterios establecidos en los artículos 1 y 2 del decreto, en aplicación de la facultad prevista en el artículo 1 de la Ley No. 20.022.

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

El artículo 3 establece que en el plazo de 30 días desde la nueva asignación, los usuarios pueden optar por cambiar el prestador asignado por otro de los habilitados, sumado ASSE.

Por último, dispone que cumplidos 24 meses desde la asignación, los usuarios podrán migrar libremente a cualquier prestador de salud elegible.

A partir de este resumen, corresponde analizar si, tal como sostienen los accionantes, el mecanismo establecido vulnera el principio de igualdad.

5.3.) Los comparecientes alegan que se vulnera su libertad de elegir el prestador de salud, y que en tanto esto sucede únicamente para los ex afiliados de Casa de Galicia, se lesiona el principio de igualdad.

Para empezar, debe decirse que el artículo 50 de la Ley No. 18.211, establece la libertad de los usuarios en la elección del prestador de salud, y que una vez formalizado el registro, podrá modificarse de acuerdo a los criterios que fije la reglamentación.

En la misma línea, el artículo 5 de la Ley No. 18.131 de creación del FONASA, establece que quienes ingresen al sistema podrán optar por su afiliación a las instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC) contratadas por el Banco de Previsión Social o a la Administración de los Servicios de Salud del Estado.

En cuanto a la movilidad una vez formalizado el registro en un prestador de salud, el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad de reglamentación otorgada por el artículo 50 de la Ley No. 18.211, dictó a través del tiempo distintos decretos que establecen los requisitos para la movilidad entre prestadores.

Por decreto No. 344/20, de fecha 15 de diciembre de 2020, se regula el procedimiento vigente para cambiar de prestador de salud. El artículo 8 establece los requisitos de antigüedad (dos años de permanencia en el mismo prestador, o en el año calendario a partir de la asignación de oficio a ASSE) y las causas excepcionales de cambio, mientras que el artículo 11 establece el mes en el que el usuario puede hacer esta opción, de acuerdo al dígito verificador de su documento de identidad.

De lo que viene de reseñarse, se desprende que una vez seleccionado el prestador de salud, no es posible cambiarlo en forma irrestricta e inmediata, sino que deben cumplirse los requisitos exigidos por la reglamentación y ejercer la opción en la oportunidad prevista para tal fin.

5.4.) Los comparecientes parecen pretender igualarse con quienes por primera vez deciden afiliarse a un prestador de salud a través de FONASA.

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

Sin embargo, su situación es distinta tanto a la de quienes por primera vez ingresan en el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), en donde el usuario tiene plena libertad para elegir el prestador, y también a la de aquellos que luego de elegirlo, deciden cambiarlo cumpliendo con los requisitos reglamentarios.

Sin embargo, la Corte comparte con la demandada que la situación de los comparecientes, esto es, cierre total de actividades de su prestador de salud, no se encontraba regulada expresamente en cuanto a sus consecuencias.

Entonces, el aspecto central a resolver consiste en determinar si tal como alegan los promotores, la solución legislativa que limitó los prestadores elegibles para asignar a los ex afiliados de Casa de Galicia, vulnera el principio de igualdad.

5.5.) Para empezar, sobre el alcance de este principio, asiste razón a los accionantes en cuanto a que reiteradamente, la Corporación ha entendido que *“el mismo no impide que se legisle para clases o grupos de personas, siempre que estos se constituyan justa y racionalmente. A condición de que, tal como lo ha sustentado la justicia norteamericana y lo ha expresado el ilustrado constitucionalista nacional Justino Jiménez de Aréchaga, todos los comprendidos en el grupo sean igualmente alcanzados por la norma y de que la determinación efectuada por la misma sea razonable, no injusta, caprichosa o arbitraria, sino fundada en una real distinción (Cfme. Jiménez de Aréchaga, ‘La Constitución Nacional’, Ed. Cámara de Senadores, T. I, pág. 367; Cfme. Sentencias de la Corporación Nos. 323/94, 720/96 y 28/2006...)”* (sentencia No. 284/2013).

En sentido similar, en sentencia No. 28/2006 la Corte sostuvo: *“La pauta que debe manejar el juzgador de la constitucionalidad debe ser la de la ‘... razonabilidad de los motivos invocados por el legislador, es decir, de que las clasificaciones legales no creen ‘clases sospechosas’, motivantes de una ‘discriminación perversa’ y por ello mismo, contraria a la normativa superior (Cf. Eduardo S. Corwin, La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual, pág. 630). No debe existir un propósito arbitrario, hostil y que determine la formación de grupos o clases sin un sentido de razonabilidad, en ese supuesto permitido por la misma desigualdad en que se encuentran, pues de otra forma, al mantenerse y no ser corregida, se transformaría en un ataque al propio principio de igualdad consagrado constitucionalmente’ (LJU, T. CX, Caso No. 12.777)”*.

