

Jubilacion Anticipada Inconstitucionalidad De La Resolucion 884 2006 Cancelacion Previa De La Deuda Reconocida Competencia Federal

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

JURISPRUDENCIA

Jubilación anticipada. Inconstitucionalidad de la resolución 884/2006. Cancelación previa de la deuda reconocida. Competencia federal

Se mantiene la resolución que hizo lugar a la cautelar y ordenó la suspensión e inaplicabilidad a la actora de la resolución 884/06 emanada de la demandada, pues la exigencia del pago anticipado de la deuda estaría frustrando el derecho a percibir la jubilación mientras accede al plan de facilidades de pago de la deuda reconocida, pagando en cuotas con un porcentaje del haber jubilatorio.

En la ciudad de Corrientes, a los dieciocho días del mes de octubre del año dos mil dieciséis, estando reunidos los Sres. jueces de la Excma Cámara Federal de Apelaciones, Dres. Mirta Gladis Sotelo de Andreau, Selva Angélica Spessot y Luis González, asistidos por la Sra. secretaria de Cámara, Dra. Cynthia Ortiz García de Terrile tomaron conocimiento del expediente caratulado: "Escalante Ercilia Hortencia c/ ANSeS s/Acción Declarativa", Expte. N° 13000227/2010/CA1 del registro de este tribunal, procedente del Juzgado Federal de esta ciudad. Efectuado el sorteo a los efectos de determinar el orden de votación, resultó el siguiente: Dra. Mirta Gladis Sotelo de Andreau, Dr. Ramón Luis González, Dra. Selva Angélica Spessot.

SE PLANTEAN LAS SIGUIENTES CUESTIONES: ¿SE AJUSTA A DERECHO LA SENTENCIA APELADA? ¿QUÉ PRONUNCIAMIENTO CORRESPONDE DICTAR EN AUTOS? A LAS CUESTIONES PLANTEADAS LA DRA MIRTA GLADIS SOTELO DE ANDREAU DICE: CONSIDERANDO:

1. Que contra las resoluciones de fs. 21/22 vta. (en la que, entre otros términos, se acoge la pretensión cautelar ordenándose a ANSeS que suspenda la aplicación y/o ejecutoriedad de la Resolución N° 884/06) y de fojas 48/50 vta. (en la que: ase declara la inconstitucionalidad de la aplicación de la Res. 884/2006 dictada por ANSeS; ordenándose -en consecuencia- a la demandada que se abstenga de aplicársela a la parte actora, al igual que de toda resolución general o particular que implique la restricción o variación restrictiva o limitativa de la situación existente al 25/10/06 respecto del beneficio previsional solicitado conforme lo establecido por la ley 25.994; se ordena a los funcionarios responsables que ante la existencia de alguna causal que impida el acatamiento -en tiempo oportuno de lo resuelto, lo informen inmediatamente, en forma circunstanciada y con las constancias fehacientes que lo acrediten, el motivo de la demora y el agotamiento de todos los medios que se encuentran a su alcance para cumplir con el decisorio; bajo apercibimiento de dar intervención a la justicia penal para que se investigue la eventual comisión de delito de acción pública; con más astreintes diarios a la accionada y/o al representante legal local y/o jefe del servicio jurídico y/o a funcionario responsable; se imponen costas a la accionada vencida y se regulan honorarios profesionales, entre otras cuestiones); ANSeS deduce recursos de apelación fs. 26/45 y 55/59 vta., los que concedidos en relación y con efecto devolutivo a fs. 47 y 60 -respectivamente, son contestados a fs. 52 y vta. y 61/62 vta. y elevados a esta Alzada tal como surge de fs. 63 y sgtes..
2. Recibidas las actuaciones y dispuestos los actos ordenatorios correspondientes -fs. 67 y sgtes. quedan los autos en estado de dictar resolución conforme se provee al folio 69.
3. En el punto XI del memorial de fs. 25/45 la apelante alega que la cautelar resulta manifiestamente improcedente por la identidad de las pretensiones con las del fondo del asunto. Afirma que la precautoria en cuestión es de carácter excepcional considerando la alteración del estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado, y exige mayor prudencia a la hora de su valoración teniendo en cuenta -además la presunción de validez de la que gozan los actos estatales.
4. En la expresión de agravios de fs. 55/59 vta. la apelante expresa que tanto la acción declarativa de certeza como la de inconstitucionalidad son vías de excepción, preventivas, supletorias y deben reunir recaudos sustanciales tales como la acreditación de un interés jurídico suficiente de quien acciona la ausencia de otro medio legal más idóneo para poner fin al estado incertidumbre acerca de la existencia, modalidad o alcance de una relación jurídica, la configuración de un peligro o riesgo por la demora inherente al trámite previsional.
5. Que del escrito postulatorio no surge la lesión o violación inminente ni la afectación palmaria, ostensible o inequívoca de su derecho. Que el acogimiento de la acción vulnera la legislación que regula el procedimiento de impugnación en sede judicial de las resoluciones denegatorias emitidas por ANSeS, que establece el reclamo administrativo como requisito previo a la interposición de la demanda judicial. Resalta que la normativa atacada es concreta en cuanto a las fechas de corte y al consiguiente derecho de acceso al beneficio, y que la decisión de ANSeS resulta clara y expresa cuando determina que no le asiste derecho para acceder al beneficio porque se halla exento. Afirma que los Decretos 1454/05 y 1451/2006 y la Resolución 884/2006 no vulneran la Ley 25994 sino que la reglamentan razonablemente en el marco de una emergencia social y con el objeto de flexibilizar los presupuestos de acceso a las prestaciones, incluso de aquellos que nunca aportaron a la seguridad social y carecen de ingreso para solventar sus necesidades primarias. Asevera que tratándose de un sistema basado en la solidaridad previsional, ello no constituye una discriminación

