

## Leyes 24 241 24 476 Y 25 994 Resolucion Anses 884 06 Moratoria Pension Por Fallecimiento

### JURISPRUDENCIA

Leyes 24.241, 24.476 y 25.994. Resolución Anses 884/06.

Moratoria. Pensión por fallecimiento En el marco de un amparo, se rechaza la apelación interpuesta contra la sentencia que hace lugar a la acción de amparo impetrada y, en consecuencia, declara la inconstitucionalidad e inaplicabilidad del Decreto 1451/06 respecto de la prioridad del acceso al beneficio previsional (art. 2), de la Resolución ANSeS N° 884/06 (arts. 4 y 7), y de las demás normas concordantes dictadas en su consecuencia; ordena a la ANSeS que adopte los recaudos necesarios para que la accionante acceda al beneficio jubilatorio. Resistencia, 05 de abril de 2016.- Y VISTOS: Estos autos caratulados: ?GRAMAJO, JUANA C/ANSES S/AMPARO LEY 16.986?, expediente 54000017/2013, proveniente del Juzgado Federal de Presidencia Roque Sáenz Peña, en virtud del recurso de apelación deducido a fs. 62/68 contra la sentencia de fs. 45/54; Y CONSIDERANDO: 1) La presente acción de amparo fue interpuesta por la Sra. Juana Gramajo a fin de que se declare la inconstitucionalidad e inaplicabilidad del Decreto 1451/06 (arts. 2 y 3), Resolución N° 884/06 (arts. 4 y 5), circulares y resoluciones que vulneran los arts. 6° y concordantes de la Ley 25.944 y 7° de la Ley 24.476 (modificados por los arts. 3 y 4 del Decreto 1454/05) y cualquier otra norma que se dictare en consonancia con ellas, en tanto le impidiera obtener su jubilación en el marco del art. 6 de la Ley 25.994 y Ley 24.476.- Manifestó que percibe una pensión por fallecimiento de su marido y que en virtud de la moratoria de la Ley 24.476 decidió acogerse a dicho régimen que le permitiría obtener la jubilación ordinaria e ir cancelando la deuda en cuotas, encontrando trabas y obstáculos por parte de la ANSES.- El Juez de grado dicta sentencia en la que: hace lugar a la acción de amparo impetrada y, en consecuencia, declara la inconstitucionalidad e inaplicabilidad del Decreto 1451/06 respecto de la prioridad del acceso al beneficio previsional (art. 2), de la Resolución ANSES N° 884/06 (arts. 4 y 7), y de las demás normas concordantes dictadas en su consecuencia; ordena a la ANSES adopte los recaudos necesarios para que la accionante acceda al beneficio jubilatorio, por lo que resultan inaplicables las normas cuya inconstitucionalidad declara en su favor; impone las costas a la demandada vencida y regula honorarios.- Apela el organismo demandado ANSES a fs. 62/68, expresando agravios que -en síntesis- son los siguientes: - que la sentencia no advierte que lo instrumentado por su parte no colisiona con las normas que regulan los procedimientos administrativos y que el análisis de la cuestión a la luz de dichas normas permite concluir en que lo actuado se encuadra perfectamente en el texto de la Ley 19.549, y de todas las disposiciones dictadas a fin de combatir la burocratización de la administración pública nacional; - la adquisición del derecho al beneficio previsional, desde el comienzo de su solicitud estuvo unida a una condición suspensiva: ?el pago total de la deuda reconocida para entrar en su efectiva percepción?; - que el sentenciante interprete que existe un derecho adquirido, y que no méritúe que no es un derecho perfecto, sino ligado a una condición suspensiva que de cumplirse permitirá adquirir o perfeccionar dicho derecho, es por ello que no existe en cabeza del amparista el status previsional referido en la sentencia; - si su mandante no actuara como lo hizo, estaría incumpliendo con sus responsabilidades, ya que las autoridades de los organismos responsables de administrar los sistemas de jubilaciones y pensiones tienen la obligación de evitar la realización de egresos fuera del marco de la legislación. Por lo que resulta totalmente legítima la suspensión del beneficio hasta tanto la amparista cancele el total de la deuda reconocida; - que el sentenciante no advierte, que en un marco de excepción como en el que se encuentran todos aquellos que no reúnen los requisitos ordinarios para acceder al beneficio jubilatorio, no resulta arbitrario ni discriminatorio establecer recaudos como