Como expresa Riccardo GUASTINI *“el principio de igualdad es violado cada vez que la ley, sin ‘motivo razonable’, trata de forma diferente a ciudadanos que se encuentran en situaciones iguales. Este principio exige que toda distinción o clasificación introducida por el legislador sea ‘razonable’, no arbitraria; en suma, justificada”* (GUASTINI, Riccardo. Estudios de teoría constitucional. Fontamara.

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

Instituto de Investigaciones jurídicas. UNAM. 2001. Pág. 181).

Y sobre el principio de razonabilidad agrega “*En muchos sistemas constitucionales contemporáneos, el límite sustancial quizá más importante para la legislación es el principio llamado de ‘razonabilidad’.*”

Se trata de un principio elaborado por diversos tribunales constitucionales a través de la interpretación de las disposiciones constitucionales que establecen el principio de igualdad, o sea la prohibición para el legislador de distinguir (o discriminar) entre ciudadanos.

En muchas Constituciones el principio de igualdad es formulado como una regla específica, que prohíbe no ya cualquier distinción sin ulteriores especificaciones, sino algunas distinciones particulares determinadas: por ejemplo, las basadas en la raza, el sexo, la opinión política, las condiciones sociales, etcétera. En consecuencia, existen ciertas condiciones que están prohibidas (se trata, podríamos decir, no de meras distinciones, sino de ‘discriminaciones’ en sentido valorativo), mientras que cualesquiera otras distinciones están permitidas.

Sin embargo, diversos tribunales constitucionales entienden el principio de igualdad como un principio genérico, del tipo: ‘Los casos iguales deben ser tratados del mismo modo, y los casos diferentes deben ser tratados en modos diversos’. Este principio, así formulado, supone claramente el problema de decidir cuáles casos son (entre ellos) iguales y cuáles no lo son; dicho de otro modo, cuáles distinciones son justificables y cuáles son discriminatorias. Pues bien, el principio de razonabilidad es precisamente una respuesta a esta pregunta. Desgraciadamente es una respuesta tautológica. Según este principio, las distinciones (o clasificaciones) realizadas por el legislador, para no ser discriminatorias, deben ser razonables. ¿Qué significa esto? Significa que, para distinguir, deben existir razones, naturalmente. ¿Pero qué significa ‘razones’? En este tipo de contexto, es obvio que ‘razones’ no significa simplemente argumentos, significa ‘buenos’ argumentos, es decir, justificaciones.(...)

Es evidente que, para decidir si un argumento es bueno (y si, por tanto, una cierta distinción legislativa está justificada), hay que hacer un juicio de valor. Ahora bien, el órgano competente para expresar en última instancia y con eficacia general semejante juicio de valor es, naturalmente, el tribunal constitucional” (GUASTINI, Riccardo. Estudios de teoría constitucional. Fontamara. Instituto de Investigaciones jurídicas. UNAM. 2001. Págs. 53-54).

En la doctrina nacional, RISSO FERRAND ha expresado: “*¿Cuáles son los criterios, pautas de análisis o parámetros para aceptar que una ley que legisla para un grupo de individuos es ajustada al principio de igualdad? (...) Una primera aproximación a la cuestión pone de manifiesto el famoso criterio de la razonabilidad de la distinción, desarrollado originalmente por la jurisprudencia norteamericana y luego expandido en todo el derecho comparado. Pero este juicio de razonabilidad se encuentra*

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

complementado o precisado por otros conceptos tales como el de la finalidad legítima de la distinción y el juicio de racionalidad.(...).

A) El juicio de razonabilidad. En primer término corresponde mencionar el juicio de razonabilidad, pero entendiendo el mismo como referido a la causa de la distinción, o con mayor precisión a la razonabilidad de la causa de distinción. (...).

B) Finalidad legítima. El segundo elemento esencial para el análisis de la constitucionalidad de la diferenciación consiste en que exista una finalidad, y que ésta sea legítima. Si el factor diferencial no responde a ningún fin, si es puramente gratuito, deberá tacharse de arbitrario. De la misma forma, cuando existe, la finalidad debe ser legítima. (...).

C) El juicio de racionalidad. Pasando al tercer elemento para el análisis de la constitucionalidad de la diferenciación, debe señalarse que se requiere además que pueda efectuarse un juicio de racionalidad, que se aprecia en la relación medio-fin. La razonabilidad atiende a la causa justificante de la distinción, a esto se suma la constatación de la legitimidad de la finalidad de la diferenciación, y por último aparece la racionalidad que atiende a algo estructuralmente interno, que es la relación positiva entre medios y fines (Cfme. RISSO FERRAND, Martín; "Derecho constitucional", Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2ª Ed. actualizada y ampliada, 2006, págs. 504-509).