respecto de aquellos adultos que podrán obtenerlo una vez cancelada la deuda y que están percibiendo algún beneficio aún cuando sea ?pequeño?. Que la única diferencia radica en la forma de pago de la carga en concepto de aportes no realizados, ya que la obligación de saldarla es para todos los que quieren acogerse a la norma de la ley 25994, por lo que tampoco puede ser interpretada como violatoria del derecho de propiedad. Distingue la obtención del beneficio y el pago del beneficio, aclarando que la resolución en cuestión no impide lo primero sino lo segundo y que la circunstancia de que la actora cuente con una resolución de otorgamiento no la convierte en titular de un derecho adquirido. Respecto de la vigencia de la Resolución 884/06 asevera que los argumentos expuestos por su contraparte no resisten el menor análisis y que si una norma prescribe en forma expresa cuándo entra en vigencia debe estarse a lo establecido en ella. Alega que la medida cautelar innovativa dictada en autos no es procedente en cuanto su pretensión se confunde con la del fondo el asunto y conlleva a un prejuzgamiento. Remarca el carácter excepcional de los despachos de esta naturaleza precisamente porque alteran el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado. Requiere la elevación a la Cámara Federal de la Seguridad Social, con competencia exclusiva en grado de apelación en cuestiones previsionales como la presente. A todo evento, formulan reserva del Caso Federal. 5. Examinado el memorial glosado a fs. 55/59 vta. y previo a toda meritación este Tribunal se encuentra en condiciones de adelantar que el agravio relacionado con la competencia de esta Cámara para analizar el recurso deducido contra la resolución de fs. 48/50 vta., debe ser rechazado en virtud del criterio adoptado por la Corte en la causa ?Pedraza, Héctor Hugo c/ Anses s/ Acc. de amparo?, en la que sentenció que la aplicación de las disposiciones establecidas en el art. 18 de la Ley 24463, importan una clara afectación de la garantía a la tutela judicial efectiva de los jubilados y pensionados que no residen en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires en tanto asignan competencia exclusiva a la Cámara Federal de la Seguridad Social para conocer, en grado de apelación, de todas las sentencias que dicten los juzgados federales con asiento en las provincias en los términos del art. 15 de la citada ley. Por tales fundamentos y a fin de garantizar el bienestar de los ciudadanos, el federalismo, la descentralización institucional y la aplicación efectiva de los derechos de los beneficiarios del sistema previsional, el Alto Tribunal estableció la competencia en grado de apelación de las cámaras federales de apelaciones que sean tribunal de Alzada de los juzgados federales con asiento en las provincias, respecto de las sentencias dictadas en los términos del art. 15 de la Ley 24463. Consiguientemente, siendo esta Cámara órgano de alzada respecto del Juzgado Federal de Primera Instancia N° 1 de Corrientes, entiendo que debe estimarse cumplido el recaudo subjetivo de admisibilidad y proceder al examen de los recaudos de fundabilidad, para -en su caso- ponderar la procedencia de la apelación