el analizado en cuanto al cobro de la deuda de manera previa a la percepción del beneficio; - que el Decreto 1451/06 y la Resolución 884/06 priorizaron a aquellas personas que por no poseer ningún tipo de beneficio se encontraban en situación social de desamparo. Los mismos ordenan establecer los mecanismos necesarios para ?priorizar el acceso al beneficio? a quienes más lo necesitan, ello es a quienes no gozan de ningún otro, extremo éste que no puede ser atacado genéricamente de inconstitucional; - esta cuestión excede en gran medida el acotado marco de la acción de amparo incoada por la accionante ya que amerita mayor debate y prueba, hecho expresamente vedado por el art. 43 de la CN.; - la interpretación efectuada por el Juez prescinde de la legislación aplicable al caso, en la cual habrá que sustentarse para resolver la cuestión traída a decisión; - El Juez omite ponderar los plazos para la interposición de la acción conforme lo establece el art. 2 inc. e) de la Ley 16.986, como supuesto previo de admisibilidad de la acción, ya que así las cosas, no quedan dudas de la caducidad del derecho de la actora a iniciar la acción de amparo; -y por último, cuestiona la imposición de las costas a su parte, omitiéndose considerar lo preceptuado por el art. 21 de la Ley 24.463.- La actora contestó dichos agravios a fs. 70/72.- 2) Ante todo, es dable señalar que la Ley 24.476 estableció un régimen de regularización voluntaria de deudas para trabajadores autónomos, disponiendo que la percepción de los respectivos beneficios se encontraba sujeta al estricto cumplimiento

del pago de las cuotas de la deuda reconocida, por lo que -una vez otorgado el beneficio- sus titulares podrían solicitar el descuento de las cuotas mensuales pendientes del plan de regularización voluntaria de deuda que hubieran optado, hasta el límite establecido por el art. 14, inc. b) de la Ley 24.421 (conf. arts. 8 y 9 modificados por Decreto 1454/05).- A su vez, mediante la Ley 25.994 (de diciembre de 2004), se creó la prestación Jubilatoria Anticipada, estableciendo en su art. 6º que "Los trabajadores que durante el transcurso del año 2004, cumplan la edad requerida para acceder a la Prestación Básica Universal de la ley 24.241, tendrá derecho a inscribirse en la moratoria aprobada por la ley 25.865 y sus normas reglamentarias;... Asimismo, todos aquellos trabajadores que, al 1º de enero de 2004, tengan la edad requerida para acceder a la Prestación Básica Universal de la ley 24.241 y se encuentren inscriptos en la moratoria por la ley 25.865 y sus normas reglamentarias, podrán solicitar y acceder a las prestaciones previsionales a que tengan derecho. La percepción del beneficio previsional por parte de los trabajadores mencionados en los párrafos precedentes se encuentra sujeta al estricto cumplimiento del pago de las cuotas de la deuda reconocida.?" Mediante el art. 2 del Decreto 1451/06 se instruyó a la ANSES para que, de acuerdo a su capacidad operativa y financiera, estableciera los mecanismos necesarios para priorizar el acceso al beneficio previsional, dentro del marco establecido en el art. 6 de la Ley 25.994 y en los arts. 8 y 9 de la Ley 24.476 (reglamentados por los arts. 3 y 4 del Decreto 1454/05 respectivamente), de aquellas personas que no se encontraban percibiendo cualquier tipo de planes sociales, pensiones graciables o no contributivas, jubilación, pensión o retiro civil o militar, ya sean nacionales, provinciales o municipales (art. 2).- Y en este contexto la Resolución Nº 884/06, en su art. 4, dispuso que los trabajadores que se inscribieran en la moratoria de la Ley 25.865 en el marco de lo dispuesto por el art. 6 de la Ley 25.994, y sus normas reglamentarias y los trabajadores que tuvieran la edad requerida para acceder a la Prestación Básica Universal de la Ley 24.241, que se inscribieran en el régimen de regularización implementado por el capítulo II, art. 8 de la Ley 24.476 (reglamentados por el art. 3 del Decreto 1454/05 y sus normas reglamentarias), cuando se encontraran percibiendo cualquier tipo de planes sociales, pensiones graciables o no contributivas, jubilaciones, pensiones o retiro civil, militar o policial, ya fueran nacionales, provinciales o municipales, sólo adquirirán derecho al cobro del beneficio previsional a partir de la cancelación total de la deuda reconocida, y en tanto cumplieran la totalidad de los requisitos exigidos por la Ley 24.241 para su otorgamiento, sin perjuicio de las incompatibilidades entre beneficios previsionales vigentes.