5.6.) Trasladando estos conceptos al caso en concreto, la Suprema Corte de Justicia concluye que no se verifica la violación al principio de igualdad como alegan los comparecientes, por las siguientes razones.

Para empezar, la categoría conformada en la ley, esto es, ex afiliados FONASA de Casa de Galicia, supera el juicio de razonabilidad de la distinción. Es importante destacar que la ley solo alcanza a los afiliados por FONASA de Casa de Galicia, no así a los socios particulares.

En la exposición de motivos del entonces proyecto de ley (distribuido 880/2022, Carpeta 639/2022), se señala que por sentencia No. 2881/2021, el 23 de diciembre de 2021 en el concurso de Casa de Galicia se decretó el cese de actividades y, en consecuencia, los usuarios quedaron sin prestador de salud asignado.

Ante esto, se constata que *"actualmente no existe prevista una solución para aquellas situaciones, como la generada por el cese de actividades de la institución Casa de Galicia, que provoquen la migración de usuarios, masiva y en forma intempestiva, afectando la estabilidad del sistema, generando sobrecargas en otros prestadores de salud, en detrimento de la calidad asistencial. En razón de lo anterior, se presenta la siguiente solución normativa, donde la finalidad es velar por la estabilidad y sustentabilidad del Sistema Nacional Integrado de Salud, y la calidad en la atención a los usuarios,*

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

protegiendo y garantizando el derecho de los mismos a una cobertura de salud integral”.

Desde este punto de vista, para la Corte la categoría objeto de la ley es razonable, en tanto se conforma con los ex afiliados FONASA de Casa de Galicia que, ante el cierre de esta última, quedaron en forma imprevista sin prestador de salud (37.798 usuarios, según expresó la demandada y no fue controvertido).

En segundo lugar, la finalidad de la distinción es legítima, en tanto se apunta a garantizar la estabilidad y sostenibilidad del Sistema Nacional Integrado de Salud, en cumplimiento de sus requisitos rectores, sin desamparar la situación de los ex afiliados a Casa de Galicia.

En este sentido, no puede perderse de vista que se trata de una situación excepcional, ocasionada por el cierre de Casa de Galicia, en donde en forma intempestiva casi cuarenta mil usuarios quedaron sin prestador de salud FONASA.

La demandada adjunta informe de cambios mutuales en el año 2021 (fs. 342), de donde surge que cerca de treinta mil usuarios cambiaron de prestador a lo largo del año, conforme a lo establecido en la reglamentación.

Entiende la Corporación que es legítima la finalidad de ordenar el mecanismo de asignación del nuevo prestador de salud ante la cantidad de usuarios que, de un momento para otro, quedaron sin asistencia, velando tanto por sus intereses, como por la calidad de la asistencia y la sostenibilidad del sistema en su conjunto.

Por último, resta valorar la racionalidad de los medios empleados para el objetivo de cumplir con los fines declarados.

El artículo 2 estableció una serie de requisitos y características ya reseñadas, que deben cumplir los prestadores a los que se asignó los ex afiliados de Casa de Galicia.

Para la Corte, se trata de directrices objetivas y racionales (número total de afiliados, incremento no mayor a 15% en la cantidad de usuarios, lugar de asiento la Sede principal o secundaria, total de camas de cuidados intermedios y terapia intensiva, situación financiera y resultados operativos), que apuntan a las finalidades de estabilidad y sostenibilidad del SNIS, ante el impacto provocado por el cierre de un prestador de salud con un importante número de socios.

Expresa la demandada que del total de once, son cuatro los prestadores que cumplen con tales requisitos a los que se suma ASSE y una opción adicional para los residentes en Canelones.

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

Entre estos prestadores, los sujetos alcanzados por la ley pueden optar dentro de los treinta días siguientes a la asignación por el Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, la restricción a la libertad de elegir el prestador no es absoluta sino relativa, y se encuentra justificada en atención a las finalidades perseguidas por la ley.

Por último, se establece un plazo de permanencia de veinticuatro meses, vencido el cual los usuarios pueden optar por cambiar libremente entre todos los prestadores elegibles.

Esta exigencia también supera el test de racionalidad, al establecer un plazo prudencial a los efectos de solicitar el cambio de prestador, buscando estabilizar el Sistema luego del impacto provocado por el cierre de uno de los prestadores.

Por otra parte, se trata de un plazo que no es ajeno a la cuestión de la movilidad de los usuarios. Véase que para los restantes usuarios, se exige *“una antigüedad mínima de 2 años de permanencia en el mismo prestador integral”* (artículo 8, decreto No. 344/020) para solicitar el cambio.