intentada. Respecto de lo manifestado por la recurrente en torno a la vía elegida y su inadmisibilidad, advierto que no ha logrado conmover los fundamentos expuestos por el juez a quo que al momento de evaluarla lo hizo teniendo en cuenta los recaudos establecidos en los arts. 322 y 319 primer párrafo del CPCCN. En los considerandos de la resolución recurrida el magistrado de origen explica claramente que en el sub examine la cuestión planteada es de puro derecho, respecto de una situación de incertidumbre sobre el alcance de la Res. N° 884/06 emitida por ANSeS, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de su interpretación y la aplicación de parte del organismo emisor de la norma. En efecto, el pleito en cuestión versa sobre las atribuciones de la Administración para incorporar un requisito no contemplado en la ley que está reglamentando, lo que implica efectuar un análisis constitucional normativo de actos administrativos de alcance general, tachados de inconstitucionalidad. Cabe remarcar que en el escrito de promoción, la accionante destaca su edad, problemas de salud inherentes a ella y el consumo de medicamentos de por vida; el carácter alimentario y vital de la jubilación, el tiempo que le insumiría cancelar el importe total de deuda dada su situación de pobreza y necesidad, el perjuicio económico o material y moral que ello le ocasiona, la irreparabilidad del daño por la sentencia futura, la negación de un derecho consagrado constitucionalmente en el art. 14 bis. De conformidad con lo invocado, se infiere que la exigencia del pago anticipado de la deuda estaría frustrando el derecho a percibir la jubilación mientras accede al plan de facilidades de pago de la deuda reconocida, pagando en cuotas con un porcentaje del haber jubilatorio. En razón de lo expuesto y en miras de una tutela judicial efectiva -art 8 inc 1 del Pacto de San José de Costa Rica- resulta que el cuestionamiento de la vía por los distintos motivos esgrimidos por la apelante, cae ante la urgencia de la situación que desaconseja volver sobre una cuestión que se encuentra consentida atento lo proveído al folio 20 al tener por promovida este tipo de acción y asignársele trámite sumarísimo. Asimismo cabe resaltar que para la habilitación de la instancia no será necesaria la interposición de recurso alguno en sede administrativa -art. 15 ley 24463. A mayor abundamiento cabe sentar que la Corte Federal ha expresado que, en la inteligencia que cabe asignar a normas de la seguridad social, el puro rigor de los razonamientos lógicos debe ceder ante la necesidad de que no se desnaturalicen jurídicamente los fines que la inspiran; razón por la cual, al resultado al que llega la intelección que se proponga, debe merecer una cuidadosa interpretación. (Fallos 316:2404; 323:2082, entre otros). De la consideración que precede, concluyo que corresponde confirmar la admisibilidad de la vía promovida e ingresar al examen del fondo de la cuestión. Entrando al análisis de constitucionalidad de la normativa cuestionada me encuentro en condiciones de adelantar que ella imposibilita y/o restringe el acceso a los beneficios de la seguridad social, reconocidos con carácter integral e irrenunciables