- 3) Efectuada la reseña jurídica pasaremos a evaluar los agravios expuestos por la ANSES.- En primer lugar, respecto de la vía elegida, es dable señalar que el art. 43 de la CN es terminante en cuanto que el amparo es la vía apta para el debate y resolución de cuestiones constitucionales. En este sentido, luego de la reforma constitucional, este artículo ha ampliado el campo de la acción de amparo, superando sus antecesores creados por vía jurisdiccional y por la misma Ley 16.986.- Corresponde reiterar lo expresado por el Máximo Tribunal in re "Comunidad Eben Ezer c. Everest S.A.; Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Salta s. Amparo" (fallo del 21/06/07), en cuanto indicó que si bien la acción de amparo no está destinada a reemplazar los medios ordinarios para la solución de controversias, su exclusión -por la existencia de otros recursos- no puede fundarse en una apreciación meramente ritual e insuficiente, toda vez que la institución tiene por objeto una efectiva protección de derechos más que una ordenación o resguardo de competencias (Fallos: 320:1339 y 2711; 321:2823, entre otros).- Y respecto al agravio de la caducidad del plazo, podemos afirmar, con amplia jurisprudencia en este sentido, que cuando existe una situación de continuidad en el conflicto, se excluye por sí sola la aplicación automática del art. 2, inc. 3) de la ley de amparo, a efectos de no incurrir en un rigorismo formal, pues en el sub-lite no puede primar la cuestión ordinaria de la caducidad del plazo cuando la reforma constitucional de 1994 ha querido darle al amparo (nuevo art. 43) no sólo jerarquía constitucional sino también una mayor amplitud.- El neto corte garantista de esta enmienda constitucional morigeró los recaudos de admisibilidad previstos en la Ley 16.986, lo que conduce a inferir que, en caso de duda sobre el inicio del plazo, debe estarse a lo que resulte más favorable a la protección del derecho que aparece conculcado en autos, artículos 14, 14 bis, 16, 17, 28, 31, 43, 75 (inc. 22, 23 y 24) de la CN. Debemos puntualizar que la acción de amparo se muestra como la vía más apta para restaurar los derechos y garantías constitucionales que se denuncian como lesionados al no poder la clase pasiva acceder a una jubilación y/o pensión digna y móvil, por lo que este agravio tampoco puede prosperar (art. 43 de la CN).- Sentado ello podemos decir que el aspecto crítico del conflicto se resume a esclarecer si las condiciones que fija la resolución objeto de impugnación comportan un detalle que esclarezca las etapas legales a cumplir para allanar el reconocimiento de la prestación o, por el contrario, los recaudos que diseña la reglamentación administrativa exorbitan los lineamientos fijados por el legislador y configuran, por la entidad que lucen, nuevas exigencias de neto corte gravoso.- Existe un límite temporal, 25/10/06, que marca un antes y un después. Hasta el 24/10/06 operó un régimen que facilitaba a todas las personas mencionadas en las leyes que anteceden a acceder a los beneficios previsionales instituidos, estando sólo sujetas al estricto cumplimiento del pago de las cuotas de la deuda reconocida.- Cabe precisar que en ninguna parte de la normativa legal examinada en el apartado 2), se condiciona el acceso a los beneficios que ella contempla al pago previo de la totalidad de la deuda. En consecuencia, la Resolución de ANSES Nº 884/06 ha exorbitado la facultad administrativa reglamentaria, deviniendo así en irrazonable y carente de eficacia jurídica (art. 28 CN).- Se destaca así un obrar en