Sobre la base de estos argumentos, los accionantes no han demostrado la incompatibilidad de las normas impugnadas con el principio de igualdad.

Contrariamente a lo que sostienen en su demanda, sí existen razones de interés general para la solución legislativa que adoptó la Ley No. 20.022.

El cierre intempestivo de un importante prestador de salud, con casi cuarenta mil afiliados, se trata de un acontecimiento excepcional.

En tal sentido, la ley buscó brindar un procedimiento ordenado para la asignación de los prestadores de salud, que garantice los derechos de los usuarios, la calidad de la atención y la sostenibilidad del sistema.

Por estas razones, la Corte concluye que los artículos impugnados no vulneran el principio de igualdad.

6) **La alegada violación al principio de separación de poderes.**

Este sector del accionamiento se dirige contra los artículos 6, 7 y 8 de la Ley No. 20.022, que refieren al concurso de Casa de Galicia.

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

En este punto, como se expresó en el Considerando 2.2., los comparecientes no cuentan con legitimación activa para promover el control de constitucionalidad de estas normas.

Por lo tanto, el rechazo del planteo se impone.

7) **Consideraciones sobre el derecho a la salud y sobre el “alcance de los derechos enunciados”.**

A fs. 89-92, los accionantes realizan una serie de desarrollos teóricos y jurisprudenciales sobre el derecho a la salud y la forma de interpretar de las normas sobre derechos humanos.

No obstante, no alegan que las normas impugnadas vulneren el derecho a la salud, sino que parecen indicarlo como marco para el análisis de la acción de inconstitucionalidad que promueven, en sus palabras *“detrás de todo lo expuesto, se encuentra la tutela del derecho a la salud de los comparecientes”* (fs. 89).

Si se entendiera que los accionantes alegaron que se vulneró el derecho a la salud por las normas que impugnan, el planteo no satisface las exigencias previstas en el artículo 512 del CGP, en tanto no explican de que manera se vulnera el derecho a la salud, por lo que corresponde remitirse a lo expresado en el Considerando 4.1.

8) **Inconvencionalidad de las normas impugnadas.**

Los accionantes alegan que las normas impugnadas vulneran diferentes artículos de instrumentos internacionales regionales e internacionales de derechos humanos, de los que extraen el derecho de toda persona al acceso a la salud.

Para la Corte, el planteo es de franco rechazo, ya que no se realiza ningún esfuerzo en demostrar las razones por las que entienden que las normas cuestionadas vulneran la normativa sobre derechos humanos que citan.

Simplemente se invocan los artículos, su naturaleza autoejecutable, y las obligaciones de los estados en cuanto a respetarlos y garantizarlos, pero no se aplican tales ideas al caso concreto, demostrando la incompatibilidad de las normas impugnadas con las normas sobre derechos humanos que invocan.

Lejos han estado los promotores de explicar de qué manera las normas legales impugnadas lesionarían lo dispuesto en las normas de derecho internacional mencionadas en la demanda.

Sistema de Jurisprudencia Nacional

Nro: 94/2023

Oficina: Suprema Corte de Justicia

Se ha omitido, por completo, desarrollar las razones en las que se funda el cuestionamiento relativo a la presunta vulneración de la referida normativa internacional. En consecuencia, se impone una vez más el rechazo liminar del planteo.

La conducta procesal de las partes no amerita especial condena procesal.

Por los fundamentos expuestos y las normas citadas, la Suprema Corte de Justicia

FALLA:

DECLÁRASE LA FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LOS CO-ACCIONANTES MARÍA RODRÍGUEZ, WALTER ÁLVAREZ, ADRIÁN WEISMAN, ALIEN PÉREZ, MARIEL BERNARD, LUCAS PARDO, AGELINA D'ORSI, MAURICIO GONZÁLEZ, SANTIAGO DIESTE, GERARDO CÁCERES, CECILIA NEVARES, ALDO FERNÁNDEZ, NÉSTOR OLIVERA, HÉCTOR GOGGIA, VERÓNICA BERRIEL, MARCELO ÁLVAREZ, LUIS MACHÍN, CARLOS FERREIRA, LAURA ADORNO, JAVIER PAGES, GONZALO BONAGLIA Y JAVIER GONZALO LÓPEZ.

DESESTÍMASE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA.

SIN ESPECIAL CONDENA PROCESAL (COSTAS DE PRECEPTO, ART. 523 CGP).

HONORARIOS FICTOS 20 BPC.

NOTIFÍQUESE A DOMICILIO Y, OPORTUNAMENTE, ARCHÍVESE.