que gozan de tutela constitucional art 14 bis CN, a los trabajadores contemplados en la última parte del art. 4 de la Resolución 884/06. En efecto, la actora pretende acogerse al régimen de regularización de deudas de la Ley 24476 y acceder al beneficio jubilatorio de acuerdo a lo normado en el art. 6 de la Ley 25994, mientras se pagan las cuotas de la deuda reconocida; sin embargo la Resolución N° 884/04 -dictada como consecuencia de las facultades atribuidas por Decreto 1451/05 para establecer los mecanismos necesarios para priorizar el acceso al beneficio previsional de aquellas personas que no se encuentren percibiendo cualquier tipo de planes sociales, pensiones graciables o no contributivas, jubilación, pensión o retiro civil o militar, ya sean nacionales, provinciales o municipales le impide hacerlo al establecer en su art. 4º que los trabajadores que se encuentren percibiendo cualquier tipo de planes sociales, pensiones graciables o no contributivas, jubilación, pensión o retiro civil, militar o policial, ya sean nacionales, provinciales o municipales, solo adquirirán derecho al cobro del beneficio provisional a partir de la cancelación total de la deuda reconocida y en tanto cumplan la totalidad de los requisitos exigidos por la Ley 24241 para su otorgamiento, sin perjuicio de las incompatibilidades entre beneficios provisionales vigentes. Como se advierte en la Resolución 884/06 se ha incurrido en un exceso en el ejercicio de las facultades reglamentarias, vulnerándose el principio de la jerarquía normativa al establecer un requisito no contemplado en la Ley 25994 ni en los Decretos 1454/05 y 1451/06, excediéndose en su ámbito de validez. Conclusión que tampoco ha sido eficazmente rebatida por la apelante cuando fue expresada por el juez de anterior grado. La modificación en la forma de pago de la deuda tiene graves implicancias prácticas en personas de escasos medios económicos que no disponen de la suma correspondiente para afrontar la exigencia impuesta por la Resolución N° 884/06, en tanto imposibilitaría obtener el goce de la jubilación ordinaria. Como bien lo expresa el juzgador de origen la citada resolución 884/06 no profiere un trato igualitario a todas las personas, pues antes de que se dictara la resolución cuya constitucionalidad, respecto del caso en examen se analiza, las que percibían pensión y cumplían con los demás requisitos establecidos accedían al beneficio jubilatorio con la facilidad mencionada. De lo que resulta que, sin haberse modificado la ley, la demandada prescribió un trato desigual y violatorio de la garantía en cuestión para quienes se encontraban en idéntica situación. De este modo se advierte que el perjuicio que se invoca no gira en torno a la obtención del beneficio sino precisamente en relación a que percepción, lo que en la especie es sinónimo de ejercicio efectivo de la garantía del 14 bis. Extremo que no ha sido eficazmente rebatido por la apelante. En cuanto a los argumentos esgrimidos por la recurrente acerca de la necesidad de reencauzar la política de inclusión social en función de las disponibilidades, en el sentido de que la equidad y la justicia hacen que deba priorizarse la situación del más desamparado, permitiendo el acceso al beneficio a personas que no perciben ingreso alguno; sostengo que no han logrado contestar el interrogante planteado acertadamente por el magistrado respecto de cómo puede explicarse lógicamente que la exclusión de algunos, garantice la inclusión previsional de quienes no perciben ningún tipo de beneficio; ni la afirmación de que ni siquiera se menciona en la normativa en cuestión, que no fuera posible incluir a todos aquellos que tuvieran derecho al otorgamiento de un beneficio jubilatorio según lo establecido por la Ley 25994; ni que ello puede justificarse en la existencia de una situación excepcional de ?emergencia social?, considerando que los medios empleados por el Estado para combatir las crisis generales no deben vulnerar las garantías constitucionales. A lo demás, considerando que la adecuación lógica entre lo pedido y lo decidido no obliga al juzgador a seguir in totum el desarrollo argumental de las partes, sino a resolver las cuestiones cuyo examen sea necesario para dar una correcta solución al litigio, este Tribunal queda relevado de formular mayores consideraciones. (Conf. Fallos 272:225, 274:113, 276: 132, 280:320, 294:261, 326:3758). Por los fundamentos expuestos propicio el rechazo del recurso de apelación en examen con imposición de costas en el orden causado artículo 21 de la ley 24463. 6. En lo que respecta a la apelación interpuesta a fs. 26/45 contra el pronunciamiento cautelar entiendo que atento el carácter instrumental, accesorio y provisorio de estas medidas, el examen y la conclusión precedentemente expuestas su objeto ha devenido abstracto. No siendo función de la judicatura emitir pronunciamiento sobre cuestiones que carecen de interés actual en tanto es este último el que legitima la actividad del tribunal, entiendo que he quedado relevada de formular otra consideración. Las costas devengadas en este recurso deben ser impuestas en el orden causado, teniendo en cuenta el principio general que rige estos casos. Así voto. A LAS CUESTIONES PLANTEADAS, LOS DRES. RAMÓN LUÍS GONZÁLEZ Y SELVA ANGÉLICA SPESSOT DIJERON: Que adhieren a la relación de causa y a los fundamentos del voto de la Sra. Vocal preopinante. En mérito del acuerdo que antecede, la Cámara Federal de Apelaciones dicta la siguiente SENTENCIA: 1) Rechazar el recurso de apelación interpuesto a fs. 55/59 vta., con costas en el orden causado -art. 21 de la ley 24.463. 2) Declarar abstracto el objeto del recurso de apelación interpuesto a fs. 26/45, con costas en el orden causado. Regístrese, notifíquese y devuélvase. Dra. SELVA ANGELICA SPESSOT Juez de Cámara Dr. RAMON LUIS GONZALEZ Juez de Cámara Dra. MIRTA G. SOTELO de ANDREAU Juez de Cámara Ante mí: Dra. CYNTHIA ORTIZ GARCIA de TERRILE 011750E