la gestión administrativa que siempre estuvo regida por una normativa de índole superior, pero que a partir de la fecha indicada, de manera unilateral y arrogándose atributos sin fuente legal que la respalde, introdujo modalidades que el legislador no previó.- Así lo tiene dicho la CFSS, al expresar que la validez de toda norma jurídica depende de que ella haya sido creada siguiendo el procedimiento y con el contenido fijado por la norma inmediatamente superior, requisito que no se da en la Resolución 884/06 desde que introduce, para el goce del beneficio, una exigencia no contemplada por la norma reglamentada, excediendo el ámbito de validez fijado por esta última.- Y siguiendo este criterio, es constante la jurisprudencia de la Corte Suprema que establece que no debe llegarse al desconocimiento de los derechos tutelados por las leyes previsionales sino con extrema cautela, evitando incurrir en excesos rituales que conduzcan eventualmente al desconocimiento de la verdad jurídica objetiva (CSJN in re ?Tapia?, sentencia del 23/09/14).- Si bien no medió un agravio idóneo con base en el del art. 2º del Decreto 1451/06, cuya inconstitucionalidad fuera declarada por el ?aquo?, norma que significó establecer un orden de prioridades para el acceso al beneficio previsional en función de si el solicitante se encontraba ya percibiendo o no algún otro tipo de plan, pensión, retiro o jubilación, los suscriptos reputan que este diferente tratamiento no atenta contra la garantía de la igualdad (art. 16 CN), lo cierto es que la circunstancia apuntada en primer término determina que tal cuestión quede excluida de la revisión de esta instancia.- En tales condiciones, ello no modifica nuestra decisión de confirmar la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución N° 884/06 efectuada por el ?aquo? ni la admisión de la acción impetrada.- Cabe aclarar aquí que la norma aludida puede considerarse que supera el test de razonabilidad (art. 28 CN) en la medida en que ella no signifique que -a la postre- se deniegue el beneficio a quien no goce de tal prioridad.- De lo expuesto entendemos que corresponde desestimar la crítica efectuada también en este punto por la demandada.- Por último, en cuanto al agravio derivado por la imposición de las costas, entendemos resulta improcedente ya que el art. 21 de la Ley 24.463 no es aplicable en los procesos de amparo como el presente (Fallos 322:464), debiendo estarse a lo normado por el art. 68 del CPCCN (art. 70 conforme Ley 26.939) en un todo conforme al art. 14 de la Ley 16.986.- 4) Costas y honorarios: Las costas de esta Alzada deben ser soportadas por la recurrente en virtud del principio objetivo de la derrota normado en el art. 68 del CPCCN (art. 70 conforme Ley 26.939) en un todo conforme al art. 14 de la Ley 16.986.- Los honorarios de esta instancia se regulan en atención al mérito, extensión y resultado de las respectivas labores profesionales acudiendo al salario mínimo, vital y móvil (por tratarse de una cuestión no susceptible de apreciación pecuniaria), y en adecuado nexo con lo dispuesto por los artículos 9, 14 y 36 de la Ley Arancelaria vigente 21.839 (modificada por la Ley 24.432).- Por ello se fijan en las sumas que se determinan en la parte resolutive.- No se regulan honorarios al apoderado del organismo demandado ANSES en virtud de lo dispuesto por el art. 2 de la Ley 21.839 y su carácter de parte vencida en autos.- **POR LO QUE RESULTA DEL ACUERDO QUE ANTECEDE, SE RESUELVE:** 1) Rechazar el recurso de apelación de fs. 62/68.- 2) Imponer las costas al vencido. Los honorarios por esta Alzada se regulan a la Dra. Myriam Cristina Fenske en la suma de PESOS MIL OCHOCIENTOS DIECIOCHO (\$1818) como patrocinante y SEISCIENTOS TREINTA Y SEIS CON TREINTA CENTAVOS (\$636,30) como apoderada. Más IVA si correspondiere y fuera acreditado por la profesional.- 3) Comuníquese a la Dirección de Comunicación Pública de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conforme pto. 4º de la Acordada N° 15/13 de ese Tribunal).- 4) Regístrese, notifíquese y devuélvase.- Firmado por: JOSE LUIS AGUILAR, JUEZ DE CAMARA Firmado por: PATRICIA BEATRIZ GARCIA, SECRETARIA DE CAMARA Firmado por: MARIA DELFINA DENOGENS, JUEZ DE CAMARA Nota: De haberse dictado el Acuerdo precedente por los Sres. Jueces de Cámara que constituyen la mayoría absoluta del Tribunal (art. 26 Dto. Ley 1285/58 y art. 109 del Reg. Just. Nac.).- SECRETARIA CIVIL N° 1, 05 de abril de 2016.- 008891E